



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ZARAGOZA

CARRERA DE BIOLOGÍA

**ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN
SUELO DE CONSERVACIÓN DE LA DELEGACIÓN
TLÁHUAC Y SUS POLÍTICAS DE ATENCIÓN SEGÚN
EL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO
URBANO DE ESA DEMARCACIÓN TERRITORIAL,
VERSIÓN 2008**

INFORME DE EXPERIENCIA PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

BIÓLOGO

PRESENTA

JOSÉ LEOBARDO MÉNDEZ VALERIO

No. De CUENTA 097337106

**DIRECTOR DE INFORME: M. en C. GERMÁN CALVA
VÁSQUEZ**



MÉXICO, D.F. ABRIL, 2013

Agradecimiento

El presente informe no sería posible sin las facilidades brindadas por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, en virtud de la información proporcionada por dicha Institución. Asimismo, la capacitación brinda por esa Entidad fue esencial para la realización del análisis que aquí se presenta.

CONTENIDO

I. RESUMEN	4
II. INTRODUCCIÓN	5
III. ANTECEDENTES	9
IV. OBJETIVOS	11
V. MÉTODO	12
VI. MARCO LEGISLATIVO	14
VI.1 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	14
VI.2 Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac versión 2008	20
VI.2.1 Delegación Tláhuac	20
VI.2.2 Zonificaciones aplicables	21
VI.2.3 Zonificaciones y usos de suelo	23
VI.2.4 Problemática ambiental y asentamientos humanos	25
VI.2.5 Políticas de atención de asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación	29
VI.3 Ley Ambiental del Distrito Federal	43
VI.4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	46
VII. ANÁLISIS	49
VII. 1 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Programa Delegacional de Desarrollo Urbano	49
VII.1.1 Comisión de Regulación Especial	50
VI.1.2 Norma de Ordenación Particular para Predio con Normatividad Específica	51
VII.1.3 Normas de Ordenación Particulares para Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a: 1) Regulación Especial; 2) Estudio Específico; y 3) Diagnóstico	54
VII.2 Ley Ambiental del Distrito Federal	62
VII.3 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente	63
VIII.CONCLUSIONES	65
IX. ANEXO	68
X. REFERENCIAS	71

I. RESUMEN

El suelo de conservación del Distrito Federal proporciona diversos servicios ambientales a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Sin embargo éste se ve afectado, entre otras cuestiones, por el crecimiento de la mancha urbana, aspecto que se refleja en los asentamientos humanos que irregularmente se establecen en el suelo anteriormente referido, sitio en donde el uso de suelo para vivienda se encuentra prohibido.

La Delegación Tláhuac en el Distrito Federal cuenta dentro de su superficie con suelo de conservación y es aquí donde se presenta la problemática mencionada.

Derivado de lo anterior se realizó un análisis al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac, versión 2008, por ser éste el Instrumento que establece el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de esa Demarcación Territorial, conteniendo las políticas de atención de los asentamientos humanos irregulares dentro de las Normas de Ordenación Particulares para: 1) Predio con Normatividad Específica; 2) Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Diagnóstico; 3) Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Estudio Específico; y 4) Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Regulación Especial.

Se encontró que los asentamientos humanos tienen la condición de irregulares en virtud de que ejercen un uso que se encuentra prohibido para el suelo de conservación. Asimismo las Normas de Ordenación Particulares establecen un procedimiento para evaluar un asentamiento, y de ser el caso, regularizarlo mediante el otorgamiento de una zonificación habitacional. No obstante lo anterior, también se está otorgando dicha habitacional a 58 asentamientos sin que exista un estudio previo que determine afectaciones urbano-ambientales.

Aunado a lo anterior, no está claramente establecido el procedimiento de aplicación de las Normas de Ordenación Particulares.

Por otro lado, las Normas referidas no son compatibles con la legislación ambiental local y federal.

II. INTRODUCCIÓN

El suelo de conservación en el Distrito Federal proporciona importantes servicios ambientales a la zona metropolitana de la Ciudad de México, los cuales son una pieza fundamental para la sustentabilidad de ésta, y en virtud de que una de las principales causas de afectación a esta zona son los asentamientos humanos irregulares. Es necesario realizar una revisión con un enfoque crítico a las políticas de atención para dilucidar la problemática las cuales están contenidas en los instrumentos del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Derivado de lo anterior, se puntualiza la situación referida en la Delegación Tláhuac y su Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, versión 2008.

El territorio del Distrito Federal puede ser dividido en dos grandes grupos: suelo urbano y suelo de conservación, con 61,458 ha (41%) y 87, 310 (59%) ha, respectivamente. En este sentido, el suelo de conservación constituye el patrimonio natural del cual depende la sobrevivencia y bienestar de las generaciones futuras del Distrito Federal, ya que esta zona proporcionando bienes y servicios ambientales que permiten la viabilidad de la Ciudad, entre los que se encuentran: la captación e infiltración de agua al manto acuífero, la regulación del clima, el mejoramiento de la calidad del aire, hábitat para la biodiversidad, oportunidades para la educación, investigación y recreación, producción de alimentos y materias primas, entre otros (SMA, 2010).

En este sentido el suelo de conservación se encuentra localizado en 9 Delegaciones del Distrito Federal: Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco, tal y como se puede observar en la Figura 1.

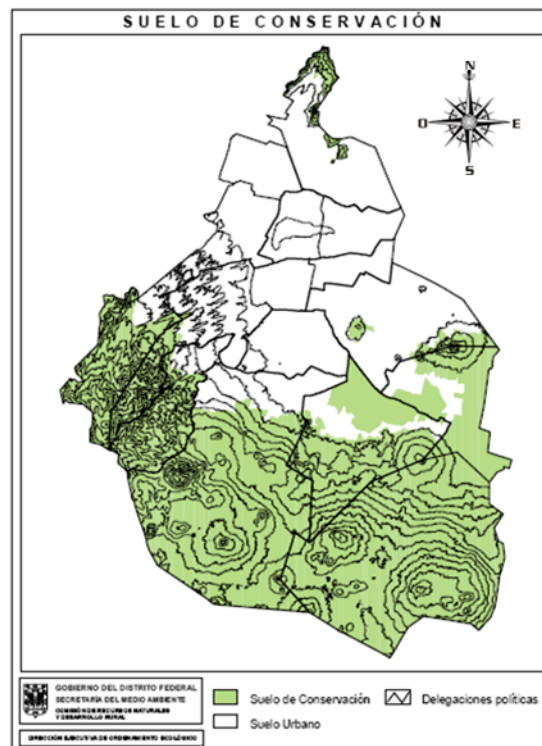


Figura 1.- Suelo de conservación en el Distrito Federal.

Fuente: PGOEDF, 2000.

No obstante la relevancia que representa esta zona para el Distrito Federal, ésta se ve amenazada por diferentes tipos de problemas, una de ellas es el crecimiento de la mancha urbana. El crecimiento desordenado de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha provocado un desequilibrio en el balance entre la recarga y extracción de agua del acuífero de la Cuenca de México. También la transformación drástica de la cobertura vegetal del suelo ha ocasionado la desaparición de especies de flora y fauna silvestre, y de ecosistemas boscosos y mesófilos de montaña valiosos por su estructura y función que desempeñan para el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales (PGOEDF, 2000).

Desde hace dos décadas, la estructura urbana de la Ciudad de México, está sometida a un proceso de expansión de la periferia, sobre áreas con potencial productivo y forestal, ocupadas en su mayoría por asentamientos humanos en forma irregular; considerándose como un asentamiento humano irregular alestablecimiento demográfico en una área físicamente localizada, en la cual se

integran elementos naturales y obras materiales con el objetivo de ser habitada, sin regularización en el uso de suelo y en la tenencia de la tierra (PAOT, 2010).

Derivado de lo anterior a partir de la década de los años 70's se han desarrollado e implementado diferentes instrumentos de políticas de ordenamiento territorial y ambiental enfocadas, en mayor o menor medida, a orientar el crecimiento demográfico y la expansión de la Ciudad de México, los cuales han sido modificados a través del tiempo: Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1976; Plan Director de Desarrollo Urbano, 1978; Programa General de Desarrollo Urbano, 1982, 1987, 1996; Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente según sus reformas en 1996; Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, 2000; Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, 1997, 2005, 2008, según sea el caso.

En particular, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano son aquellos que establecen la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una Delegación del Distrito Federal.

En este contexto, con fecha 25 de septiembre de 2008, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac.

Del Instrumento citado en el párrafo que antecede se desprende que la Delegación Tláhuac se localiza al sur oriente del Distrito Federal, colindando al norte y noreste con la Delegación Iztapalapa; al oriente y nororiente con el municipio de Valle de Chalco Solidaridad del Estado de México, al poniente con las Delegaciones de Xochimilco e Iztapalapa y al sur con la Delegación Milpa Alta.

La superficie de la Delegación es de 8,534.62 hectáreas (5.74% de la superficie total del Distrito Federal), de las cuales 2,064.80 hectáreas corresponden a suelo urbano (24.19% de su superficie) y 6,469.82 hectáreas corresponden a suelo de conservación (75.81%), de acuerdo con la Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica

publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 julio de 1987 (PDDU Tláhuac, 2008).

Asimismo en el citado Programa Delegacional se señala que una de las causas principales por las que el medio ambiente sufre alteraciones considerables en ese Delegación, es debido a la ocupación del suelo de conservación por asentamientos humanos.

En Tláhuac, alrededor de 851.69 ha. del suelo de conservación están dedicadas a usos urbanos, en donde se localizan cinco poblados (Santiago Zapotitlán, San Juan Ixtayopan, San Andrés Mixquic, San Nicolás Tetelco y Santa Catarina Yecahuizotl), asentamientos regulares e irregulares. La presencia de estos últimos trae severas consecuencias sobre el suelo de conservación tales como: pérdida de zonas de recarga (sellamiento de la superficie natural de 774.60 has.); contaminación por falta de drenaje o fosas sépticas inadecuadas, descuido del suelo de conservación por desconocimiento de los servicios ambientales y falta de prácticas cívicas y riesgos para la población que habita en sitios vulnerables a inundaciones y deslaves.

Ahora bien, dentro del Programa Delegacional en comento se establecen diferentes políticas para atender la problemática de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación, dichas políticas de atención están contenidas en las Normas de Ordenación Particulares, las cuales son: Para Predio Específico; Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Regulación Especial (con zonificación HR); Sujetos a Estudio Específico; y Sujetos a Diagnóstico.

III. ANTECEDENTES.

Hacia finales de la década de 1970, en los países latinoamericanos existían fuertes desequilibrios socioespaciales y ambientales derivados de la industrialización, la sobreexplotación de los recursos naturales y el crecimiento demográfico y es en este contexto que aparece la política y planes de ordenamiento territorial; para el año 1990 la mayoría de los países latinoamericanos se encontraban involucrados en acciones de ordenamiento territorial. México, en 1976 cuenta con la Ley General de Asentamientos Humanos que introduce los planes de ordenamiento territorial de asentamientos y en 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, introduce programas de ordenamiento ecológico territorial. Posteriormente, en el 2001, tiene lugar la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial. En el mismo año se crea el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (INE, 2012).

Contextualizando el tema de los programas de ordenación en el Distrito Federal, en el año 1997 fueron publicados los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano para las 16 Delegaciones que conforman la Ciudad de México.

Ahora bien, para el caso de la Delegación Tláhuac, su Programa Delegacional versión 1997, señalaba en su sección 6.1.1, relacionada con acciones de Impulso al Reordenamiento Urbano, las siguientes estrategias para la atención de la problemática de los asentamientos humanos irregulares: 1) la creación de Programas Parciales para aquellos asentamientos consolidados colindantes con la línea de conservación; 2) Programas Parciales para asentamientos contiguos a poblados rurales; y 3) un Estudio Particular para los asentamientos no contemplados dentro de un Programa Parcial (PDDU, 1997).

En el citado Programa Delegacional se menciona la elaboración de un Estudio Particular para los asentamientos que no hayan sido contemplados dentro de los Programas Parciales, sin embargo de acuerdo con la información contenida en la versión 2008 del mismo Programa no se desprenden elementos que permitan señalar que el Estudio Particular se haya realizado para algún asentamiento.

Asimismo, en el año 2005, los Programas Delegacionales de las Delegaciones La Magdalena Contreras y Xochimilco fueron renovados a las versiones que actualmente están vigentes, los cuales contienen lineamientos para la atención de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación.

El Programa Delegacional de La Magdalena Contreras refiere en su sección 4.4.3, relacionada con las Normas de Ordenación Particulares, se requerirá la elaboración de un dictamen de riesgo antes de asignar una zonificación habitacional; asimismo, la sección 6.2.4, referente a los Instrumentos de control y vigilancia, establece la realización de “Estudios Específicos”, y de ser positivos, el otorgamiento de una zonificación habitacional, sin embargo, no está claramente especificado los supuestos para la elaboración de dichos estudios (PDDU La Magdalena Contreras, 2005).

A su vez, el Programa Delegacional de Xochimilco, en su sección 4.4.3, referente a las Normas de Ordenación Particular, establece el Estudio de Impacto Urbano y Ambiental así como el Estudio Específico como los instrumentos a ser aplicados a los asentamientos humanos irregulares, así como la figura de la Comisión de Regulación Especial como el ente encargado de evaluar y dictaminar los referidos estudios (PDDU Xochimilco, 2005).

Derivado de lo anterior, se observa que si bien es cierto que desde la versión de 1997 del Programa Delegacional de Tláhuac se consideraba la elaboración de un “Estudio Particular” como uno de los medios de atención a la problemática de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación, no es hasta la publicación de los Programas Delegacionales de La Magdalena Contreras y Xochimilco, en específico dentro de las Normas de Ordenación Particulares, cuando se define una mayor cantidad de criterios para implementar los procedimientos de dictaminación de los asentamientos, elementos que fueron retomados, en menor o mayor medida, en la elaboración del Programa Delegacional de Tláhuac, versión 2008.

IV. OBJETIVOS

- **General.** Identificar y analizar dentro del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac, versión 2008, la política de atención de la problemática de los asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación de esa demarcación territorial.
- **Particulares.** Analizar las Normas de Ordenación Particulares:
 - Para Predio Específico
 - Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Regulación Especial (con zonificación Habitación Rural)
 - Asentamientos Humanos Irregulares Sujetos a Estudio Específico
 - Asentamientos Humanos Irregulares Sujetos a Diagnóstico

V. MÉTODO

Se realizó la revisión bibliográfica de los diferentes instrumentos normativos relacionados con la materia de ordenamiento territorial y ambiental, tales como La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Desarrollo Urbano, Ley Ambiental, ambos del Distrito Federal, así como los programas enfocados al ordenamiento del territorio. En particular al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac, versión 2008, dado que es el instrumento que regula y establece los criterios para la atención de la problemática de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación. Se identificó dentro de cada uno de los instrumentos normativos referidos con anterioridad los capítulos, apartados, secciones, en donde se menciona la problemática de los asentamientos humanos irregulares y posteriormente se analizó las medidas establecidas para atender dicha problemática.

En este orden de procedimientos, una vez identificados los señalamientos relacionados con los asentamientos humanos, se contrastaron entre si, a efecto de determinar si existía congruencia entre ellos.

