# Uso del Suelo en el Distrito Federal

E L E M E N T O S
B Á S I C O S

## Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial

PAOT

Procuraduría Ambiental
y del Ordenamiento
Territorial del D.F.

# PREFACIO

PAOT

PROCURADURÍA AMBIENTAL
Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL D.F.

La Ciudad de México, entendida como el Distrito Federal y la zona conurbada, es el núcleo urbano más grande del país y uno de los más grandes del planeta. Es el principal centro político, académico, económico, financiero, empresarial y cultural de la República y alberga cerca del 8 por ciento de la población de los Estados Unidos Mexicanos (8.851 millones) que, de acuerdo a información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), genera 17 por ciento del producto interno bruto nacional. Además, a pesar de ser una mega ciudad, cerca del 50 por ciento del territorio aún conserva ecosistemas naturales como bosques, pastizales, pedregales y cuerpos de agua, entre otras. En muchos rincones encontramos una estrecha relación entre sus recursos naturales y el territorio en el que se establece.

Hoy en día, la Ciudad de México tiene una sociedad involucrada con el cuidado y la protección del medio ambiente que busca un territorio ordenado. Con esta premisa se diseñó este proyecto, que representa la posibilidad de mostrar a los habitantes de la ciudad algunos de los estudios realizados en la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) en materias como áreas verdes, suelo de conservación, ruido y uso del suelo; siempre con la premisa de máxima transparencia, rendición de cuentas y acceso efectivo a la información pública. Es importante resaltar que la PAOT, a lo largo de sus casi trece años de existencia, ha logrado consolidar una serie de estudios e investigaciones relacionadas con temas urbanos y ambientales.

Una de las atribuciones prioritarias de la PAOT, establecida en el artículo 50, fracción II, del Reglamento de su Ley Orgánica, es la generación de estudios, reportes y dictámenes ambientales y urbanos. En este tenor, se han realizado diversos estudios enfocados a temas relacionados con el medio ambiente y el ordenamiento territorial. Estos estudios representan uno de los capitales más importantes con los que cuenta la Procuraduría, el cual debe difundirse y hacerse accesible a la ciudadanía, con el fin de dar a conocer a los habitantes de la Ciudad de México la situación que guardan los recursos naturales y cuáles son los principales problemas urbanos y ambientales a los que se enfrenta el Distrito Federal. Es importante señalar que la PAOT hace públicos todos sus estudios y están disponibles en el Centro de Información y Documentación de la Procuraduría "CEIDOC-PAOT" http://centro.paot.org.mx/.

Dada la calidad y especialización de la información, resulta urgente trasferir todo este conocimiento a los distintos sectores de la sociedad, y si bien, como ya se mencionó, los estudios están disponibles para todo el público, es cierto que en muchos de ellos el lenguaje y la información que se maneja es muy técnica y de difícil compresión para aquellos que no están inmersos en estos temas.

De esta manera y con este proyecto se trabaja desde la Procuraduría no sólo en la defensa del derecho de los habitantes del Distrito Federal a gozar un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, sino también en la defensa del primordial derecho a la información. Así, la PAOT busca consolidar el trabajo realizado en los últimos años contribuyendo al acceso efectivo a la justicia ambiental por parte de los ciudadanos y contener, por medio de la información pública, las afectaciones ambientales y territoriales que enfrenta la Ciudad de México.

**PAOT, 2014**

# ÍNDICE


| | | |
|---|---|---|
| **1** | **INTRODUCCIÓN** | 6 |
| **2** | **GENERALIDADES USO DEL SUELO** | 10 |
| 2.1 | Concepto y definición | 11 |
| 2.2 | Marco jurídico | 15 |
| | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) | 16 |
| I. | Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) (1993) | 17 |
| II. | Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) (1988) | 19 |
| III. | Estatuto de Gobierno del DF (EGDF) (1994) | 27 |
| IV. | Ley Orgánica de la Administración Pública del DF (LOAPDF) (1998) | 28 |
| V. | Ley de Desarrollo Urbano del DF (LDUDF) (2010) | 30 |
| VI. | Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el DF (LAPTDF) (2000) (antes Ley Ambiental del DF, LADF) | 35 |
| **3** | **PROBLEMÁTICA DEL USO DEL SUELO EN EL DF** | 40 |
| 3.1 | Línea geográfica | 41 |
| 3.2 | El uso del suelo y los programas | 42 |
| 3.3 | Traslape de regulaciones | 51 |
| 3.4 | Acreditación y consulta de uso del suelo | 53 |
| 3.5 | Conflictos de uso del suelo ante tribunales | 55 |
| 3.6 | Retos | 62 |
| **4** | **ACTIVIDADES DE LA PAOT EN RELACIÓN AL USO DE SUELO** | 70 |
| 4.1 | Defensa de la PAOT | 71 |
| 4.2 | Denuncias ciudadanas | 72 |
| 4.3 | Investigaciones de oficio | 76 |
| 4.4 | Mapeo de denuncias ciudadanas e investigaciones de oficio 2002-30/09/2014 | 79 |
| 4.5 | Recomendaciones | 82 |
| 4.6 | Opiniones | 86 |