En la Figura 2 se muestra el procedimiento realizado:

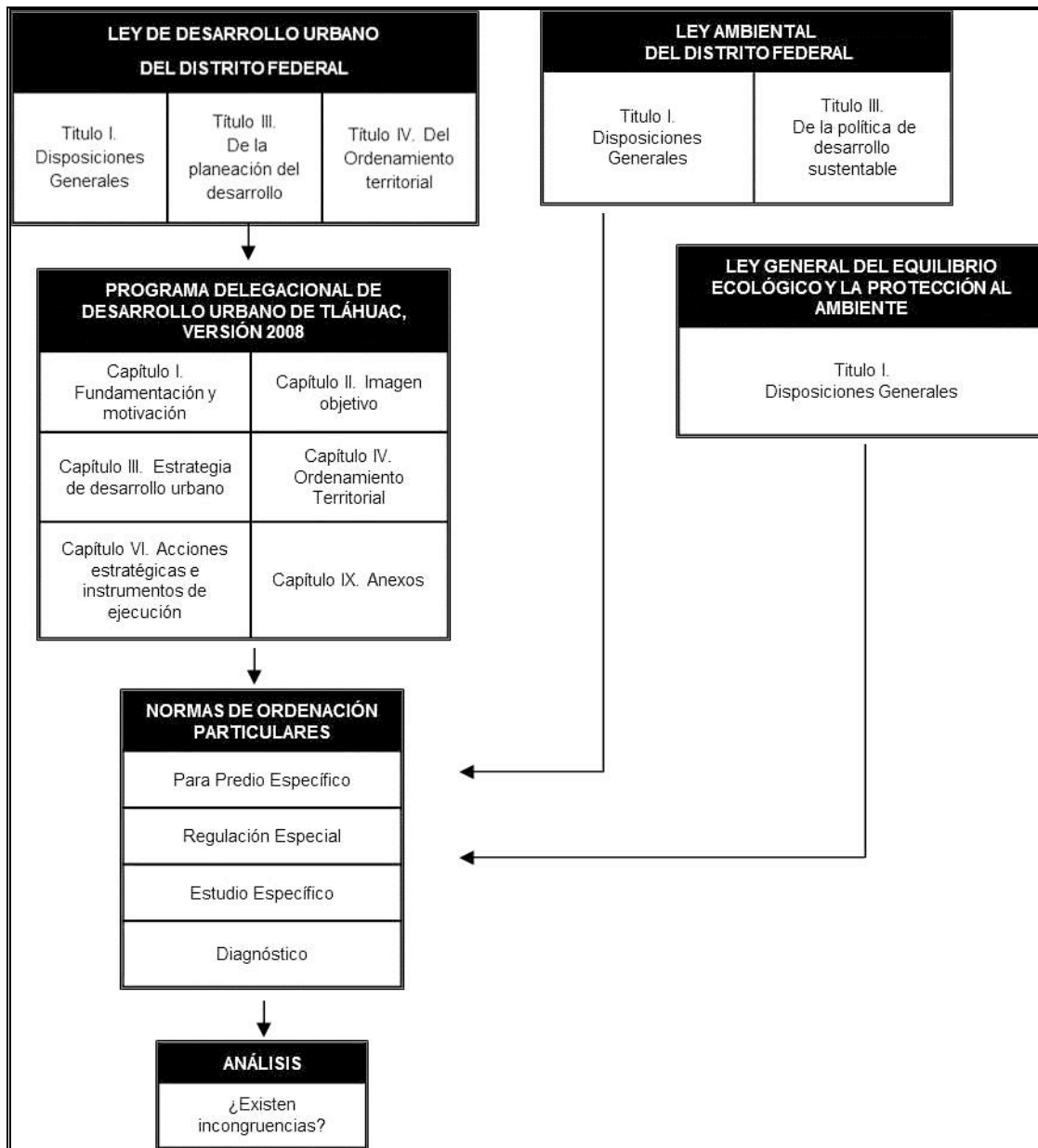


Figura 2.- Método de revisión bibliográfica de los instrumentos normativos.

VI. MARCO LEGISLATIVO

VI.1 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

El 15 de julio de 2010 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Desarrollo Urbano que actualmente se encuentra vigente en todo el territorio del Distrito Federal, no obstante lo anterior, a la fecha de publicación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac, el 25 de septiembre de 2008, la Ley de Desarrollo Urbano que se encontraba vigente correspondía a la publicada el 29 de enero de 1996. Derivado de la anterior, en virtud de que el análisis hecho en el presente estudio está enfocado al Programa Delegacional de Tláhuac en su versión 2008, y siendo que éste fue publicado en el marco de aplicación y vigencia de la Ley de Desarrollo Urbano de 1996, todo el análisis que se presenta a continuación corresponde a Ley vigente en ese entonces.

El artículo 1 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ésta tenía por objetivos, entre otros, los siguientes que la letra dicen:

- (...) I. Fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal.*
- II. Determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y Zonificación. (...).*

El artículo 2 de la Ley en comento plantea que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de diferentes principios, entre los cuales se pueden mencionar:

- (...) VI. Evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y en las áreas de conservación;*
- VII. Optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo; (...)*
- X. La conservación del medio natural, de la flora y fauna silvestres en el territorio del Distrito Federal; la restauración de la salubridad de la atmósfera, del agua, del suelo y el subsuelo; la adecuada*

interrelación de la naturaleza con los centros de población y la posibilidad de su aprovechamiento y disfrute por los habitantes; (...).

Ahora bien, la Ley en análisis contiene diferentes conceptos que deben ser considerados en virtud que los mismos son empleados para definir los diversos elementos que conforman el sentido del desarrollo urbano, aunado a que son de particular interés en el presente estudio puesto que se refieren a términos que serán utilizados con posterioridad. Así las cosas, tenemos que en el artículo 7, fracciones VII, XL, L, LI, LII, LXXVI y LXXXII, respectivamente, se define lo siguiente:

Clasificación del suelo: la división de la superficie del Distrito Federal en urbana y de conservación.

Normas de ordenación: las que regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano; así como las características de las edificaciones, las construcciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, el impacto urbano y las demás que señala la Ley de Desarrollo Urbano; dichas normas se establecerán en los programas general, delegacionales y parciales y en el Reglamento de dicha Ley.

Programa Delegacional: el que establece la planeación del desarrollo urbano y el Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas delegacionales y parciales.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal: el que contiene las directrices generales del desarrollo social, económico, político y cultural del Distrito Federal, de conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Usos: los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de la ciudad o centro de población.

Zonificación: la división del suelo urbano o de conservación en zonas, para asignar usos del suelo específicos o una mezcla de

ellos, en relación a las características socioeconómicas y de funcionamiento de dichas zonas; constituyendo uno de los principales componentes del ordenamiento territorial.

Siguiendo el sentido de las descripciones anteriores, en el artículo 30 fracciones I y II se hace una clasificación del territorio del Distrito General en dos grandes rubros, los cuales se mencionan a continuación:

*“(...) I. **Suelo urbano:** Constituyen el suelo urbano las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determine el Programa General para el suelo de conservación;*

*II. **Suelo de conservación:** comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Así mismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales.*

(...)”.

Por otro lado, el artículo 3, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano, determina que en los Programas de Desarrollo que se formulen, se observarán con prioridad diferentes disposiciones, entre las que se encuentran el cumplir con propósitos ecológicos y ambientales fundamentales para la salud de los habitantes del Distrito Federal. En tal virtud, se determina la conservación del medio natural y la vida de la flora y la fauna silvestres existentes en determinadas zonas del Distrito Federal y por lo tanto no son urbanizables las mismas. Dichas zonas son:

1. Sierra de Guadalupe;
2. Sierra de las Cruces;
3. Sierra del Ajusco;
4. Sierra de Santa Catarina;
5. Espacios pantanosos de chinampas y llanos de Tláhuac, Iztapalapa, Xochimilco, Tlalpan y Milpa Alta; y
6. Los lechos de los antiguos lagos de Chalco, Texcoco y Xochimilco.

Siguiendo con los temas contenidos dentro de la Ley de Desarrollo Urbano, es de señalarse que en su artículo 16, se indica que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales. Lo anterior toda vez que en conjunto de estas figuras normativas conforman el instrumento rector de la planeación en la materia del desarrollo urbano y es el sustento territorial para la planeación económica y social del Distrito Federal.

De acuerdo con el sentido y contenido del párrafo anterior, en el artículo 29 de la Ley objeto de estudio se determina que el ordenamiento territorial engloba una serie de disposiciones que tienen por objetivo cumplir los siguientes planteamientos:

- a) Establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal con los asentamiento humanos
- b) Las actividades y derechos de sus habitantes
- c) La zonificación y las normas de ordenación
- d) La reglamentación en materia de construcciones, de imagen y paisaje urbano, de equipamiento urbano, de impacto urbano o urbano-ambiental y de anuncios.

Ahora bien, a efecto de señalar con un grado mayor de especificidad el contenido que debe existir en los Programas de Desarrollo, la Ley en análisis señala que el Programa General contendrá, entre otros elementos, lo que a continuación se transcribe, de conformidad con el artículo 18 fracciones IV y X incisos b) y e):

“(…) IV. El ordenamiento del territorio, en donde se incluirá la clasificación del suelo, así como los polígonos que delimitan el suelo urbano y el de conservación, las características que identifican las diversas áreas y las normas de ordenación; (…)

*X. La información gráfica que se referirá a los siguientes aspectos:
(…)*

b) La división del Distrito Federal en suelo urbano y de conservación; (…)

e) La estructura propuesta del suelo urbano y de conservación, en el Distrito Federal (…)”

A su vez, los Programas Delegacionales también contendrán el ordenamiento territorial que contendrá la zonificación y las normas de ordenación particulares. Lo anterior de conformidad con el artículo 19 fracción IV de la referida Ley.

Dentro del contexto referente a los objetivos del ordenamiento territorial, en el artículo 31, se establece que el Programa General delimitará áreas de actuación y determinará objetivos y políticas a ser implementados en el suelo de conservación, éstas áreas son: de rescate; de preservación; de protección rural y agroindustrial.

Aunado a lo anterior, en el artículo 32 de la Ley en estudio, se menciona que los usos del suelo determinados en la zonificación son, entre otros, para el suelo urbano el habitacional, mientras que para el suelo de conservación:

a) Para las áreas de rescate ecológico

1. Habitacional
2. Servicios
3. Turísticos
4. Recreación
5. Forestal
6. Equipamiento e infraestructura

b) Para las áreas de preservación ecológica

1. Piscícola
2. Forestal

3. Equipamiento e infraestructura. Siempre y cuando no se vulnere y altere la vocación del suelo y su topografía
- c) Para las áreas de producción rural y agroindustrial
1. Agrícola
 2. Pecuaria
 3. Piscícola
 4. Turística
 5. Forestal
 6. Agroindustrial
 7. Equipamiento e infraestructura

Asimismo, el referido artículo 32 detalla que la función de la zonificación será el establecer los usos permitidos y los prohibidos; la zonificación determinará los usos permitidos y prohibidos, así como los destinos y reservas de suelo para las diversas zonas, determinadas en los programas y en el reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, así las cosas, dichas zonas podrán ser:

- a) Para suelo urbano: Habitacional; Habitacional con comercio; Habitacional con oficinas; Habitacional mixto; Equipamiento urbano e infraestructura; Industria; Espacios Abiertos; Áreas Verdes; Centro de Barrio.
- b) Para suelo de Conservación: Rescate Ecológico; Producción Rural Agroindustrial; Preservación Ecológica.
- c) Para Poblados Rurales: Habitacional Rural de Baja Densidad; Habitacional Rural; Habitacional Rural con Comercio y Servicios; Equipamiento Rural.

Otro de los elementos que está contemplado en la Ley de Desarrollo Urbano, y cuya influencia se ve reflejada en la aplicación de políticas destinadas al desarrollo urbano, son las normas de ordenación, las cuales se encuentran dentro los Programas Delegacionales y el Reglamento de dicha Ley. En este orden de ideas, el artículo 33, fracciones I y II de la Ley en cita, determina que las normas de ordenación se referirán a: las restricciones y especificaciones para los aprovechamientos urbanos en suelo urbano y suelo de conservación; y la

zonificación, usos del suelo, tablas de usos del suelo, destinos y reservas del suelo y uso del espacio urbano.

Por otro lado, en lo que hace en la aplicación y observancia de los Programas Delegacionales, el artículo 22 de la Ley de Desarrollo Urbano, en su fracción I, puntualiza que deberán cumplirse diferentes disposiciones, entre las cuales se encuentra el que:

“(...) Las personas físicas o morales, públicas o privadas, están obligadas a la exacta observancia de los programas en cuanto a la planeación y ejecución de obras públicas o privadas y al uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en el Distrito Federal; (...)”.

Hasta este punto se ha mencionado los conceptos básicos que describen al desarrollo urbano y los instrumentos que a partir de éste se implementan para llevarlo a cabo. En este sentido, a continuación se presenta un análisis a detalle del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac en su versión 2008, en un primer término enfocado a la descripción de esta Delegación; posteriormente a las zonificaciones aplicables al suelo de conservación contenido en territorio de la misma; después se expondrá las condicionantes que las zonificaciones establecen en relación a la existencia de los asentamientos humanos irregulares; continuando con la problemática ambiental que presenta esa Delegación derivado de dichos asentamientos; y finalmente, las políticas de atención contenidas en el referido Instrumento dirigidas a la atención de los citados asentamientos.

VI.2 Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac versión 2008

V.2.1 Delegación Tláhuac

Según el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) de Tláhuac, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de septiembre de 2008, en su capítulo I de Fundamentación y Motivación, apartado 1.1 de Antecedentes, sección 1.1.4 referente a la Situación Geográfica, esa Delegación cuenta con una

superficie de 8,534.62 hectáreas (5.74% de la superficie total del Distrito Federal), de las cuales 2,064.80 hectáreas corresponden a suelo urbano (24.19% de su superficie) y 6,469.82 hectáreas corresponden a suelo de conservación (75.81%), de acuerdo con la Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 julio de 1987.

VI.2.2 Zonificaciones aplicables

De conformidad con el Programa Delegacional de referencia, en particular el apartado 4.3 denominado “Zonificación y Distribución de Usos del Suelo”, la superficie del suelo de conservación está propuesta a ser dividida en las siguientes 8 zonificaciones:

Cuadro 1.-Dosificación de usos de suelo en
Suelo de Conservación en la Delegación Tláhuac según el PDDU

Zonificación	%
Habitacional Rural (HR)	4.74
Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB)	2.71
Habitacional Rural con Comercio (HRC)	1.51
Equipamiento Rural (ER)	9.8
Vialidad (V)	1.97
Preservación Ecológica (PE)	16.01
Producción Rural Agroindustrial (PRA)	56.62
Rescate Ecológico (RE)	7.02

El Programa Delegacional describe las características de las zonificaciones en comento de la siguiente forma:

Habitacional Rural (HR).Se establece para zonas intermedias con densidades menores al área central, sus usos complementarios son del tipo básico, a fin de evitar desplazamientos.

Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB).Se señala en las zonas periféricas de los poblados, la mezcla de usos que puedan contener no son los adecuados para las áreas centrales.

Habitacional Rural con Comercio y Servicios (HRC). Esta zonificación se establece en las zonas de los poblados en donde se concentran los servicios de apoyo a la población.

Equipamiento Rural (ER). Está enfocada a permitir la ubicación de inmuebles para equipamiento ya sea público o privado, regido bajo las leyes y reglamentos ambientales y de construcción vigentes.

Preservación Ecológica (PE). Se refiere a las extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del suelo, así como el desarrollo de actividades compatibles con la función ambiental. Se trata de una zonificación que plantea mantener las características naturales del territorio. Se ubican en el Área Natural Protegida de la Sierra de Santa Catarina, en los Humedales, y en el Cerro Teuhtli; el área total de estas zonas es de 1,009.41 ha.

Producción Rural Agroindustrial (PRA). Son las zonas utilizadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial. La zonificación plantea fomentar dichas actividades y se localizan al Norte con los límites de la Sierra de Santa Catarina, al Poniente en los ejidos de Tlaltenco y pequeña propiedad de Tláhuac, al Oriente limitando con el Municipio Valle de Chalco-Solidaridad y al Sur en los Ejidos de Mixquic, Tetelco, San Juan Ixtayopan y en las faldas del Volcán Teuhtli, estas zonas en conjunto comprenden un área total de 3,530.63 ha. principalmente cerca a los Poblados Rurales.

Rescate Ecológico (RE). Son áreas cuyas condiciones naturales fueron alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y requieren de acciones para restablecer, en lo posible, su situación original. Esta zonificación establece busca el fomentar actividades compatibles con la recuperación de suelos y la reforestación y que al mismo tiempo puedan generar su automantenimiento. Ocupa un área de 456.34 hectáreas y se concentra principalmente al centro y sur de la Delegación.

VI.2.3 Zonificaciones y usos de suelo

Como se ha expuesto hasta este punto con la finalidad de que el territorio del Distrito Federal se encuentre ordenado y el mismo sea empleado de acuerdo a las características que presenta, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal contiene los conceptos de zonificación y usos de suelo para la aplicación de dicho principio.

En este sentido, toda la superficie de una Delegación está dividida en secciones que corresponden a las zonificaciones aplicables, tal y como se muestra a continuación:

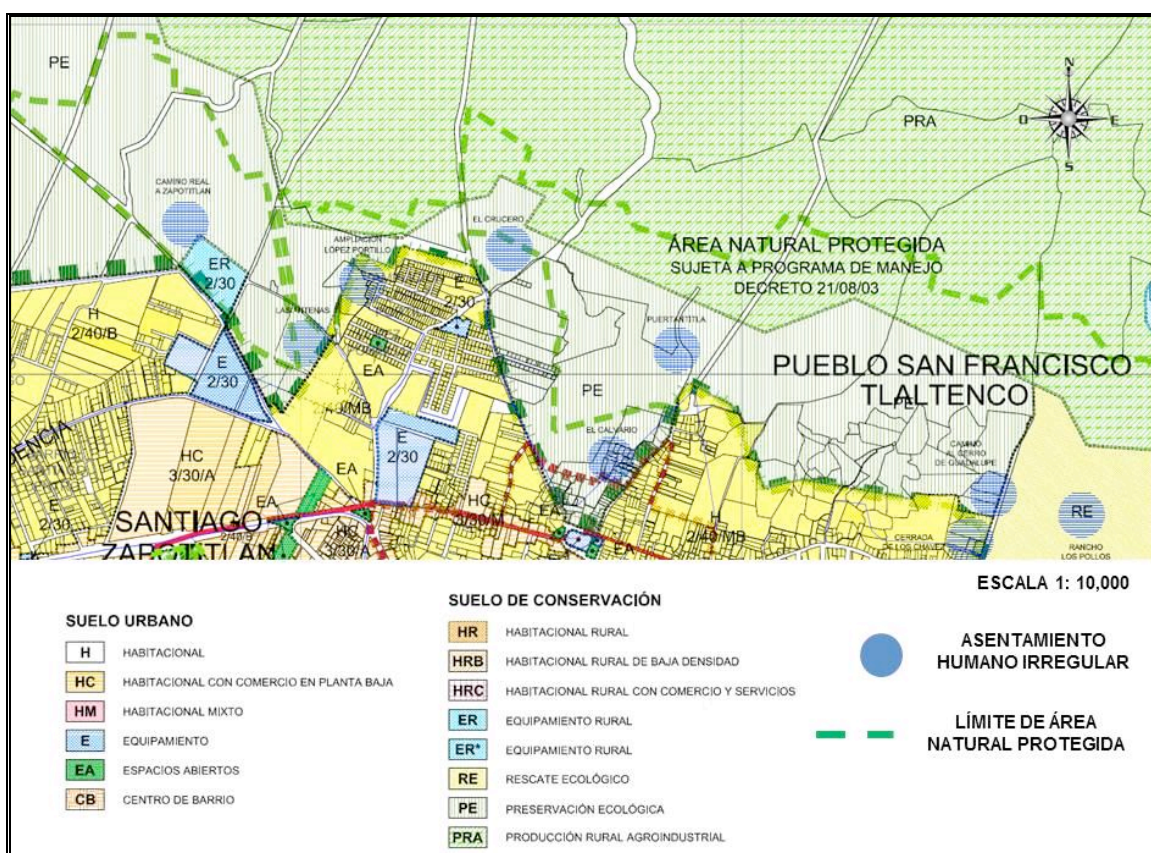


Figura 3.- Zonificaciones en suelo urbano y de conservación

Fuente: PDDU Tlálhuac, 2008 versión de divulgación.

La imagen anterior corresponde a porciones del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlálhuac, 2008, en su versión de divulgación, así, la imagen superior muestra una porción del territorio de dicha Delegación, la cual se encuentra fraccionada por regiones, cada una representada por un color y

líneas rojas; asimismo se ejemplifica algunos de los usos autorizados de las zonificaciones que no permiten el de vivienda.

Cuadro 3.- Uso de vivienda

especifica.			HRC	HRH	HRB	ERE	PRAL	RE R	PE P
Clasificación de Usos del Suelo									
Habitación	Vivienda	Vivienda							
Agrícola	Agrícola	Campos de cultivos anuales de estación y tradicional							
		Silos y hornos forrajeros							
		Hortalizas y huertos	2	2	2		2	2	2
Forestal	Forestal	Centros y laboratorios de investigación			2	2	2	2	2
		Cultivo agroforestal					2	2	
Forestal	Forestal	Viveros, invernaderos, instalaciones hidropónicas y vivarios			2	2	2	2	2
		Campos experimentales			2	2	2	2	

Uso Permitido
 Uso Prohibido

Notas:

Fuente:PDDU Tláhuac, 2008.

Derivado de lo anterior, se desprende que los asentamientos humanos que se ubiquen dentro de algunas de las zonificaciones que no contemplen el uso de vivienda como permitido están contraviniendo lo establecido en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y de esta manera obteniendo la condición de irregulares.

VI.2.4 Problemática ambiental y asentamientos humanos

En la sección 1.1.4 del Programa Delegacional objeto de estudio, se menciona que entre las alteraciones al medio natural en el entorno en esa Delegación, se encuentra la paulatina ocupación del suelo de conservación, la cual pone en riesgo de desaparecer a la reserva ecológica existente en la Delegación Tláhuac en la porción sur de la Sierra de Santa Catarina, ante la continua y fuerte ocupación que se desarrolla en esta desde la Delegación Iztapalapa. Asimismo, el Programa Delegacional en comento señala que los asentamientos se ubican principalmente en los poblados de Zapotitlán, San Juan Ixtayopan, San Andrés Mixquic, San Nicolás Tetelco y Santa Catarina Yecahuizotl, lo que genera la continua pérdida de fauna y flora silvestre, contribuyendo a la discontinuidad y degradación del paisaje natural.

Según el PDDU, en la Delegación Tláhuac 851.69 hectáreas del suelo de conservación tienen usos urbanos, en donde se localizan cinco poblados (Santiago Zapotitlán, San Juan Ixtayopan, San Andrés Mixquic, San Nicolás Tetelco y Santa Catarina Yecahuizotl), asentamientos regulares e irregulares, siendo estos últimos los generadores de problemáticas como la pérdida de zonas de recarga; contaminación por falta de drenaje o fosas sépticas inadecuadas; descuido del suelo de conservación por la falta de conocimiento de los servicios ambientales; y carencia de prácticas cívicas y riesgos para la población que habita en sitios vulnerables a inundaciones y deslaves.

Según lo establecido en el PDDU, y en contraste con lo reportado en dicho Programa pero en su versión de 1997, se han perdido 41.80 hectáreas de suelo clasificado como de Preservación Ecológica, principalmente en los poblados de San Pedro Tláhuac, San Francisco Tlaltenco, Santa Catarina y San Juan Ixtayopan. Asimismo, se señala la conversión de 143.20 hectáreas caracterizadas como de Rescate Ecológico a asentamientos humanos primariamente en los poblados de San Juan Ixtayopan, San Francisco Tlaltenco y San Pedro Tláhuac.

Asimismo, el Programa en cuestión establece en su sección 1.2.11, relacionada con el Medio Ambiente, que se han presentado graves trastornos al medio natural originado por el continuo crecimiento de la mancha urbana y la proliferación de asentamientos irregulares en suelo de conservación específicamente en el catalogado como rescate ecológico y producción rural agroindustrial, generando un desequilibrio ambiental. En general, todas estas zonas soportan actividades productivas y recreativas que se efectúan sin el control adecuado, por lo que se ven sujetas a diferentes procesos de degradación.

Aunado a lo anterior, en la citada sección 1.2.11 se señala que la proliferación de los asentamientos irregulares así como el crecimiento de la mancha urbana dan como resultado una gran concentración de población lo que se traduce en la generación diaria de gran cantidad de residuos de diferente índole. Es así que en el apartado 1.3 referente al Pronóstico, del Programa Delegacional en cuestión, se expone que en lo que hace al suelo de conservación y los poblados rurales, que de no frenar la proliferación de asentamientos humanos irregulares, se agudizará

el sellamiento de importantes zonas de recarga y posible contaminación del acuífero.

En concordancia con lo anterior, en la sección 1.2.7, denominada Asentamientos Irregulares, se tiene que según los acuerdos derivados de las mesas de trabajo de carácter interinstitucional efectuadas entre los años 2005 y 2006, entre la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la Delegación Tláhuac, referentes a la actualización y unificación de información y propuestas de tratamientos para los asentamientos irregulares en suelo de conservación de la citada Delegación, se desprendió el registro de un total de 93 asentamientos, los cuales se encuentran distribuidos en los siguientes poblados:

Cuadro4.-Asentamientos Humanos Irregulares en la Delegación Tláhuac.

PUEBLO/ZONA	No. DE ASENTAMIENTOS	SUPERFICIE OCUPADA EN HAS
San Andrés Mixquic	7	13.46
San Francisco Tlaltenco	16	24.53
San Juan Ixtayopan	43	172.05
San Nicolás Tetelco	5	8.27
San Pedro Tláhuac	9	90.54
Santa Catarina Yecahuizotl	7	9.24
Santiago Zapotitlán	6	111.80
Total	93	429.90

Cuadro 5.-Nombre de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación en la Delegación Tláhuac de acuerdo al poblado donde se ubican.

San Andrés Mixquic (7)		San Juan Ixtayopan (43)	
Nombre	Área (m ²)	Nombre	Área (m ²)
Ayecac	22,423.82	Prolongación Teuhtli	46,092.02
Barrio San Miguel Zona Chinampera	11,865.68	Prolongación Barranca	35,039.35
Axolocalco	6,429.66	Rosa Campanita	8,176.16
Ampliación Santa Cruz	35,004.25	Las Rosas	11,525.41
Ampliación Barrio Los Reyes, El Vado	12,553.68	Torres Bodet sobre Educación Química	3,577.39
San Ignacio de Loyola	33,553.73	Torres Bodet sobre Pirules y Cazahuetes	6,680.04
Prolongación Alheli	12,740.11	Franja con Milpa Alta	41,940.11
		Cuatro Yuntas	1,327.46
San Francisco Tlaltenco (16)		Siete Yuntas	10,910.72
Nombre	Área (m ²)	Ejido San Juan Ixtayopan, Tabla El Primer Cuarto	1,423.86
Tzompantitla	11,715.05	Ejido San Juan Ixtayopan, Tabla El Segundo Cuarto	736.11

El Crucero	16,454.57	Ejido San Juan Ixtayopan, Tabla El Tercero	2,293.86
El Calvario	66,095.14	Ejido San Juan Ixtayopan, Tabla La Magdalena	2,364.6
Puertantitla	11,679.98	La Nopalera Segunda Cerrada de Manzano	34,437.22
Ampliación Damasco	2,218.37	El Rosario, Puebla y Las Cruces	13,840.11
Ampliación Selene	3,395.69	Ejido La Loma	283,682.66
Ampliación López Portillo	3,135.76	Parque Los Olivos	11,015.11
Tabla de los Ranchos	3,843.26	Tierra Blanca Sobre Barranca	9,998.29
Tabla Los Pozos	19,341.19	Tierra Blanca sobre Pino	108,455.99
Tabla 15 o Cooperativa	2,474.38	Los Cornejales	28,831.18
Romanco	1,601.54	Peña Alta Cerrada Popocatepetl	9,981.52
Rancho Los Pollitos	25,060.15	Peña Alta Cerrada La Era	28,199.58
Camino al Cerro de Guadalupe	3,340.04	Francisco Villa Cerrada Azucenas	29,745.79
Cerrada de los Chávez	4,986.88	Cerrada Zacatlán	84,448.44
Las Puertas	38,803.07	Cuatro Milpas	17,324.00
Las Antenas	31,179.32	Cuchilla Juan Ferri	5,520.64
		Ejido San Juan Ixtayopan Tabla El Pato	16,103.59
San Nicolás Tetelco (5)		Educación Primaria y Soneto	16,702.11
Nombre	Área (m ²)	Ahuehuate	10,279.78
Canal Seco	1,731.78	La Cuchilla	9,929.32
Tepantitlamilco	14,903.65	Camino a San Nicolás Tetelco	21,374.46
Camino Real a Tetelco	12,116.06	Jazmín Lirio El Llano	48,614.94
Cerrada 20 de Noviembre	181,394.21	3a Cerrada de Barranca	10,048.98
San Isidro Iztacihuatl, El Llano	35,515.96	2a Cerrada de Zacatecas	16,316.1
		Educación Tecnológica y Sur del Comercio	28,385.18
San Pedro Tláhuac (9)		Frente al Panteón Nuevo	8,895.85
Nombre	Área (m ²)	Deportivo Tecomitl	23,589.24
AtotolcoChinanco (Las Garzas)	708,400.5	Cerrada Campeche	4,476.24
Tempiluli I	70,981.08	Prolongación División del Norte	30,230.78
Tempiluli II	14,075.69	Olivar Santa María	619,379.18
Tabla 26	8,751.49	Olla de Piedra	2,737.62
Tabla 2/4	5,924.36	Ampliación Conchita	6,284.71
Los Pozos o San Miguel	48,988.21	Cerrada Toluca	10,669.27
Pequeña Propiedad de Tláhuac (Técnica 46)	10,032.75		
La Cuchilla Hospital Materno Infantil	2,577.17	Santa Catarina Yecahuizotl (7)	
Embarcadero	35,717.25	Nombre	Área (m ²)
		La Joyita	684.71

Santiago Zapotitlán (6)			Chichilaula	1,043.48
Nombre	Área (m ²)		El Mirador	10,767.58
Tecolotitla (Tetecon)	4,074.28		Mesitas del Capulín	11,039.95
Ampliación La Conchita	892,638.84		Ampliación La Mesa	17,504.51
Pequeña Propiedad Zapotitlán	5,784.53		Teacalco El Grillo	2,003.55
El Triángulo Zapotitlán	209,950.47		Acualaxtlaomecoxtla (Cañada)	49,388.94
Camino Real a Zapotitlán	5,562.29		TOTAL: 93	
Degollado (Zapotitlán) (*)				

- El número entre paréntesis indica el número de asentamientos en cada Poblado.
- (*) Según el PDDU la mayor parte de su superficie se encuentra en la Delegación Iztapalapa, por lo que su tratamiento y atención ha quedado circunscrita a esa demarcación.
- La ubicación de la algunos de los asentamientos puede observarse en el Anexo del presente documento.

En la referida sección 1.2.7, se reportan un total de 7,557 viviendas en donde residen aproximadamente 30,228 habitantes. Se calcula que los asentamientos ocupan una superficie total de 429.89 hectáreas. En lo que hace a la antigüedad, el 4% va de 1 a 5 años; el 51% de los 6 a los 10 años; el 36% de los 11 a 15 años y el 9%, de los 16 años en adelante. Y por lo que se refiere a los servicios, contemplando primordialmente infraestructura de agua, drenaje y electricidad, se considera un 45% con grado de consolidación alto; un 51% medio y un 4% con una consolidación de nivel bajo.

Las viviendas que conforman los asentamientos están conformadas por materiales de construcción permanente en un 56.48%; semipermanente en un 18.37%, de tipo provisional en un 16.56%, mientras que las obras en proceso (cimentación y bardas) un 8.59%. Más del 74.54% de las viviendas cuentan con un nivel de construcción; 23.53% con dos niveles y sólo el 1.93%, con 3 pisos.

VI.2.5 Políticas de atención de asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación

En este apartado se mencionará las secciones dentro del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac, versión 2008, en las cuales se aborda las políticas de atención de los asentamientos humanos irregulares, para posteriormente hacer un análisis de las mismas. Cabe señalar que la siguiente información se muestra según su orden de aparición en el Programa Delegacional por lo que no necesariamente existe secuencia según el proceso a implementarse para la aplicación de dichas políticas.

Capítulo II, Imagen Objetivo.

Se menciona la problemática de los asentamientos humanos irregulares y los objetivos relacionados con la misma.