4.7 Estudios PAOT. Casos específicos sobre uso del suelo urbano 88
Línea 12 del Metro 88
Supervía 92
Asentamientos humanos irregulares (AHI) 93
Construcciones 100
4.8 Difusión y promoción de la participación social 105

**5 GLOSARIO** 114

**6 SIGLAS Y ACRÓNIMOS** 116

**7 BIBLIOGRAFÍA** 120

Legislación 120
Estudios 121

**8 ANEXOS** 122

Listado y vínculo a los estudios PAOT 122

**9 MATERIALES COMPLEMENTARIOS** 124

# 1. Introducción

Fotografía: PAOT

Para poder defender nuestros derechos medioambientales y urbanos es importante entender el concepto “uso de suelo”, conocer su definición, las reglas que lo rigen y regulan, y cuáles instancias gubernamentales tienen relación con él y en qué sentido; es por esto que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal ha realizado diversos estudios al respecto.

Es importante que todos los ciudadanos conozcamos y entendamos este concepto para estar en posibilidades no sólo de defender el derecho humano a un medio ambiente adecuado sino también para influir sobre las regulaciones relacionadas con este tema antes de que sean aprobadas y promulgadas y así defender otro derecho humano fundamental que es el derecho a la información.

Fotografía: PAOT

Como su nombre lo dice, en términos generales, el uso de suelo se refiere al tipo de actividades y construcciones que pueden hacerse en determinada zona, calle, predio. Es decir, indica por ejemplo, si en determinado terreno se puede construir una casa habitacional, de cuántos niveles y el porcentaje de área libre que se debe respetar, si puede tener comercio o si se puede usar para brindar algún tipo de servicios o instalar fábricas, talleres u oficinas. Éstos usos de suelo están determinados por una división del suelo que se conoce como por polígonos o zonificaciones, las cuales están establecidas en los programas de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico.

El presente documento recopila los estudios y proyectos relacionados con el uso de suelo del DF que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) ha realizado por cuenta propia y en colaboración con otras instituciones. Además, busca mostrar el alcance que la Procuraduría, a través de sus atribuciones, ha tenido en el tema; con la finalidad de mostrar de manera resumida, en un sólo documento y por medio de un lenguaje comprensible para todo público, los resultados y las conclusiones de los estudios y de la actuación de la PAOT.

En la primera parte se describe el concepto de uso de suelo y se plantea de su marco jurídico. En la segunda, se hace un análisis de la problemática actual del uso de suelo que comprende varias cuestiones como son la línea geográfica administrativa que divide al suelo de conservación y al suelo urbano, los programas que tienen relación con este concepto, el traslape entre las distintas disposiciones legales, la acreditación y consulta del uso de suelo, se exponen algunos conflictos sobre el tema que se han llevado a los tribunales y se plantean algunos retos al respecto.

A continuación, se abordan las actividades que la PAOT realiza sobre el tema, como la atención a denuncias ciudadanas e investigaciones de oficio y los mapas de la ubicación geográfica de éstas, emisión de recomendaciones y opiniones, se plantean otros estudios más específicos relacionados con el uso de suelo, y acciones de difusión y participación ciudadana. Por último, se muestra una lista de los estudios realizados por PAOT y su liga al Centro de Información y Documentación de la PAOT (CEIDOC) a fin de que el lector pueda consultarlos de manera directa.

# 2. Generalidades

## uso del suelo

# 2.1 CONCEPTO Y DEFINICIÓN

Podemos decir que el "uso del suelo" es el uso que los seres humanos hacemos de la tierra, es la gestión y modificación del medio ambiente natural transformándolo en un ambiente construido (campos de sembradío, pasturas y asentamientos humanos). La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura explica que "los suelos son afectados por las actividades humanas, como la industria [...] y la agricultura, que a menudo resulta en la degradación del suelo y pérdida o reducción de sus funciones" (FAO, 2009: 2) y señala que, para prevenir la degradación de suelos, rehabilitar el potencial de los suelos degradados y lograr un mejor entendimiento del medio ambiente, es necesario tener un buen diseño de sistemas de uso de la tierra y prácticas apropiadas de manejo de los suelos. Es decir, el uso de suelo está relacionado con las acciones, actividades e intervenciones que las personas realizamos sobre una superficie para producir, modificarla o mantenerla. El uso de suelo incluye tanto los productos y beneficios que se obtienen de la tierra, como las actividades realizadas por los humanos para conseguir dichos productos y beneficios.

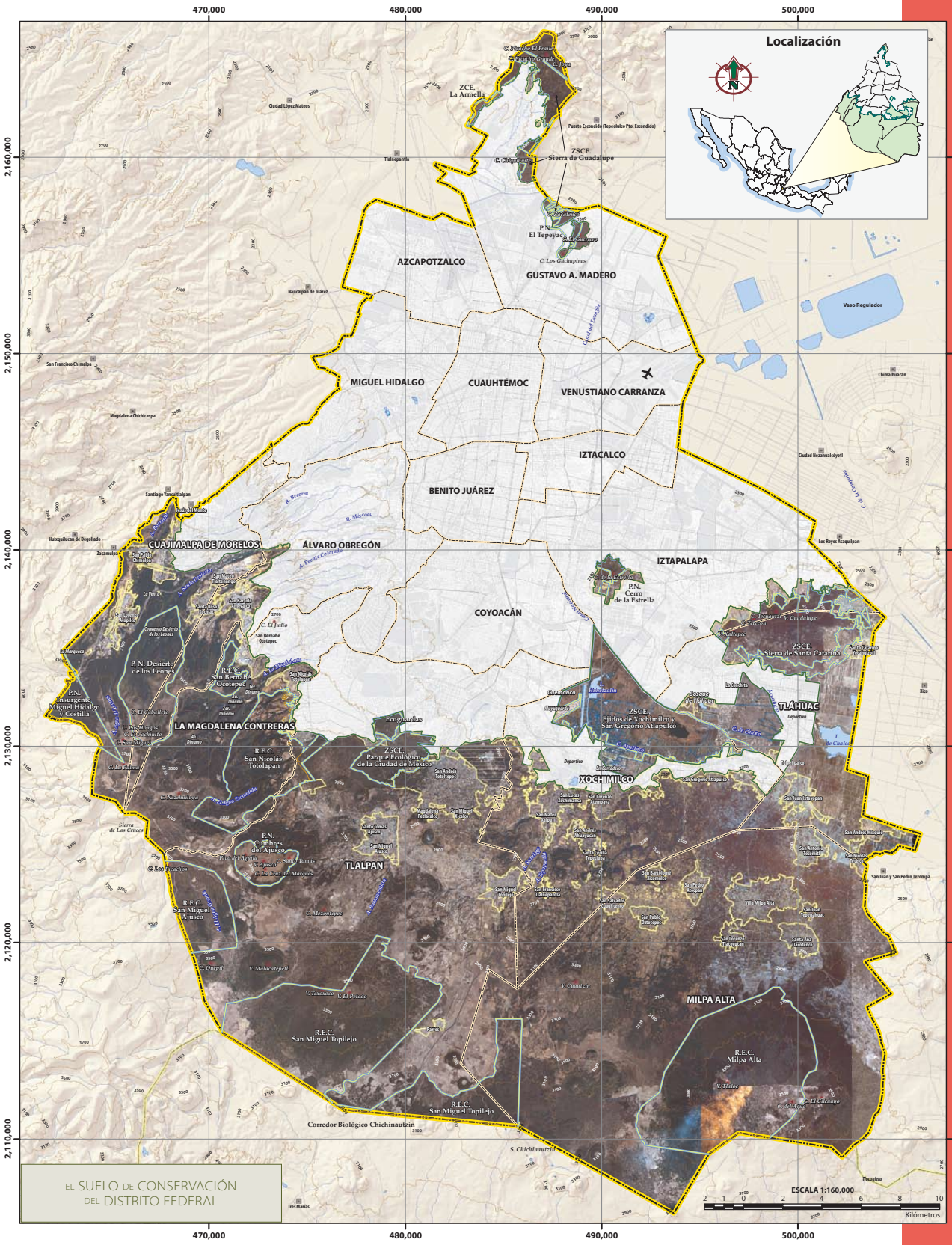
La organización del uso del suelo se hace dividiéndolo y regulando sobre su uso, esto es lo que conocemos como "zonificaciones". De esta manera, queda claro que el "uso del suelo" es un término clave para la planificación de ciudades. Pero, ¿qué pasa en el Distrito Federal (DF), qué dicen las leyes sobre el significado del "uso de suelo" y la "zonificación", cómo es la administración del suelo?