“(...) no se puede dejar de ver la problemática que representan los Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación, para lo cual, será importante poner en marcha las políticas de atención que se determinen para este fin. Mismas que serán dictaminadas y evaluadas por la Comisión de Regulación Especial, integrada por la Secretaría del Medio Ambiente, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la propia Delegación. (...)”

- *Evitar los asentamientos humanos en áreas de mayor vulnerabilidad, zonas de riesgo y de conservación ecológica, orientando el crecimiento hacia las zonas aptas. (...)*
- *Evitar la expansión y aparición de nuevos asentamientos humanos irregulares.*
- *Promover la reubicación de los asentamientos humanos irregulares ubicados en zonas de riesgo y/o con alto valor ambiental.*
- *Previo análisis de la Delegación, SMA (Secretaría del Medio Ambiente) y SEDUVI (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), definir acciones de control u ordenamiento para los asentamientos irregulares que no presenten riesgo. (...)”.*

Capítulo III, Estrategia de Desarrollo Urbano.

Se plantean 3 estrategias de atención para determinar la factibilidad de cambiar el uso del suelo o la reubicación.

“(...) Regulación Especial.- Esta política será aplicable para los asentamientos humanos irregulares dictaminados favorablemente en los Estudios Específicos. Esta política se implementará a través de la definición de tres zonificaciones normativas: Habitacional Rural (HR),

Habitacional Rural con Comercio y Servicios (HRC) y Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB), contando con normas particulares referentes a lineamientos de compatibilidad con el entorno natural; así como de control del crecimiento urbano, mismo que necesita la realización de un estudio para establecer la afectación Urbana y Ambiental.

Sujetos a Estudio Específico.- Éstos quedarán sujetos a la elaboración de un Estudio Determinado, además de aquellos que impliquen factibilidad a partir del diagnóstico señalado en el capítulo 6.2.4 Instrumentos de Control y Vigilancia.

Sujetos a Diagnóstico.- Se propone esta política para el resto de los asentamientos que no fueron contemplados en los supuestos anteriores.

Para evaluar y dictaminar de los estudios referidos se creará una Comisión Interinstitucional, integrada por la Delegación Tláhuac, la Secretaría del Medio Ambiente y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (...).

Capítulo III, Estrategia de Desarrollo Urbano.

Uno de los objetivos particulares para el suelo de conservación es:

“(...) Evitar el establecimiento de nuevos Asentamientos Humanos Irregulares. (...)”

Capítulo IV, Ordenamiento Territorial; apartado 4.4, Normas de Ordenación; sección 4.4.3 Normas de Ordenación Particulares.

Se describen las características de las Normas de Ordenación Particulares dirigidas a los asentamientos humanos irregulares.

“(...) Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Regulación Especial (con zonificación HR)

Estos asentamientos deberán cumplir con la elaboración de un Estudio para determinar la afectación Urbana y Ambiental, que se refiere el Capítulo 6.2.4 Instrumentos de Control y Vigilancia.

En tanto no se elabore dicho estudio y se cumpla con los lineamientos que el mismo establezca, aplicará la zonificación RE (Rescate Ecológico).

Asimismo, los propietarios y/o poseedores de los predios considerados en la aplicación de la presente norma, deberán formalizar con la Delegación un Convenio de Ordenamiento Territorial señalado en el Capítulo de 6.2.5 Instrumentos de Coordinación.

Una vez que se haya dado cumplimiento a las condiciones previamente descritas, la Comisión de Regulación Especial, señalada en el capítulo 6.2.2 de Instrumentos de Regulación, determinará la zonificación, seleccionándola de la gama establecida como HR, HRB y HRC, posteriormente la SEDUVI inscribirá el plano correspondiente en el Registro de Planes y Programas de Desarrollo Urbano de esta Secretaría.

Asentamientos Humanos Irregulares Sujetos a Estudio Específico

La presente norma aplica para Asentamientos Humanos Irregulares que se diagnosticaron sujetos a un Estudio Específico cuyo contenido se establece en el capítulo 6.2.4 Instrumentos de control y Vigilancia y que será elaborado por la Delegación y dictaminado por la Comisión de Regulación Especial. En tanto no se dictamine, regirán las zonificaciones RE, PE y PRA según sea el caso, establecidas en el presente Programa Delegacional.

Como resultado del Estudio Específico, aquellos asentamientos o fracciones de estos, que sean dictaminados factibles de regularización quedarán sujetos a la aplicación de la Norma de Ordenación Particular para Asentamientos con Regulación Especial, por lo tanto accederán a la zonificación HR, HRB y HRC siempre y cuando, se cumpla con lo establecido en la propia Norma de Ordenación Particular.

De igual forma, los propietarios o poseedores de los terrenos deberán aportar suelo para constituir reserva territorial mediante la donación del 10% de la superficie total ocupada al interior del polígono del asentamiento, que será utilizado para la reubicación de la población de otros asentamientos humanos irregulares preferentemente o bien para servicios públicos y equipamiento urbano, asimismo se podrá optar por

realizar un pago sustitutivo que será destinado a la adquisición de predios para este mismo fin. El monto de dicho pago será establecido por la Comisión de Regulación Especial y deberá garantizar la adquisición del porcentaje de Reserva Territorial señalada anteriormente y deberá ser administrado mediante una cuenta especial del Fideicomiso para el Bienestar Social y Buen Gobierno de Tláhuac. La Comisión de Regulación Especial establecerá el destino y prioridad de aplicación de los recursos obtenidos por este medio, para la atención a la problemática de los asentamientos humanos irregulares en el territorio de la Delegación. Las áreas así obtenidas formarán parte de la Reserva Territorial y del Patrimonio Inmobiliario del GDF quién las asignará exclusivamente para este fin.

Para que el asentamiento acceda al mejoramiento en términos de equipamiento urbano y servicios básicos, será necesario que se constituya en un Polígono de Estudio, de acuerdo a los lineamientos que para tal fin la SEDUVI expida y en los que se establecerán los derechos y obligaciones de los propietarios, poseedores, autoridades y particulares.

En caso de que la Comisión de Regulación Especial dictamine la improcedencia de la regularización 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 asentamiento.

Asentamientos Humanos Irregulares Sujetos a Diagnóstico

Los asentamientos humanos irregulares que no están sujetos a la aplicación de la Norma de Regulación Especial, quedarán sujetos a un Diagnóstico que en primera instancia, será elaborado por la Delegación de acuerdo a los lineamientos especificados en el capítulo 6.2.4 Instrumentos de Control y Vigilancia y posteriormente sometido a

consideración y en su caso, aprobación por parte de la Comisión de Regulación Especial. De ser positivo el dictamen de la Comisión, el polígono del asentamiento quedará sujeto a la Norma de Ordenación Particular para Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Estudio Específico. En caso contrario, se deberá proceder a la recuperación y restauración del área ocupada. La eventual reubicación de los asentados se sujetará a la acreditación de los derechos correspondientes, en tanto, se instrumentarán medidas de control, para evitar su crecimiento.

(...) Norma de Ordenación Particular para Predio con Normatividad Específica

De acuerdo con las condiciones predominantes de desarrollo existentes en la Delegación Tláhuac, el presente programa dispone de normatividad específica, tanto en usos del suelo, como en zonificación para los predios que a continuación se señalan; adicionalmente, en los casos en que coincidan con un Área de Conservación Patrimonial (ACP), aplicará la zonificación asignada, siempre y cuando el proyecto respete lo indicado en el inciso 4.2 de la Norma de Ordenación para Áreas de Actuación No. 4, contando con el Dictamen Favorable de la Dirección de Sitios Patrimoniales y Monumentos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Nº	Ubicación	Zonificación	Uso autorizado
1	Mar de los Nublados N° 55, Col. Selene	HO 3/60/B	Escuela primaria y Secundaria en 3 niveles, (...)
2	Las Puertas No 43, Col. Las Puertas	I 2/50/B	Maquiladora de prendas de vestir en general en un nivel, (...)
(...)	(...)	(...)	(...)
6	Estanislao Ramírez Riachuelo Serpentino y Mar de la Fecundidad (Tabla de los Ranchos)	-	HM 4/20/M
7	Atotolco-chinancocuitlahuac; Teozoma; Ampliación La Conchita (San Juan Ixtayopan); El Triángulo; Ejido La Loma; Acualaxtlaomecoxtla (La Cañada); El Calvario; Cerrada		

	Los Chávez; Pequeña Propiedad Zapotitlan; Embarcadero; Los Olivos; Olivar Santa María; El Rosario (Puebla y Las Cruces); Prolongación Teuhtli; Cerrada Toluca; Ahuehuete; 2ª Cerrada de Zacatecas; Cerrada Campeche; La Cuchilla; Cerrada Azucenas (Francisco Villa); Tierra Blanca I (sobre Barranca); Tierra Blanca II (Sobre Pino); Torres Bodet I (Sobre Educación Química); Torres Bodet II (Sobre Pirules y Cazahuates); Rosa Campanilla; Los Comejales; Educación Primaria y Soneto; Ampliación la Conchita (Santiago Zapotitlán); 4 Milpas; Deportivo Tecomilt; Jazmín Lirio del Llano; 3ª Cerrada de Barranca; Las Rosas; Cerrada Zacatlán; Peña Alta (Cerrada Popocatepetl); Peña Alta (Cerrada La Era); Cuchilla Juan Ferri; Avenida Prolongación División del Norte; Camino a San Nicolás Tetelco; Educación Tecnológica y Sur del Comercio; Franja de Milpa Alta; Frente al Panteón Nuevo; Camino Real a Tetelco; Tepantitlamilco; Ampliación Santa Cruz; Ampliación Barrio Los Reyes, El Bado; Tzompantitla; Ampliación Mamasco; Ampliación Selene; Prolongación Barranca; San Isidro Iztacihuatl El Llano; Camino Real Zapotitlan; La Joyita; Chichilaula; El Mirador; 4 Yuntas; Tempilulli; Colonia Ejidal "Sierra de Santa Catarina".	HRB 2/30/B	La delimitación de los polígonos a regularizarse será determinada por la Comisión de Regulación Especial en Tláhuac (Órgano Tripartito integrado por la Secretaría del Medio Ambiente, la Delegación y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda).
--	--	------------	--

(...).

Capítulo VI, Acciones Estratégicas e Instrumentos de Ejecución; apartado 6.1 Acciones; sección 6.1.2 Estrategia Territorial.

Dentro del rubro de “**Estructura Urbana**” se menciona el siguiente programa a desarrollarse en el suelo de conservación a corto plazo.

“(...) Establecer políticas de atención para el tratamiento de los Asentamientos Humanos Irregulares, de acuerdo a los análisis y resultados de la Delegación, para su posterior dictaminación por parte de la Comisión de Regulación Especial. (...)”.

Asimismo, en el rubro “**Control de Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación**” se establece lo siguiente:

“(...) No se permitirán nuevas construcciones y/o ampliaciones de vivienda u otro tipo de instalaciones para el uso habitacional, en tanto no se autorice la modificación de la zonificación.

Sólo se beneficiará con el suministro de agua potable a través de carros tanque a las familias que estén registradas en el censo delegacional que sobre asentamientos humanos irregulares se tenga.

Todo asentamiento humano irregular que no aparezca en el diagnóstico del presente Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, será sujeto de los procesos administrativos y penales previstos por la legislación vigente; por lo que no podrán ser considerados dentro de las políticas de Asentamientos definidas en el capítulo III Estrategia de Desarrollo Urbano. (...).”

Capítulo VI, Acciones Estratégicas e Instrumentos de Ejecución; apartado 6.2, Instrumentos; sección 6.2.2, de Regulación.

Se mencionan las tres políticas de atención así como la conformación de la Comisión de Regulación Especial.

“(...) Programas de Atención a los Asentamientos Irregulares

En función de las condiciones especiales de los Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación, se requiere la realización de Programas de Atención, dependiendo de las características de cada caso, por lo que en el capítulo IV Ordenamiento Territorial del presente Programa Delegacional, se establece la forma en la que dichos Programas deben realizarse, dependiendo del tipo específico de asentamiento que se trate: a) de regulación especial, b) sujetos a estudio específico o c) sujetos a diagnóstico.

Comisión de Regulación Especial

Con el objeto de dar atención integral a la problemática global de los Asentamientos Humanos Irregulares, se creará una Comisión de Regulación Especial integrada por el Órgano Político Administrativo en Tláhuac, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la Secretaría del

Medio Ambiente, dicha comisión será presidida por el Jefe del Órgano Político Administrativo en Tláhuac. La Comisión deberá definir sus reglas de operación los términos de referencia para la elaboración de los Estudios para determinar 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 dictaminarán estos estudios. (...)”.

Capítulo VI, Acciones Estratégicas e Instrumentos de Ejecución; apartado 6.2, Instrumentos; sección 6.2.4 De Control y Vigilancia.

En esta sección se describen los Estudios contenidos en las Normas de Ordenación Particulares.

“(...)Control de los Asentamientos Humanos Irregulares

Los Estudios a los que se hace referencia en este apartado, podrán ser realizados por la Delegación y/o los Asentados, para lo cual la Comisión de Regulación Especial para Tláhuac elaborará los términos de referencia de los mismos.

Estudio para determinar afectación Urbana y Ambiental

Mediante la evaluación de los resultados que arroje la ejecución de este Estudio, la Comisión de Regulación Especial, determinará el nivel de afectación urbana y ambiental que el asentamiento humano irregular haya provocado en el sitio. Este estudio se aplicará a aquellos asentamientos irregulares que en este programa tengan asignada una zonificación HR y a aquellos que cumplan con lo establecido en la Norma de Ordenación Particular para Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Estudio Específico. El Estudio para determinar afectación Urbana y Ambiental deberá contener al menos lo siguiente:

Descripción del Asentamiento Humano Irregular:

- a. Delimitación física del polígono de Ordenamiento, incluyendo levantamiento topográfico georeferenciado escala 1:2,500*

- b. Plano de conjunto que incluye lotes, manzanas y vías, caminos o derechos de paso, afectaciones, con la referencia de las posesiones de cada uno de los propietarios o poseedores.*

Diagnóstico

- c. Aspectos Ambientales (Vegetación, Fauna, Escurrimientos, Suelo y Producción Agropecuaria).*
- d. Aspectos Urbanos (Traza, Equipamiento Urbano Existente en un radio de 500 metros, Servicios Urbanos existentes y su capacidad, Transporte Público y Vialidades).*

Riesgo

- e. Descripción y probabilidad de riesgo de la población del asentamiento y/o la ubicada en el entorno urbano inmediato al mismo*

Identificación y descripción de impactos

- f. Ambientales (Vegetación, Fauna, Escurrimientos, Suelo y Producción Agropecuaria).*
- g. Urbanos (Demanda de Equipamiento Urbano, Demanda de Servicios Urbanos y capacidad del entorno para absorberla, Capacidad de la Red Vial y de Transporte Público y Capacidad del Asentamiento para absorber población reubicada).*

Medidas de mitigación

- I. Mecanismos y/o medios para compensar y restaurar el impacto ambiental provocado para cada uno de los efectos detectados.*
- II. Propuesta de abastecimiento de agua potable y tratamiento de residuos sólidos y líquidos mediante tecnologías alternativas, en su caso.*

Ordenamiento del Territorio

- I. Plano de zonificación propuesta, que incluya usos de suelo, destinos para equipamiento urbano, áreas verdes, espacio público, número de niveles permitidos máximos, intensidad de construcción total, porcentaje de área libre de construcción y estructura vial.*

II. En la propuesta de lotificación se deberá incluir lo que establezca la Comisión de Regulación Especial en términos de superficie de lote mínimo

Restricciones y afectaciones necesarias para el Ordenamiento, tomando como referencia lo que establece la siguiente tabla:

Tabla 52. Secciones Viales

TIPO DE VÍA	SECCIÓN MÍNIMA (M SIN INCLUIR BANQUETAS)	SECCIÓN MÍNIMA DE BANQUETA
<i>Penetración</i>	10.00	1.80 m
<i>Secundaria</i>	7.00	1.20 m
<i>Peatonal</i>	4.00	

NOTA: Estas restricciones aplicarán en los asentamientos irregulares consolidados existentes y serán obligatorias para aquellos en proceso de consolidación y las zonas de reserva destinadas a reubicación de población.