La Ley de Desarrollo Urbano del DF, publicada en la Gaceta Oficial del DF (GODF) el 29 de enero de 1996, en su artículo 7, fracción LXXVI, definía "Usos" como "los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de la ciudad o centro de población" y, en la fracción LXXXII, "Zonificación" como "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." Pero esta ley quedó sin efecto a partir de la publicación de la nueva Ley de Desarrollo Urbano del DF, publicada en la GODF el 15 de julio de 2010 en la que en varias partes se habla de usos de suelo y de zonificación pero no se definen como tal. Sin embargo, como veremos más adelante, si bien no se establece una definición como en la Ley de 1996, en el artículos 51 sí se explica qué zonas y usos de suelo se considerarán para la zonificación del territorio del Distrito Federal.

Así, en términos generales, podemos decir que el uso de suelo son las actividades y, por lo tanto, el tipo de construcciones que se puede hacer en un predio específico y que están determinadas por las zonificaciones. Esta división del suelo que se hace por zonas y que establece los usos permitidos, se vincula estrechamente a una más general, la división administrativa del territorio del DF. Esto es, la superficie territorial total del DF es de 148 178.7 ha (SEDEMA, GODF, 13 de febrero de 2008: 7) y administrativamente se fracciona en dos grandes zonas (PAOT y SEDEMA, 2012):

- **Suelo Urbano:** ocupa 60 881.6 ha, 41 % del territorio.
- **Suelo de Conservación (SCDF):** ocupa un total de 87 297.1 ha, es decir 59% de la superficie del DF y se localiza principalmente al sur y sur poniente del DF. Las delegaciones en las que se distribuye son: Milpa Alta (32.2%), Tlalpan (29.4%), Xochimilco (11.9%), Cuajimalpa de Morelos (7.5%), Tláhuac (7.2%), Álvaro obregón (3.1%), La Magdalena Contreras (5.9%), Gustavo A. Madero (1.4%) e Iztapalapa (1.4%) (PAOT y SEDEMA, 2012).

Mapa 1. Suelo de Conservación del DF




SIGNOS CONVENCIONALES

- Distrito Federal
- Estados
- Delegaciones
- Suelo de conservación
- Área natural protegida
- Curvas de nivel a 200 m
- Escurrimientos
- Canales
- Vialidades
- Cuerpos de agua
- Localidades con más de 5,000 hab.
- Suelo urbano
- Equipamiento
- Principales elevaciones
- Poblado rural

Mosaico de imágenes *Quickbird* 2007 - 2008
Resolución 60 centímetros

Fuente: PAOT y SEDEMA, 2012

Mapa 2. Delegaciones del DF

Fuente: PAOT

Como veremos en la siguiente sección, es importante conocer la división administrativa del territorio del DF ya que cada área se rige con Ordenamientos legales específicos: el suelo urbano por los Programas de Desarrollo Urbano y el de conservación por los de Ordenamiento Ecológico; y es en estos programas donde encontramos las zonificaciones y, por tanto, los usos de suelo permitidos en ellas. En el apartado 3. DIAGNÓSTICO DEL USO DE SUELO EN EL DF, haremos algunas precisiones al respecto.

# 2.2 MARCO JURÍDICO

En la introducción de uno de los estudios PAOT realizado con el Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA) en el 2010, es notoria la preocupación sobre los instrumentos jurídicos que influyen en este tema debido a la complejidad del mismo. En este estudio se expone que se deben "analizar las variables que determinan acciones [y] funciones [...] del uso de suelo y las políticas de planeación. [... Una cuestión que está estrechamente relacionada con la problemática sobre el uso de suelo es] la discrepancia que presentan los instrumentos [...encargados] de la planeación como son los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y el Programa General de Ordenamiento Ecológico [del DF]" (CEJA, 2010: 2). Encontramos que estos instrumentos tienen criterios divergentes y en algunos casos contradictorios para regular los usos de suelo y definir las políticas de planeación del territorio, el primero lo hace en relación a los centros de población y el segundo en relación a los recursos naturales.