Estudio Específico

El Estudio Específico señalado en la norma de ordenación particular para “Asentamientos Humanos Irregulares Sujetos a Estudio Específico” deberá contener la siguiente información:

Descripción del Asentamiento Humano Irregular:

- Ubicación georeferenciada, delimitación y superficie del polígono del asentamiento.*
- Antigüedad.*
- Distancia del asentamiento, a otros asentamientos humanos irregulares, a los poblados rurales y a la infraestructura de servicios y el equipamiento urbano del entorno inmediato.*
- Plano de conjunto que incluye lotes, manzanas y vías, caminos o derechos de paso, afectaciones, con la referencia de las posesiones de cada uno de los propietarios o poseedores.*
- Régimen de tenencia de la tierra y situación jurídica.*
- Características físicas del entorno.*
- Características socioeconómicas.*

- I. Número de familias, número de viviendas, integrantes, edades, ocupación.*
- II. Descripción del nivel de vivienda, servicios al interior del lote, número de cuartos, material de la vivienda, entre otros.*
- III. Población con servicios urbanos básicos (agua potable, drenaje, pavimentación, energía eléctrica).*
- IV. Organización social.*
- h. Uso de suelo asignado por el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente.*
- i. Características de Riesgo Ambiental y Civil.*

Además de los elementos señalados, se deberán desarrollar los aspectos contemplados en el Estudio para determinar Afectación Urbana y Ambiental a fin de dar cumplimiento a lo que establece la norma de ordenación particular “Asentamientos Humanos Irregulares Sujetos a Regulación Especial”

Lineamientos Generales para el Diagnóstico

El diagnóstico señalado en la norma de ordenación particular para “Asentamientos Humanos Irregulares Sujetos a Diagnóstico”, será elaborado incluyendo los siguientes aspectos:

- 1. Jurídicos y Sociales*
 - a. Tenencia de la tierra del polígono del asentamiento humano irregular*
 - b. Forma(s) de posesión*
 - c. Convenios o acuerdos existentes*
 - d. Perfil socioeconómico de los habitantes del asentamiento*
- 2. Urbanos*
 - e. Antigüedad del asentamiento*
 - f. Proceso de ocupación de suelo*
 - g. Distancia del asentamiento al área urbana próxima y a los centros de población*
 - h. Posibilidad de conurbación con el área urbana aledaña*

- i. Descripción y posibilidad de riesgo de la población asentada (suelo inestable, zona federal, cavidades, rellenos, deslaves, entre otros)
- j. Factibilidad de dotación de servicios

3. Ambientales

- k. Capacidad de infiltración de agua pluvial del suelo del asentamiento
- l. Captura de carbono
- m. Biodiversidad

Control y prevención de Asentamientos Humanos Irregulares y actividades no permitidas en Suelo de Conservación

(...) f) Realizar un Estudio para Determinar Afectación Urbana y Ambiental, para los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación que en este Programa tengan asignada una zonificación HR y HRC, así como aquellos que cuenten con Estudio Específico favorable para el cambio del uso del suelo, de acuerdo con lo señalado en el apartado correspondiente en el capítulo IV Ordenamiento Territorial del presente Programa Delegacional.(...)”.

Capítulo VI, Acciones Estratégicas e Instrumentos de Ejecución; apartado 6.2, Instrumentos; sección 6.2.5, De Coordinación.

Se mencionan los instrumentos a través de los cuales la Delegación establece vías de comunicación con la población a efecto de dar cumplimiento a los acuerdos celebrados entre ambas partes.

“(...) *Instrumentos contractuales*

(...) Tabla 54. Lineamientos para establecer convenios de ordenamiento territorial en Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a las Normas de Ordenación Particular, de Regulación Especial y Estudio Específico

- Los acuerdos se signarán entre la Delegación y los titulares de predios de cada Asentamiento Humano Irregular:
- Los pobladores del asentamiento deberán comprometerse a adoptar las medidas necesarias a fin de evitar la construcción de viviendas, cuartos o construcciones provisionales y/o la ocupación de suelo por más población distinta a la inscrita en el padrón, confinando la zona que sea objeto de aplicación de las Normas de Ordenación Particulares para Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Regulación Especial y Estudio Específico, evitando la

densificación del asentamiento; así mismo, no deberán realizar modificaciones y/o ampliaciones de las existentes, en tanto no se cuente con el dictamen de la Comisión de Regulación Especial en términos de la procedencia de aplicación de las medidas de mitigación señaladas por el Estudio para determinar afectación Urbana y Ambiental y/o Estudio Específico positivo.

- La población del Asentamiento Humano Irregular deberá constituirse en un Polígono de Actuación para el mejoramiento del mismo, en términos de equipamiento urbano y servicios básicos.
- Como pago compensatorio por Pérdida de Servicios Ambientales, los habitantes del asentamiento cuyo Estudio Específico positivo determine la aplicación de la Norma Particular de Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Regulación Especial, deberán aportar suelo para constituir reserva territorial, donando el 10% de la superficie total ocupada al interior del polígono del asentamiento, que será utilizado para la reubicación de la población de otros asentamientos humanos irregulares preferentemente, o bien, para servicios públicos y equipamiento urbano; asimismo se podrá optar por realizar un pago sustitutivo que será destinado a la adquisición de predios para este mismo fin. El monto de dicho pago será establecido por la Comisión de Regulación Especial y deberá garantizar la adquisición del porcentaje de Reserva Territorial señalada anteriormente, y deberá ser administrado mediante una cuenta especial del Fideicomiso para el Bienestar Social y Buen Gobierno de Tláhuac. La Comisión de Regulación Especial establecerá el destino y prioridad de aplicación de los recursos obtenidos por este medio, para la atención a la problemática de los asentamientos humanos irregulares en el territorio de la Delegación. Las áreas así obtenidas formarán parte de la Reserva Territorial y del Patrimonio Inmobiliario del GDF, quién las asignará exclusivamente para este fin.
- Con la participación de los pobladores ya asentados se definirán, en lo posible, los lotes destinados para áreas verdes, infraestructura del asentamiento (zona de manejo de aguas residuales y/o basura, y otros), zona de restauración ecológica y zona para bardas naturales o físicas para evitar la expansión y conectividad del asentamiento.
- Se adoptarán y asumirán las medidas necesarias a fin de garantizar un adecuado espacio urbano dentro del asentamiento, como son: las afectaciones y restricciones a los inmuebles para mejoras al ancho de las vialidades, el manejo de materiales ecológicos en lo posible para el pavimentado de las vialidades y el uso de canalizaciones de las aguas pluviales hacia colectores y/o resumideros, así como la restauración, cuidado y mantenimiento de las áreas verdes;
- Se definirán las acciones y obras que deberán realizar los habitantes del asentamiento, de acuerdo a lo establecido en los dictámenes de Estudio para determinar Afectación Urbana y Ambiental y/o Estudio Específico positivo.
- El Asentamiento deberá comprometerse a un manejo adecuado de los residuos sólidos y líquidos, mediante ecotecnia a efecto de

frenar la afectación a los recursos naturales. También se buscará la utilización de tecnologías alternas de captación y reciclamiento de agua, a fin de ayudar a satisfacer la demanda.

- Los poseedores se comprometen a una participación activa y específica en las acciones de prevención y control de Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación que desarrolle la Delegación; así mismo, en forma conjunta con la Delegación, participarán con recursos y jornales en los programas y acciones acordadas.*
- La o las personas, físicas o morales, que incumplan los acuerdos del Convenio de Ordenamiento Territorial, o no los suscriban, no serán considerados para la aplicación de las Normas de Ordenación Particular para Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Regulación Especial y Estudio Específico en el inmueble que posean. La Delegación podrá, en este caso, ejercer sus facultades para realizar los actos administrativos y ejecutar las sanciones que se establecen en los ordenamientos aplicables, en tanto el particular no asuma los compromisos y cumpla con los mínimos establecidos en el acuerdo.*
- Por su parte, la Delegación se compromete a asesorar en la selección y aplicación de las tecnologías alternativas antes mencionadas.*
- La temporalidad para su cumplimiento estará determinada por el propio dictamen del Estudio para determinar afectación Urbana y Ambiental y/o Estudio Específico positivo, y sólo hasta el cumplimiento de las medidas de mitigación establecidas en éste.*
- Mientras no se cumpla con lo estipulado en el convenio, no se podrá realizar ningún trámite administrativo por parte de los asentados.*
- Todos los acuerdos deberán ser sancionados y aprobados tanto por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda como por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. (...).*

VI.3 Ley Ambiental del Distrito Federal

El 13 de enero del año 2000 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Ambiental del Distrito Federal, la cual según su artículo 1 tiene como objetivo:

“(...) I. Definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los instrumentos y procedimientos para su aplicación; (...)

III Conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas; (...)”

Asimismo, el artículo 2, fracción V, de la Ley Ambiental señala que la misma se aplicará en el Distrito Federal:

“(...) En la protección y conservación de la flora y fauna en las áreas naturales protegidas y en el suelo de conservación competencia del Distrito Federal; (...)”

Por otro lado, de conformidad con el artículo 5 de la Ley en comento, el Ordenamiento Ecológico se define como:

“(...) La regulación ambiental obligatoria respecto de los usos el suelo fuera del suelo urbano, del manejo de los recursos naturales y la realización de actividades para el suelo de conservación y barrancas integradas a los programas de desarrollo urbano; (...)”

En concordancia con lo anterior, el artículo 28 de la misma Ley señala que el ordenamiento ecológico es:

“(...) un instrumento de política ambiental que tiene por objeto definir y regular los usos del suelo, en el suelo de conservación, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional.

Este instrumento es de carácter obligatorio en el Distrito Federal y servirá de base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como obras y actividades que se pretendan ejecutar. (...)”.

A su vez, el artículo 18 de la Ley en cuestión refiere que para la formulación y conducción de la política ambiental y aplicación de los instrumentos previstos en esa Ley, las dependencias y entidades de la Administración Pública Local, así como los particulares observarán, entre otros, los siguientes principios y lineamientos:

“(…) I. La conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales del Distrito Federal prevalecerán sobre cualquier otro tipo de uso y destino que se pretenda asignar; (…)

X. Es responsabilidad de la Secretaría del Medio Ambiente fomentar el mantenimiento y mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios ambientales que proporcionan a la población los recursos naturales del suelo de conservación. (…)”.

En este orden de ideas, según las fracciones II y III del artículo 19 de la referida Ley, la política de desarrollo sustentable del Distrito Federal será elaborada y ejecutada conforme a la planeación y al ordenamiento ecológico.

Asimismo, de conformidad con el artículo 24 en la planeación del desarrollo del Distrito Federal se deberá incluir la política de desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico. En la planeación y ejecución de acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, se observarán los lineamientos, criterios e instrumentos de política ambiental, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa Sectorial Ambiental y los programas correspondientes.

En concordancia con lo que dispone el artículo 16 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la planeación del Desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico del territorio, serán junto con el Programa General de Desarrollo Urbano, y demás programas de Desarrollo Urbano, el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal, de conformidad con lo señalado en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, el artículo 27 Bis, fracciones I y III, determina que en el Distrito Federal los Programas de Desarrollo Urbano se elaborarán atendiendo:

“(…) El cumplimiento y observancia del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal; (…) La conservación de las áreas rurales, de uso agropecuario y forestal, evitando su fraccionamiento para fines de desarrollo urbano; (…)

En este sentido, el artículo 29, fracciones IV, VI y VIII, establece que en la formulación de los programas de ordenamiento ecológico se deberá considerar:

“(...) Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; (...) El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras y actividades; (...) La obligatoriedad de la regulación ambiental derivada del ordenamiento ecológico tendrá prioridad sobre otros aprovechamientos que no sean compatibles con los principios del desarrollo sustentable, integrándose a los Programas de Desarrollo Urbano expedidos de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. (...)”.

Asimismo, el último párrafo del artículo 29 apunta que:

“(...) El ordenamiento ecológico incluido en los Programas de Desarrollo Urbano será obligatorio en materia de usos y destinos en suelo de conservación, de criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación, en el manejo de los recursos naturales y realización de actividades que afecten al ambiente; los cuales deberán contener los lineamientos y estrategias ecológicas para la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y cuando se pretenda la ampliación de los poblados rurales y del suelo urbano o nuevos asentamientos humanos. (...)”.

Finalmente, la fracción IV del artículo 35 de la multicitada Ley refiere que los Programas de ordenamiento ecológico del territorio serán de observancia obligatoria en los Programas de desarrollo urbano.

VI.4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

El 28 de enero de 1988 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo artículo primero señala que la misma se refiere a la preservación y restauración del equilibrio

ecológico, así como la protección al medio ambiente, en el territorio nacional. Asimismo, en conjunto con las fracciones I, II, III y V, apunta que las disposiciones de dicha ley son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

“(...) I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;

II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; (...)

V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas; (...)”

El artículo 3, fracción XXIV define al Ordenamiento Ecológico como:

“(...) El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos; (...)”

Posteriormente, el 13 de diciembre de 1996, se realizaron modificaciones a esta Ley las cuales se encuentran vigentes. Al respecto, el primer párrafo del artículo 20 BIS 2 establece lo siguiente:

“(...) Los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa. (...)”

A su vez, el artículo 20 BIS 4, fracciones II y III, determina que los programas de ordenamiento ecológico locales expedidos por el Distrito Federal deberán

contemplar las leyes locales en materia ambiental, teniendo por objeto, respectivamente, lo siguiente:

“(...) II.- Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y

III.- Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes. (...)”

Aunado a lo anterior, el artículo 20 BIS 5 establece que los procedimientos a través de los cuales se formulan, aprueban, expiden, evalúan y modifican los programas de ordenamiento ecológico local, serán establecidos en las leyes del Distrito Federal, de acuerdo con las siguientes bases, las cuales están contenidas en las fracciones III y IV del artículo referido, que a la letra dicen:

“(...) III.- Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;

IV.- Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables. (...)”

Finalmente, el artículo 23, fracciones I, II, III, V y IX de la ley del presente apartado, señala que para contribuir al cumplimiento de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir el artículo 27 constitucional en lo que hace a los asentamientos humanos, considerará:

“(...) I.- Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;

II.- En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

III.- En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental; (...)

V.- Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos; (...)

IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida, (...).”

VII. ANÁLISIS

VII. 1 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Programa Delegacional de Desarrollo Urbano

Una vez señaladas las secciones del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac, versión 2008, que abordan la problemática de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación, se identifican dos grandes rubros que buscan atender la problemática objeto de interés, los cuales están contenidos en **4 Normas de Ordenación Particulares**.

El primer de ellos se trata de los asentamientos que en el Programa Delegacional se encuentran reportados con la zonificación HRB 2/30/B (Habitacional Rural de Baja Densidad, 2 niveles máximos de construcción, 30 por ciento de área libre de construcción, densidad baja, una vivienda por cada 100 m² de terreno) y HM 4/20/M (Habitacional Mixto, cuatro niveles máximos de construcción, 20 por ciento de área libre, densidad muy baja, una vivienda por cada 200 m² de terreno), esto dentro de la Norma de Ordenación Particular para Predio con Normatividad Específica.

El segundo grupo se refiere al resto de los asentamientos que no están incluidos en la Norma de Ordenación Particular señalada en el párrafo que antecede y por lo tanto, tendrán que ser atendidos según lo establecido por las Normas de Ordenación Particular para: 1) Asentamientos Humanos Irregulares Sujetos a Diagnóstico; 2) Asentamientos Humanos Irregulares Sujetos a Estudio Específico; y 3) Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Regulación Especial (con zonificación HR).

Por otro lado, según la información contenida en el Programa Delegacional la Comisión de Regulación Especial en Tláhuac es el Órgano encargado de llevar a cabo la ejecución de las Normas de Ordenación Particulares en análisis.

En este orden de ideas, a continuación se presenta el análisis de la Comisión de Regulación Especial y Normas de Ordenación Particulares según los dos grupos en los que se han dividido.

VII.1.1 Comisión de Regulación Especial

Se trata del Órgano Interinstitucional conformado por la Delegación Tláhuac, la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), encabezado por el Jefe Delegacional en dicho Órgano Político Administrativo. Este organismo se encarga de dictaminar y evaluar los estudios contemplados en las normas de ordenación particulares a través de los cuales se asigna una política de atención a los asentamientos humanos irregulares. Asimismo es el responsable de corroborar antes, durante y después de la

designación de alguna de dichas políticas que los términos que cada política involucra se lleven a cabo.

VII.1.2 Norma de Ordenación Particular para Predio con Normatividad Específica.

Como ya se señaló anteriormente la superficie del Distrito Federal se encuentra dividida por diferentes zonificaciones según las características del área que se trate, y a su vez, se permiten y prohíben determinados usos de suelo, sin embargo mediante la aplicación de la Norma de Ordenación Particular para Predio con Normatividad Específica a determinados predios les aplica una zonificación y uso de suelo diferente. Lo anterior significa que no obstante la versión de divulgación de un Programa Delegacional muestre que a un área le corresponde una zonificación en particular, un predio de esa área puede no ser regulado por la zonificación circundante.

En este orden de ideas, la tabla contenida en la sección 4.4.3 del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac, relacionada con la Norma de Ordenación Particular en análisis, detalla aquellos predios que disponen de normatividad específica tanto en zonificación como uso de suelo. Como ejemplo de lo anterior se tienen el siguiente predio:

Cuadro 6.-Predio regulado por la NOPPNE (*).

Calle Mar de los Nublados, número 55, Colonia Selene	
PDDU versión de divulgación	NOPPNE
H (Habitacional)	HO (Habitacional con oficinas)
El uso de suelo para escuelas primarias y secundarias técnicas está prohibido .	El uso de suelo para escuelas primarias y secundarias técnicas está permitido .

(*) **NOPPNE.-** Norma de Ordenación Particular para Predio con Normatividad Específica.

De lo anterior se desprende que el predio de referencia está regulado por la zonificación HO (Habitacional con Oficinas), la cual no está contemplada dentro de la versión de divulgación del Programa Delegacional pero sí por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su artículo 32, fracción III, inciso a),

como una posible zonificación para el suelo urbano. Lo anterior, aún y cuando el resto de la Colonia Selene se identifique como una zona habitacional.

Ahora bien, focalizando la Norma de Ordenación Particular en comentario al tema de los asentamientos humanos irregulares, en los numerales 6 y 7 de la referida tabla contenida en la sección 4.4.3, se listan 57 de los 93 asentamientos humanos irregulares en Tláhuac reportados como tal en el capítulo IX, “Anexos”, del citado Programa.

Cabe resaltar que de la lectura a la Norma de Ordenación Particular para Predio con Normatividad Específica no se desprende que se refieran a los 57 asentamientos humanos irregulares como tales, sino únicamente se utiliza el término “predio”, sin embargo los nombres de los asentamientos coinciden con aquellos señalados como “predios”. Aunado a lo anterior para 56 de los asentamientos se especifica que la Comisión de Regulación Especial deberá delimitar el polígono a regularizarse del asentamiento y así verse beneficiado con la zonificación habitacional que corresponda.

Los asentamientos humanos irregulares en cuestión son los siguientes:

Cuadro 7.-Asentamientos humanos irregulares regulados por la NOPPNE.

Cuadro 1: Asentamientos humanos irregulares regulados por la NORHUE.			
No.	Nombre del asentamiento	Poblado	Zonificación asignada
1	Tabla de los Ranchos	San Francisco Tlaltenco	HM 4/20/M
2	Tzompantitla		HRB 2/30/B
3	El Calvario		
4	Ampliación Damasco		
5	Ampliación Selene		
6	Cerrada de los Chávez		
7	Ampliación Santa Cruz		
8	Ampliación Barrio Los Reyes, El Vado	San Andrés Mixquic	
9	Tepantitlamilco	San Nicolás Tetelco	
10	Camino Real a Tetelco		
11	San Isidro Iztacihuatl, El Llano		
12	Prolongación Teuhtli		
13	Prolongación Barranca	San Juan Ixtayopan	
14	Rosa Campanita		
15	Las Rosas		
16	Torres Bodet sobre Educación Química		
17	Torres Bodet sobre Pirules y Cazahuets		
18	Franja con Milpa Alta		
19	Cuatro Yuntas		
20	El Rosario, Puebla y Las Cruces		
21	Ejido La Loma		
22	Parque Los Olivos		
23	Tierra Blanca sobre Barranca		
24	Tierra Blanca sobre Pino		
25	Los Cornejales		
26	Peña Alta Cerrada Popocatepetl		
27	Peña Alta Cerrada La Era		
28	Francisco Villa Cerrada Azucenas		
29	Cerrada Zacatlán		
30	Cuatro Milpas		
31	Cuchilla Juan Ferri		
32	Educación Primaria y Soneto		
33	Ahuehuate		
34	La Cuchilla		
35	Camino a San Nicolás Tetelco		
36	Jazmín Lirio El Llano		
37	3a Cerrada de Barranca		
38	2a Cerrada de Zacatecas		
39	Educación Tecnológica y Sur del Comercio		
40	Frente al Panteón Nuevo		
41	Deportivo Tecomitl		
42	Cerrada Campeche		
43	Prolongación División del Norte		
44	Olivar Santa María		
45	Ampliación Conchita		
46	Cerrada Toluca		
47	AtotolcoChinanco (Las Garzas)	San Pedro Tláhuac	
48	Tempiluli I		
49	Tempiluli II		
50	Embarcadero	Santa Catarina Yecahuizotl	
51	La Joyita		
52	El Mirador		
53	Acualaxtlaomecoxtla (Cañada)		
54	Chichilaula	Santiago Zapotitlán	
55	Ampliación La Conchita		
56	Pequeña Propiedad Zapotitlán		
57	El Triángulo Zapotitlán		
58	Camino Real a Zapotitlán		

NOTA: En la Sección 4.4.3 del Programa Delegacional únicamente se señala el nombre "Tempiluli" sin especificar si se trata del asentamiento "Tempiluli I" o "Tempiluli II", por esta razón en el cuadro que antecede se contemplan a ambos y el número de asentamientos asciende a 58.

Así las cosas se tiene que no obstante el asentamiento humano denominado “Tabla de Los Ranchos” posee la condición de irregular, y está contemplado como tal dentro del Programa Delegacional en el anexo de su capítulo IX, así como en la versión de divulgación de dicho Programa, la Norma de Ordenación Particular en análisis le asigna una zonificación **Habitacional Mixta** sin que exista de por medio un estudio que contemple aspectos ambientales, urbanos, jurídicos y descriptivos por medio del cual se justifique y condicione el cambio de uso de suelo de conservación a urbano, tal y como lo dispone el resto de las Normas de Ordenación Particulares aplicables a los asentamientos humanos irregulares, este tema será analizado posteriormente.

Por otro lado, según la lectura de la Norma en comento, los restantes 57 asentamientos humanos únicamente están condicionados a que les sea delimitado el polígono el cual tendrá la zonificación **Habitacional Rural de Baja Densidad**, tarea a cargo de la Comisión de Regulación Especial. Sin embargo no se especifica el procedimiento a través del cual se establecerá el referido polígono y nuevamente no se contempla la previa realización de un estudio para determinar afectaciones urbano-ambientales. Derivado de lo anterior, se entiende que una vez se haya dictaminado el polígono correspondiente, los asentamientos humanos obtendrán de forma directa la zonificación habitacional.

Aunado a lo anterior, es de señalarse que el Programa Delegacional no señala cuál es el estatus jurídico de las áreas ocupadas por los asentamientos en tanto no se haya dictaminado el polígono el cual pudiera ser regulado por la zonificación habitacional, en consecuencia se desprende que hasta que no se haya establecido formalmente el cambio de zonificación los asentamientos seguirán con la condición de irregulares al estar ejerciendo el uso de vivienda en suelo de conservación.

VII.1.3 Normas de Ordenación Particulares para Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a: 1) Regulación Especial; 2) Estudio Específico; y 3) Diagnóstico

Las Normas de Ordenación en comento buscan resolver la problemática de los asentamientos humanos en suelo de conservación mediante la realización de un

estudio en el cual se evalúa aspectos ambientales, socioeconómicos, urbanos, descriptivos, jurídicos de un asentamiento; posteriormente el estudio es dictaminado para determinar si es factible asignar una zonificación habitacional al asentamiento, implicando un cambio de zonificación, o bien si el mismo requiere ser reubicado y, en la medida de lo posible, recuperar el área ocupada.

Ahora bien, según lo establecido en el Programa Delegacional, en particular en el Capítulo III y en la Sección 4.4.3, se tiene que del estudio en conjunto de las tres Normas de Ordenación Particulares la ejecución de las mismas es un sólo proceso conformado por tres etapas las cuales corresponden a cada una de las normas en cuestión. Esto es así toda vez que la norma para asentamientos sujetos a Diagnóstico refiere que si un asentamiento es dictaminado de manera positiva pasará a ser regulado por la norma de asentamientos sujetos a Estudio Específico, y al mismo tiempo, esta última norma establece que de ser dictaminado positivamente, al asentamiento le aplicará la norma de asentamientos sujetos a Regulación Especial.

En este orden de ideas, el proceso de aplicación de las Normas de Ordenación de referencia se describe en la siguiente figura:

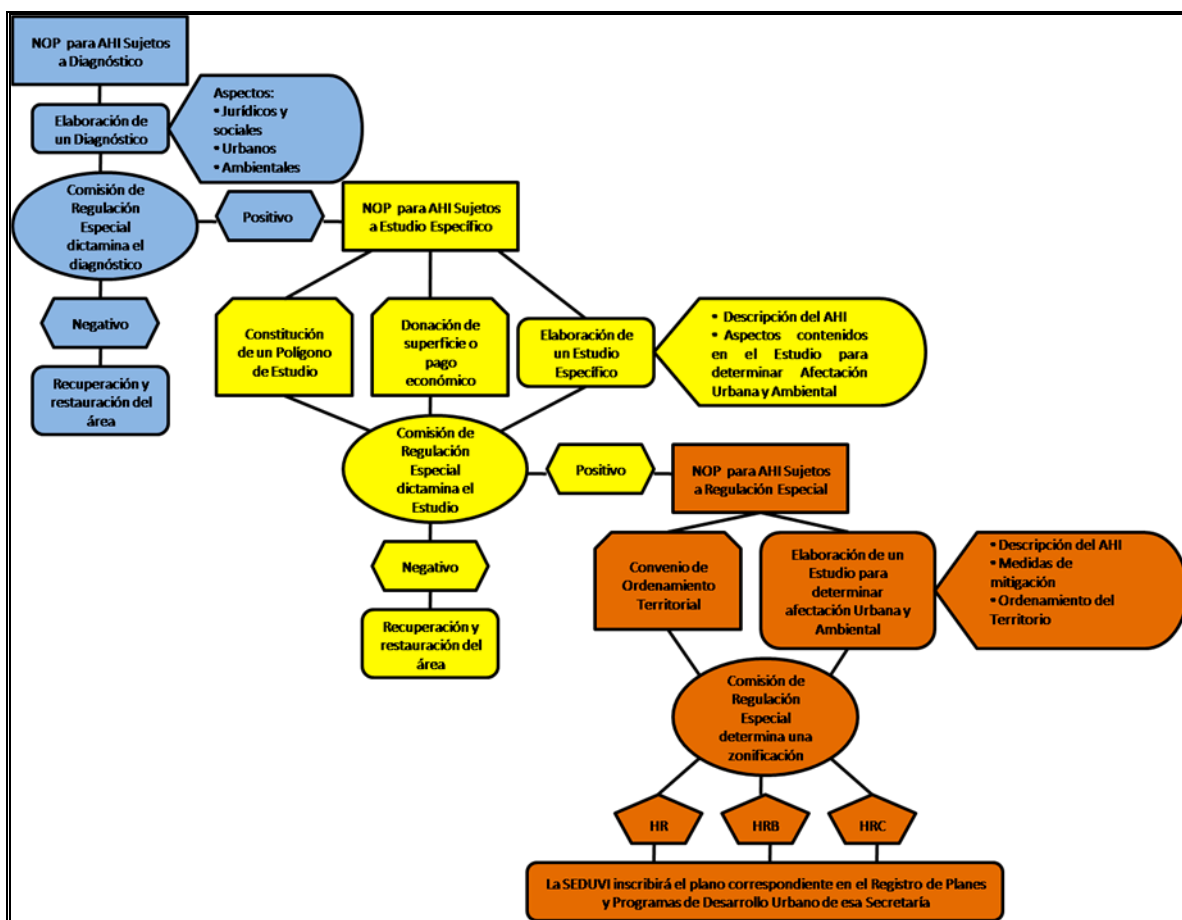


Figura 4.- Normas de Ordenación Particulares para Asentamientos Humanos Irregulares
sujetos a: 1) Regulación Especial; 2) Estudio Específico; y 3) Diagnóstico

NOP.- Norma de Ordenación Particular
AHI.- Asentamiento Humano Irregular
HR.- Zonificación Habitacional rural

HRB.- Zonificación Habitacional Rural de Baja Densidad
HRC.- Zonificación Habitacional Rural con Comercio y Servicios
SEDUVI.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

Así las cosas, una vez descrito el procedimiento de ejecución de las Normas de Ordenación Particulares que en este apartado se abordan, cabe resaltar que durante el análisis realizado al Programa Delegacional se identificaron diversos puntos respecto al citado procedimiento, los cuales se señalan a continuación:

1. La sección 4.4.3 reporta que la Norma de Estudio Específico contempla las siguientes fases: 1) Constitución de un Polígono de Estudio; 2) Donación de superficie para constituir reserva territorial o el pago económico para la adquisición de predios para el mismo fin; y 3) la elaboración de un Estudio Específico. Ahora bien, el punto 1) y 2) están contemplados como elementos que constituyen el Convenio de Ordenamiento Territorial el cual es una de las etapas de la Norma de Regulación Especial, aún y cuando no

están exactamente reportados de la misma forma. Esta situación se muestra en Cuadro 8:

Cuadro8.- Comparación entre las Normas de Ordenación Particulares de Estudio Específico y de Regulación Especial.

Sección 4.4.3 Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Estudio Específico	Sección 6.2.5 De los Instrumentos de Coordinación
<i>"(...) los propietarios o poseedores de los terrenos deberán aportar suelo para constituir reserva territorial (...) se podrá optar por realizar un pago sustitutivo que será destinado a la adquisición de predios para este mismo fin. (...)".</i>	<i>"(...) Como pago compensatorio por Pérdida de Servicios Ambientales, los habitantes del asentamiento cuyo Estudio Específico positivo determine la aplicación de la Norma Particular de Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Regulación Especial, deberán aportar suelo para constituir reserva territorial (...) se podrá optar por realizar un pago sustitutivo que será destinado a la adquisición de predios para este mismo fin. (...)".</i>
<i>"(...) Para que el asentamiento acceda al mejoramiento en términos de equipamiento urbano y servicios básicos, será necesario que se constituya en un Polígono de Estudio, de acuerdo a los lineamientos que para tal fin la SEDUVI expida y en los que se establecerán los derechos y obligaciones de los propietarios, poseedores, autoridades y particulares (...)".</i>	<i>"(...) La población del Asentamiento Humano Irregular deberá constituirse en un Polígono de Actuación para el mejoramiento del mismo, en términos de equipamiento urbano y servicios básicos. (...)".</i>

De la información contenida en el cuadro anterior se tiene que: 1) la aportación del suelo para el establecimiento de reserva territorial no es considerado como pago compensatorio por la pérdida de servicios ambientales en la sección 4.4.3 y sí lo es así en la sección 6.2.5; y 2) la sección 4.4.3 reporta un "Polígono de Estudio", mientras que la sección 6.2.5 especifica un "Polígono de Actuación", aunque ambos tengan la misma finalidad.