En este estudio (CEJA, 2010: 4) se plantea exhaustivamente la regulación jurídico-administrativa aplicable al uso del suelo en el DF, explica que se puede dividir en tres rubros jerarquizados que son:

1. El legal; formado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes generales y leyes del DF.
2. El reglamentario: integrado por los reglamentos derivados de las leyes antes mencionadas.
3. El programático: integrado por programas que a su vez comprenden dos vertientes, los de desarrollo urbano (generales, delegacionales y parciales) y los del ordenamiento ecológico del territorio (general, regionales y locales).

# Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; [...]y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad." De esta manera, constitucionalmente, la regulación del suelo está directamente asociada a lo que dicte el interés público. Es decir, el Estado puede, por razones de interés público, imponer limitaciones, restricciones o prohibiciones, al uso, goce y disfrute de tierras propiedad de particulares.

Existen así distintas medidas que influyen en la propiedad privada como son los permisos, autorizaciones y licencias; el establecimiento de causas de utilidad pública que pueden dar origen a expropiaciones; restricciones, limitaciones o prohibiciones en determinadas zonas, áreas o regiones; zonificaciones y usos del suelo (que se encuentran en otros instrumentos regulatorios como son los programas de desarrollo urbano o los programas de Ordenamiento ecológico territorial).

En su artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso j) , la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da a la Asamblea Legislativa del DF la facultad de "legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del DF".

En relación al tema que nos ocupa, lo planteado anteriormente en la Constitución se ha traducido en seis Ordenamientos legales, dos federales y cuatro locales (del DF):

# I. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (LGAH) (1993)

Establece la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas (lo que incluye al DF) y los municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Define los principios que regulan la propiedad en los centros de población y determina las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos. Plantea que debe haber una vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población; una distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y de las actividades económicas en el territorio nacional; desarrollo sustentable de las regiones del país; prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población; y conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos. Esta ley constituye el marco general de la legislación nacional en materia de planeación y regulación del Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano.

La LGAH en su artículo 2°, fracción VIII, define al "desarrollo urbano" como el "proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población". En esta Ley se da una orientación especial a las tierras, aguas y bosques, indicando que su aprovechamiento debe ser racional. En el artículo 4° establece que "la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano" son de interés público y beneficio social y corresponde a los municipios  formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento de conformidad con la legislación local; regular, controlar y vigilar las reservas de usos y destinos de áreas y predios en los centros de población; administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano; y promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En su artículo 12, la LGAH dispone que: la planeación y regulación del Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

- El Programa Nacional de Desarrollo Urbano [competencia de la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social];
- Los programas estatales de desarrollo urbano;
- Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
- Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
- Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados [anteriormente] y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

En su artículo 19 plantea que “los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en los artículos 23 a 27 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente [LGEEPA] y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.”.

## II. LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA) (1988)

Esta ley, en materia de protección del medio ambiente y preservación del equilibrio ecológico, establece las bases para la aplicación del Ordenamiento ecológico del territorio; para la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente; para el aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sean compatibles con la obtención de beneficios económicos y con el equilibrio de los ecosistemas. Establece que el “Ordenamiento ecológico” del territorio nacional se considerará de utilidad pública; y en su artículo 9, fracción XXIV, lo define 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”. Asimismo, señala que en la formulación del Ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios: la vocación de cada zona; los desequilibrios existentes en los ecosistemas; el equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, y el impacto ambiental de nuevos proyectos.

El Ordenamiento Ecológico del territorio nacional se realiza a través de cuatro modalidades de programas:

1 Actualmente sólo está vigente el Artículo 23 de la LGEEPA; los demás fueron derogados por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996.

- **General del Territorio** *(competencia de la Federación a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT): determina la regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y autoridad, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes. Asimismo, establece los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos. Este programa es la base de decisiones gubernamentales aterrizadas en los programas de Ordenamiento ecológico Regionales o Locales.*

- **Marinos** (competencia de la Federación).

- **Regionales** (competencia de los gobiernos de las entidades federativas y, en algunos casos, conjuntamente con la Federación): tienen criterios de regulación ecológica, considerando el General del Territorio y orientados a la concreción de los programas de Ordenamiento ecológico locales, determinando áreas o regiones a ordenar y criterios de regulación ecológica. Es en este nivel donde encontramos al Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF (PGOEDF) (2000).