- Según la Norma de Regulación Especial, se requiere la creación de un Convenio de Ordenamiento Territorial, el cual, de conformidad con la sección 6.2.5, deberá estar constituido por 14 puntos siendo el 3 y 4 el Polígono de Actuación y la donación de suelo para la creación de reserva territorial, respectivamente. En este orden de ideas, se deduce que si un asentamiento es dictaminado favorablemente a través de la Norma de Ordenación Particular de Estudio Específico y por lo tanto pase a ser regulado por la Norma de Regulación Especial, no necesitará de los dos requisitos referidos al momento de conformarse el Convenio de

Ordenamiento Territorial en virtud de que dichos puntos tuvieron que ser cubiertos durante la ejecución de la Norma de Estudio Específico.

3. En el mismo sentido que el punto anterior, la sección 6.2.4 puntualiza que para la Norma de Estudio Específico se deberá elaborar un estudio con los aspectos contemplados en el Estudio para determinar Afectación Urbana y Ambiental, siendo que este último corresponde a la Norma de Regulación Especial. En tal virtud, el asentamiento que sea dictaminado positivamente en la Norma de Estudio Específico, no requerirá de la elaboración del estudio para determinar afectación urbana y ambiental cuando pase a ser regulado por la Norma de Regulación Especial, puesto que tendría que estar incluido dentro del estudio específico.
4. La Norma de Regulación Especial únicamente considera como parte final de su proceso el otorgamiento de alguna zonificación habitacional, previo al cumplimiento de una serie de requerimientos. No se contempla la posibilidad de que el asentamiento sea dictaminado negativamente, solamente se refiere que en tanto no se hayan cubierto los referidos requisitos aplicará la zonificación Rescate Ecológico.
5. La sección 4.4.3 del Programa Delegacional refiere lo siguiente respecto a las zonificaciones que regirán a un asentamiento mientras esté siendo evaluado por alguna de las Normas de Ordenación:

Cuadro 9.- Zonificaciones aplicables a los asentamientos según las Normas de Ordenación Particulares.

Norma de Ordenación Particular	Zonificación aplicable
Sujetos a Diagnóstico	No se especifica
Sujetos a Estudio Específico	Rescate Ecológico (RE), Preservación Ecológica (PE) y Producción Rural Agroindustrial (PRA)
Sujetos a Regulación Especial	Rescate Ecológico (RE)

El Programa Delegacional no determina la zonificación correspondiente a los asentamientos sujetos bajo la Norma de Diagnóstico, por lo que se infiere que deberá de aplicar alguna de las tres zonificaciones del suelo de conservación según sea el caso. Por otro lado, no se explica el motivo por el cual, en el caso de la Norma de Regulación Especial, únicamente se está

restringiendo a la zonificación de Rescate Ecológico cuando anteriormente (durante la aplicación de la Norma de Estudio Específico) se considera las tres zonificaciones referidas.

6. En el Programa Delegacional el orden de aparición de las Normas estudiadas siempre refiere en un primer término a la de Regulación Especial, posteriormente a la de Estudio Específico y finalmente a la Diagnóstico, sin embargo el mismo Programa, en su sección 4.4.3, describe la ejecución de las Normas como un sólo proceso (en el cual primero se tiene que cubrir determinados requisitos para posteriormente pasar a la siguiente norma) cuyo inicio tendría que ser a partir de la política de los asentamientos sujetos a Diagnóstico. No obstante lo anterior, es de señalarse que dicho proceso es impráctico en virtud de que primeramente se requeriría la elaboración de un “Diagnóstico” y posteriormente un “Estudio Específico” y finalmente los puntos restantes del “Convenio de Ordenamiento Territorial” (según las particularidades descritas en el punto 2 y 3 del presente apartado).
7. Ahora bien, hasta este punto se ha desarrollado el planteamiento de la aplicación de las Normas de Ordenación Particulares para la atención de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación como un único proceso conformado por tres etapas; sin embargo el Programa Delegacional contiene elementos que pueden interpretarse en el sentido de que las Normas de Ordenación pueden aplicarse de forma independiente tal y como se explica a continuación:

En la sección 6.2.4 del Programa Delegacional se establece que el Estudio para determinar afectación Urbana y Ambiental se requerirá a los asentamientos que dentro del citado Programa tengan asignados la zonificación HR (Habitacional Rural) y a los que hayan sido dictaminados favorablemente en la Norma de Estudio Específico; asimismo, dentro de la misma sección, se reporta que como una medida en el control de los asentamientos humanos irregulares se realizará el Estudio para determinar afectación Urbana y Ambiental a los asentamientos que tengan asignados

las zonificaciones HR (Habitacional Rural) y HRC (Habitacional Rural con Comercio y Servicios) así como aquellos con Estudio Específico favorable.

En consecuencia, se está realizando una diferenciación entre los asentamientos con zonificación HR y HRC y aquellos dictaminados positivamente en la Norma de Estudio Específico. Derivado de lo anterior, esto puede generar una interpretación en la cual los asentamientos puedan ser dictaminados directamente a partir de la Norma de Regulación Especial.

No obstante lo anterior, es de resaltarse que en el Programa Delegacional **no existe asentamiento que tenga establecido las zonificaciones HRC o HRC**. Los asentamientos que sí tienen asignada una zonificación son los contenidos en la Norma de Ordenación Particular para Predio con Normatividad Específica pero con la zonificación HRB (Habitacional Rural de Baja Densidad).

8. En el mismo sentido que el punto anterior, para el caso de la Norma de Estudio Específico se presenta un escenario similar:

De conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Programa Delegacional, se requerirá un “Estudio Determinado” a los asentamientos sujetos a Estudio Específico así como aquellos que impliquen factibilidad a partir de la Norma de Diagnóstico.

De esta manera, nuevamente se presenta el supuesto de dos tipos de asentamientos: los que necesitan de la elaboración de un estudio determinado (resaltándose que el Programa Delegacional no especifica cuáles son estos asentamientos) y los que son producto de la aprobación de la Norma de asentamientos sujetos a Diagnóstico.

9. Para el caso de la Norma de Asentamientos sujetos Diagnóstico, el Programa Delegacional la contempla como la medida a aplicarse cuando los asentamientos no estén considerados en las otras dos Normas, según lo descrito en los puntos 7 y 8 de este apartado, y no como el inicio de un único proceso.

10. En otro orden de ideas, en el cuadro siguiente se muestra una comparación de los aspectos que conforman cada uno de los estudios a ser desarrollados para los asentamientos según las Normas de Ordenación en estudio:

Cuadro 10.-Normas de Ordenación Particulares de Diagnóstico, Estudio Específico, Regulación Especial y sus requisitos.

REQUISITOS	DIAGNÓSTICO	ESTUDIO ESPECÍFICO	REGULACIÓN ESPECIAL
Jurídicos			
Posesión de la tierra	X	X	
Convenios existentes	X		
Zonificación según el PDDU		X	
Sociales			
Perfil socioeconómico	X	X	
Número de familias e integrantes		X	
Descripción de las viviendas		X	
Organización social		X	
Urbanos			
Antigüedad	X	X	
Proceso de ocupación	X		
Distancia del asentamiento al área urbana más cercana	X	X	
Posibilidad de conurbación	X		
Riesgo	X	X	X
Factibilidad de dotación de servicios	X	X	X
Ubicación georeferenciada y delimitación y superficie del polígono		X	X
Plano del asentamiento con lotes, manzanas y vías		X	X
Población con servicios urbanos		X	X
Levantamiento topográfico		X	X
Transporte público		X	X
Capacidad del asentamiento para absorber población reubicada		X	X
Equipamiento urbano		X	X
Ambientales			
Capacidad de infiltración	X		
Captura de carbono	X		
Biodiversidad	X		
Vegetación		X	X
Fauna		X	X
Escurrimientos		X	X
Suelo		X	X
Producción Agropecuaria		X	X
De mitigación			
Mecanismos para compensar y restaurar el impacto ambiental		X	X
Tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales		X	X
Ordenamiento del territorio			
Plano con zonificación propuesta que incluya usos de suelo, número de niveles, porcentaje de área libre		X	X
Restricciones a secciones viales		X	X

De la información contenida en el cuadro que antecede se desprende que existen aspectos que son únicos dentro de los estudios o diagnóstico y que al mismo tiempo algunos de ellos coinciden entre uno y otro. No obstante lo anterior, el Estudio Específico es el que contiene el mayor número de rubro a ser cubiertos.

VII.2 Ley Ambiental del Distrito Federal

Tal y como se señaló con anterioridad, la Ley Ambiental del Distrito Federal busca formular, conducir y evaluar la política ambiental que rige el territorio del Distrito Federal así como mantener un equilibrio entre las actividades humanas y el entorno natural, siendo el suelo de conservación una de las entidades contempladas en la aplicación de dicha Ley.

Focalizando el tema del suelo de conservación, el ordenamiento ecológico es el instrumento mediante el cual se definen y regulan las actividades en este tipo de suelo, siguiendo la premisa del desarrollo humano con la conservación del medio ambiente, es decir, el desarrollo sustentable, resaltando la obligatoriedad de dicho instrumento en el Distrito Federal.

Ahora bien, según lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano la planeación del Distrito Federal debe de estar fundada en el desarrollo sustentable, el ordenamiento ecológico y los Programas de Desarrollo Urbano.

En concordancia con lo anterior, la Ley Ambiental señala que la elaboración de los Programas de Desarrollo Urbano deberá contener el ordenamiento ecológico y la conservación del medio natural evitando que éste sea fraccionado; y a su vez, la formulación de los programas de ordenamiento ecológico considerará el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos así como la prioridad del ordenamiento ecológico sobre otro aprovechamiento que no sea compatible con el desarrollo sustentable, situación que deberá estar reflejada en los Programas de Desarrollo Urbano.

Aunado a lo anterior, la Ley Ambiental establece que en los Programas de Desarrollo Urbano el ordenamiento ecológico será ineludible tratándose de usos y destinos del suelo de conservación contemplándose también cuando se pretenda

ampliar los poblados rurales existentes o la creación de nuevos asentamientos humanos.

En efecto, se observa que existe una contradicción entre lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal y las Normas de Ordenación Particulares objeto de estudio, lo anterior en virtud de que mientras la primera tiene como fundamento el desarrollo sustentable y la conservación del suelo de conservación, las Normas de referencia buscan la regularización de los asentamientos humanos localizados en zonas donde el uso de suelo para vivienda se encuentra prohibido.

Como ejemplo de lo anterior se tiene que la Norma de Ordenación Particular para Predio con Normatividad Específica está asignando una zonificación Habitacional a 58 asentamientos sin existir mayor restricción que la delimitación del polígono en la cual regirá dicha zonificación. Asimismo, tanto la Norma de asentamientos sujetos a Diagnóstico como la de asentamientos sujetos a Estudio Específico, consideran que si un asentamiento es dictaminado de manera positiva pasará a la siguiente etapa de su regularización y, finalmente, mediante la aplicación de la Norma de Regulación Especial, tener acceso a una de tres zonificaciones habitacionales.

Con lo anterior, se aprecia que en la formulación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente en la Delegación Tláhuac no se contempló debidamente el ordenamiento ecológico puesto que se está ponderando la consolidación de los asentamientos humanos irregulares mediante el otorgamiento de zonificaciones habitacionales.

VII.3 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Según lo establecido con anterioridad, La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente busca, entre otras cuestiones, el preservar, restaurar y mejorar el medio ambiente así como propiciar el desarrollo sustentable, lo anterior mediante la ejecución de instrumentos formulados con esa política ambiental, siendo uno de ellos el ordenamiento ecológico, el cual tiene la finalidad de regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas.

Ahora bien, según esta Ley los programas de ordenamiento ecológico regionales deben de regular los usos de suelo en las zonas ubicadas fuera de los centros de

población para proteger el medio ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales, así como establecer criterios de regulación ecológica dentro de los centros de población para que sean considerados en los programas de desarrollo.

Asimismo, la Ley de referencia determina que cuando se formula, aprueba, expide, evalúa y modifica algún programa de ordenamiento ecológico local, debe contemplarse si en un área localizada fuera de los límites de los centros de población pretende ampliarse alguno de estos centros referidos. Además de que las autoridades locales deben hacer compatible el ordenamiento ecológico con la ordenación y regulación de los asentamientos humanos incluyendo este aspecto en los programas de desarrollo aplicables.

Igualmente, la Ley puntualiza que la planeación del desarrollo urbano, y por lo tanto los programas de desarrollo urbano, deben tomar en cuenta el programa de ordenamiento ecológico. Asimismo, se deberá evitar las tendencias a la suburbanización extensiva así como la afectación de áreas con alto valor ambiental debido al crecimiento de los centros de población. Y se preverá las tendencias del crecimiento de los asentamientos humanos para mantener una relación adecuada entre la base de recursos y la población.

Derivado de lo anterior, se aprecia que no existe compatibilidad entre lo señalado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y las Normas de Ordenación Particulares objeto de estudio toda vez que la primera tiene como premisa básica la preservación, restauración y mejoramiento del medio ambiente, mientras que las segundas regularizan asentamientos humanos ubicados en zonas que dada su importancia ambiental prohíben el uso de vivienda.

Esta situación puede verse reflejada en la Norma de Ordenación Particular para Predio con Normatividad Específica puesto que otorga una zonificación habitacional a 58 asentamientos sin que ningún requisito previo les sea requerido acelerando de manera casi automática el proceso de urbanización.

Derivado de lo anterior, se observa que en la elaboración del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente en la Delegación Tláhuac no se consideró adecuadamente el ordenamiento ecológico de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente puesto que se está priorizando la consolidación de los asentamientos humanos irregulares a través de la asignación de zonificaciones habitacionales.

VIII. CONCLUSIONES

1. Los asentamientos humanos localizados en el suelo de conservación de la Delegación Tláhuac tienen la condición de irregulares en virtud de que el uso habitacional que ejercen está prohibido en las tres zonificaciones que regulan el suelo de conservación según lo establecido en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano versión 2008 vigente en la citada Demarcación Territorial.
2. El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac versión 2008, contiene políticas de atención para atender los asentamientos humanos irregulares las cuales están contenidas en las Normas de Ordenación Particulares: 1) para Predio con Normatividad Específica; 2) Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Diagnóstico; 3) Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Estudio Específico; y 4) Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Regulación Especial.
3. Las Normas de Ordenación Particulares de Diagnóstico, Estudio Específico y Regulación Especial, contemplan la elaboración de un dictamen el cual deberá aplicarse a los asentamientos humanos irregulares y así determinar si es factible la regularización del asentamiento mediante el otorgamiento de una zonificación habitacional o la recuperación del área.
4. El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente en Tláhuac establece la figura de la Comisión de Regulación Especial, (conformada por la Delegación Tláhuac, la Secretaría del Medio Ambiente y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) como la encargada de dictaminar el diagnóstico y los estudios para determinar la situación particular de los asentamientos humanos y el tratamiento a seguir de acuerdo a las políticas de atención previstas.
5. La Norma de Ordenación Particular para Predio con Normatividad Específica asignó al asentamiento humano denominado “Tabla de los Ranchos” la zonificación **habitacional mixta** (HM 4/20/M); asimismo, dicha Norma establece que la Comisión de Regulación Especial determinará el

polígono de 57 asentamientos humanos en donde aplicará la zonificación **Habitacional Rural de Baja Densidad**(HRB 2/30/B). En ambos casos no se contempló la realización de un estudio previo en el que se evalúe las afectaciones urbano-ambientales ni el pago por pérdida de servicios ambientales.

6. Del estudio en conjunto de las Normas de Ordenación Particular para Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Diagnóstico, Estudio Específico y Regulación Especial, se desprende que la implementación de dichas Normas se trata de un único proceso dividido en tres etapas las cuales corresponden a cada una de las normas referidas respectivamente, entendiéndose que debe de cumplirse con todos los requisitos que cada una de ellas establece para poder tener acceso a la siguiente norma.
7. No obstante lo anterior, el Programa Delegacional también contiene diversos elementos que sugieren que un asentamiento puede ser dictaminado directamente a través de cualquiera de las Normas referidas en el punto anterior, sin embargo no está expresamente determinado cuáles serían los asentamientos humanos irregulares a ser dictaminados de manera directa.
8. Las Normas de Ordenación Particulares para Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Diagnóstico, Estudio Específico y Regulación Especial, contemplan la realización de dictámenes para determinar afectación urbana y ambiental, siendo que existen requisitos en común y únicos dentro de dichos dictámenes.
9. Las Normas de Ordenación Particulares objeto de estudio no son compatibles con la normatividad ambiental aplicable en el Distrito Federal puesto que:
 - Ley Ambiental dispone que la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales del Distrito Federal prevalecerán sobre cualquier otro tipo de uso y destino que se pretenda asignar.

- La Ley Ambiental señala que el ordenamiento ecológico debe ser obligatorio en la formulación de los Programas de Desarrollo Urbano, sin embargo no fue contemplado en la elaboración del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac, versión 2008, toda vez que esté busca regularizar los asentamientos humanos en suelo de conservación.
- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente determina que debe evitarse el fomento de la urbanización en zonas con importancia ambiental, situación que no fue contemplada durante la elaboración del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac, versión 2008.

10. La implementación de las Normas de Ordenación Particulares que regulan los asentamientos humanos irregulares es contradictoria en su aplicación, dado que así como asigna zonificaciones habitacionales de forma casi automática también plantea un procedimiento de dictaminación que a su vez tiene deficiencias, generando así incertidumbre. Independientemente de lo anterior, la tendencia de las Normas es el regularizar los asentamientos sobreponiéndolos sobre la importancia ambiental de la zona que ocupan, en consecuencia se prevé que las afectaciones al suelo de conservación se intensifiquen.

11. L
a normatividad Urbana y Ambiental vigente en el Distrito Federal sanciona la ocupación del suelo de conservación por los asentamientos humanos irregulares. La Ley de Desarrollo Urbano señala que debe de cumplirse con obligatoriedad los usos establecidos por los Programas Delegacionales mientras que la Ley Ambiental a través del ordenamiento ecológico no contempla el uso habitacional como permitido en el suelo de conservación. No obstante lo anterior, los procedimientos administrativos efectuados para sancionar las contravenciones a las Leyes de referencia son insuficientes además de que la reincidencia de dichas contravenciones son recurrentes.

IX. ANEXO

Las siguientes figuras corresponden a porciones del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente para la Delegación Tláhuac, versión de divulgación, y tienen como finalidad mostrar la ubicación de algunos asentamientos según el poblado en donde se encuentran.

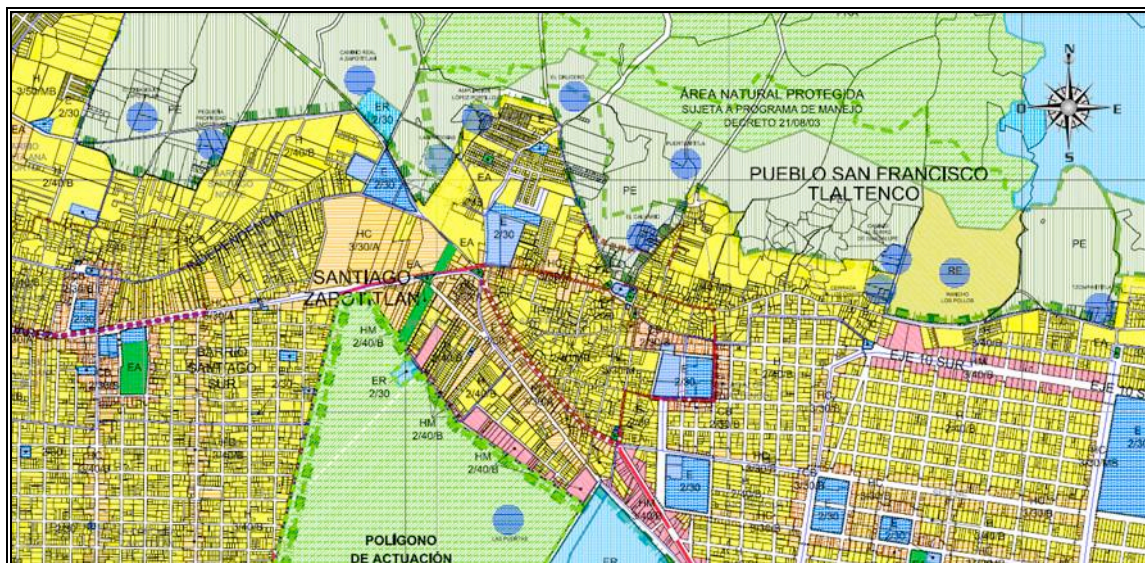


Figura 5.- Asentamientos Humanos Irregulares en los Poblados San Francisco Tlaltenco y Santiago Zapotitlán.

ESCALA 1: 10,000

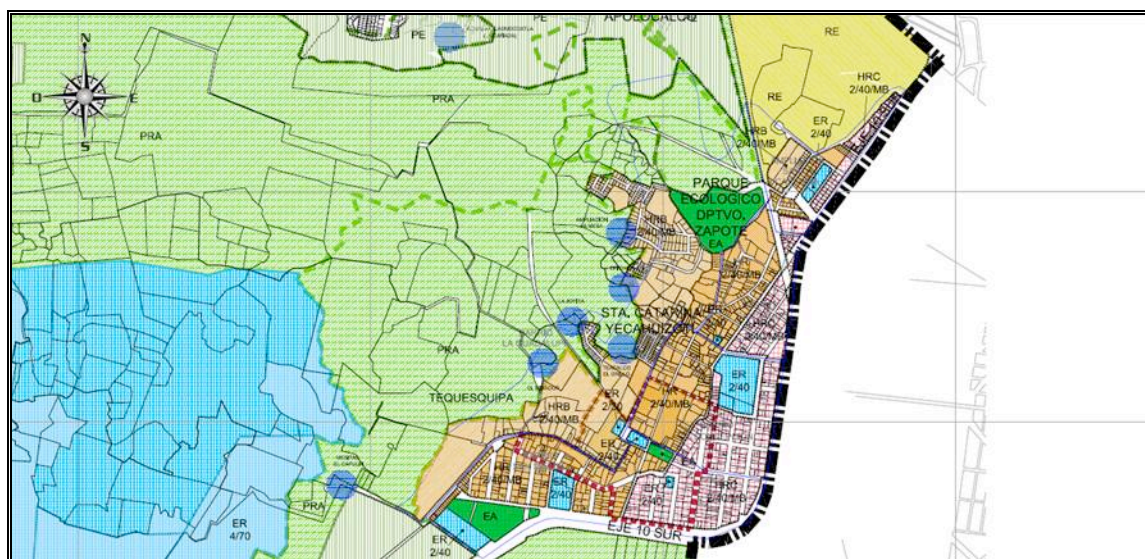


Figura 6.- Asentamientos Humanos Irregulares en el Poblado Santa Catarina Yecahuitzotl.

ESCALA 1: 10,000



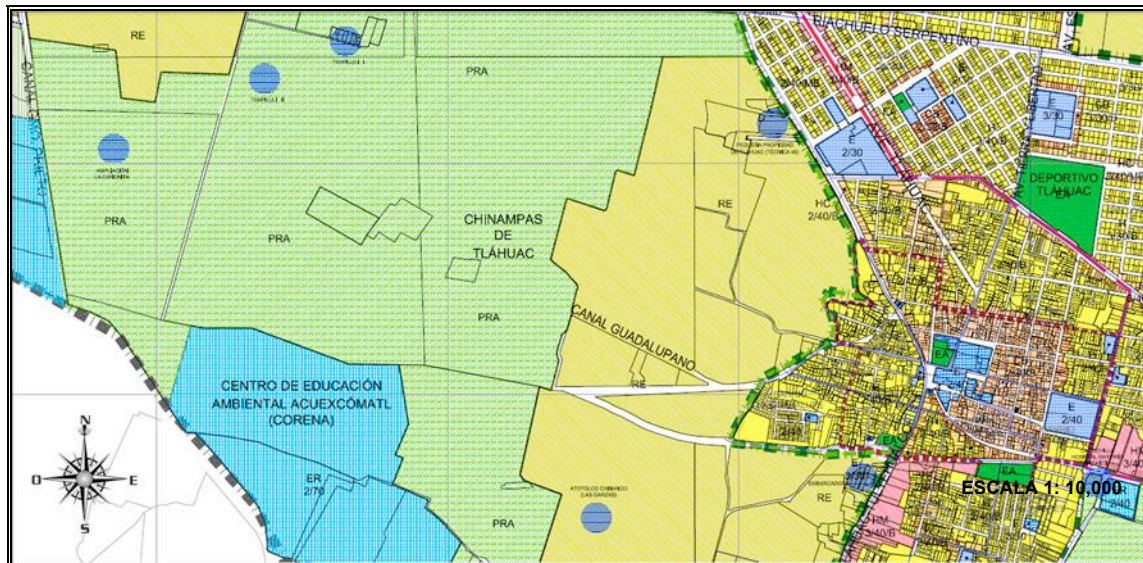


Figura 7.- Asentamientos Humanos Irregulares en el Poblado San Pedro Tláhuac.

ESCALA 1: 10,000

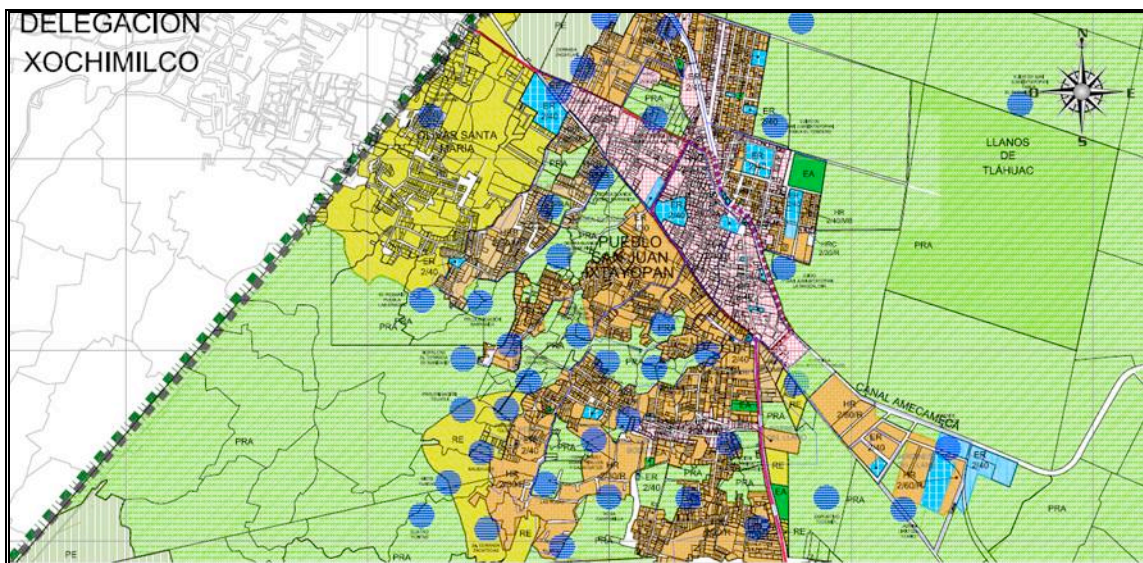


Figura 8.- Asentamientos Humanos Irregulares en el Poblado San Juan Ixtayopan

ESCALA 1: 10,000

SUELO URBANO

H	HABITACIONAL
HC	HABITACIONAL CON COMERCIO EN PLANTA BAJA
HM	HABITACIONAL MIXTO
E	EQUIPAMIENTO
EA	ESPACIOS ABIERTOS
CB	CENTRO DE BARRIO

SUELO DE CONSERVACIÓN

HR	HABITACIONAL RURAL
HRB	HABITACIONAL RURAL DE BAJA DENSIDAD
HRC	HABITACIONAL RURAL CON COMERCIO Y SERVICIOS
ER	EQUIPAMIENTO RURAL
ER*	EQUIPAMIENTO RURAL
RE	RESCATE ECOLÓGICO
PE	PRESERVACIÓN ECOLÓGICA
PRA	PRODUCCIÓN RURAL AGROINDUSTRIAL

● ASENTAMIENTO HUMANO IRREGULAR

— LÍMITE DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA

— LÍMITE DELEGACIONAL

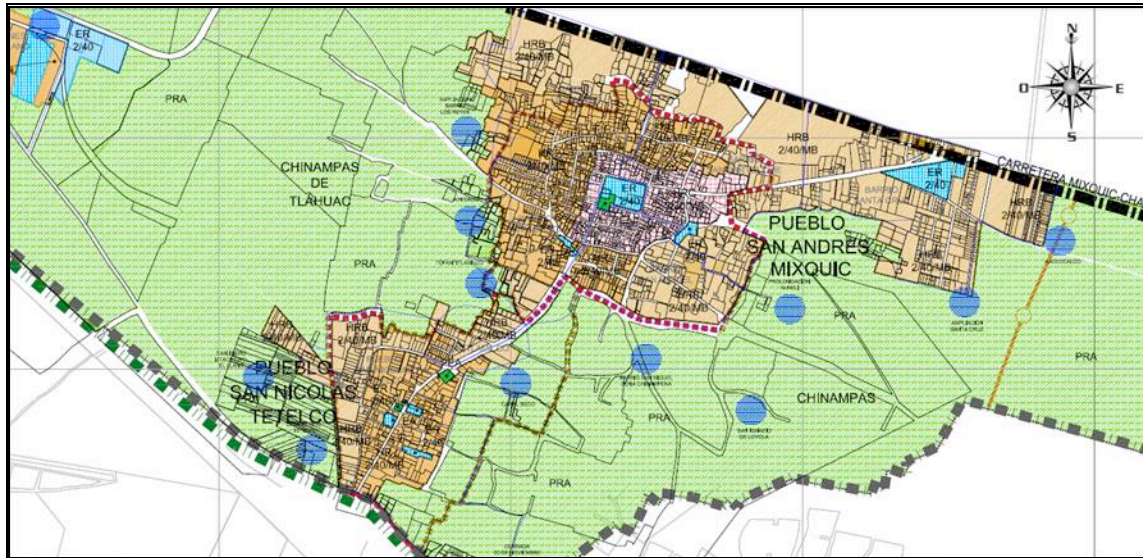


Figura 9.- Asentamientos Humanos Irregulares en los Poblados San Nicolás Tetelco y San Andrés Mixquic.

ESCALA 1: 10,000

SUELO URBANO	
H	HABITACIONAL
HC	HABITACIONAL CON COMERCIO EN PLANTA BAJA
HM	HABITACIONAL MIXTO
E	EQUIPAMIENTO
EA	ESPACIOS ABIERTOS
CB	CENTRO DE BARRIO

SUELO DE CONSERVACIÓN	
HR	HABITACIONAL RURAL
HRB	HABITACIONAL RURAL DE BAJA DENSIDAD
HRC	HABITACIONAL RURAL CON COMERCIO Y SERVICIOS
ER	EQUIPAMIENTO RURAL
ER*	EQUIPAMIENTO RURAL
RE	RESCATE ECOLÓGICO
PE	PRESERVACIÓN ECOLÓGICA
PRA	PRODUCCIÓN RURAL AGROINDUSTRIAL

	ASENTAMIENTO HUMANO IRREGULAR
	LÍMITE DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA
	LÍMITE DELEGACIONAL

X. REFERENCIAS

- Diario Oficial de la Federación (1988). “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”. Publicada el 28 de enero de 1998, con reformas añadidas el 13 de diciembre de 1996.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (1996). “Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”. Publicada el 29 de enero de 1996.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (1997). “Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac”. Publicado el 10 de abril de 1997.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2000). “Ley Ambiental del Distrito Federal”. Publicada el 13 de enero de 2000.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2000). “Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal”. Publicado el primero de agosto de 2000.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2005). “Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación La Magdalena Contreras”. Publicado el 28 de enero de 2005.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2005). “Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco”. Publicado el 06 de mayo de 2005.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2008). “Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac”. Publicado el 25 de septiembre de 2008.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (2010). “Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en el suelo de conservación del Distrito Federal”.

Sitios de Internet consultados

- <http://www.sma.df.gob.mx/corena/> Inicio. 01 de abril de 2013, 16:40 hrs.

- <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/download/596.pdf> Publicaciones. 01 de abril de 2013, 16:40 hrs.