- **Locales** (competencia de los municipios y delegaciones del DF): de naturaleza predominantemente regulatoria del uso del suelo y de los recursos naturales; permiten la toma de decisiones públicas sobre administración, regulación específica y control del uso del suelo dentro y fuera de centros de población. Deben determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate; deben 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; deben 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.

Los programas de Ordenamiento ecológico local, deben estar en congruencia con los programas de Ordenamiento ecológico marino, general del territorio y regionales; deben cubrir una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo refiriéndose 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 sujeto a lo que establezca el programa de Ordenamiento ecológico respectivo. 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.

Cuando un programa de Ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida o parte de ella, competencia de la federación, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la SEMARNAT, los gobiernos estatales y de los Municipios. Los programas de Ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades. Para la elaboración de los programas de Ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos. Es decir, los particulares deben participar en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de estos programas. El gobierno federal puede participar en la consulta de los programas de Ordenamiento ecológico local y emitir las recomendaciones que estime pertinentes. Es importante señalar que en el DF ninguna delegación ha expedido programas de Ordenamiento ecológico local o delegacional.

En el artículo 23 de la LGEEPA encontramos una sección específica de regulación ambiental de los asentamientos humanos, que determina los criterios que debe cumplir la planeación del desarrollo urbano y la vivienda; ahí se estipula que "para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, [...] los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de Ordenamiento ecológico del territorio; [...además], 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."

Los Programas de Desarrollo Urbano (PDU), conforme las disposiciones de la LGEEPA, deben buscar corregir los desequilibrios ecológicos y prevenir las tendencias de crecimiento de los asentamientos humanos; así como considerar criterios para prevenir y controlar la contaminación del suelo. Cabe mencionar la importancia de la relación de la Evaluación del Impacto Ambiental con el Ordenamiento ecológico y los PDU, ya que éstos pueden contemplar la realización de actividades que requieren autorización de impacto ambiental por parte de la SEMARNAT; la cual a su vez deberá tomar en consideración el Ordenamiento ecológico en sus cuatro modalidades y a los PDU para otorgar las autorizaciones de impacto ambiental.

## III. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DF (EGDF) (1994)

Es la norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del DF. En relación a las disposiciones más trascendentes en materia de desarrollo urbano y medio ambiente que aquí se establecen está la facultad de la Asamblea Legislativa del DF de expedir leyes sobre desarrollo urbano, particularmente en relación al uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones. La facultad del Jefe de Gobierno del DF de dirigir la planeación y Ordenamiento del desarrollo urbano del DF y de formular los programas de desarrollo urbano y someterlos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del DF. La facultad de las Delegaciones, dentro de sus jurisdicciones, en materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva; de otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables, y la de imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos, tomando en cuenta para el desarrollo y bienestar de las ciudad, entre otras, las materias de reservas territoriales, uso de suelo y vivienda, y de preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico.

# IV. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DF (LOAPDF) (1998)

Es un Ordenamiento jurídico que establece aspectos territoriales elementales del DF; facultades de la administración de esta entidad y del Jefe de Gobierno del DF como titular de la administración pública centralizada del DF; así como las atribuciones y facultades de dependencias que auxilian al Jefe de Gobierno; para el tema que nos ocupa, destacan la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA) y las Delegaciones del DF:

**Atribuciones del Jefe de Gobierno del DF:** promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, y cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al DF que expida el Congreso de la Unión.

**Atribuciones de la SEDUVI:** en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano tiene la facultad de formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del DF (PGDUDF); elaborar los Programas Delegacionales (PDDU) y Parciales (PPDU) de Desarrollo Urbano, así como sus modificaciones y, en coordinación con las delegaciones, someterlos a consideración del Jefe de Gobierno; intervenir en la modificación del Programa General y de los Programas Delegacionales y Parciales; asesorar y dar apoyo técnico a las delegaciones del DF para la ejecución de los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano; coordinar la integración al Programa General de Desarrollo Urbano de los Programas Delegacionales, Parciales y Sectoriales, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados; y proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la LDUDF, así como aquellos relativos al uso del suelo.

**Atribuciones de la SEDEMA:** en materia de planeación y regulación ambiental, extensibles al ordenamiento ecológico del territorio del DF, tiene la facultad de establecer las políticas, elaborar los programas y estrategias a las que debe sujetarse la preservación, restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente en el DF.

**Atribuciones de las Delegaciones del DF:** entre las atribuciones que tienen en materia de desarrollo urbano y medio ambiente, está la de expedir, en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano (que depende de la SEDUVI), las certificaciones de uso del suelo; velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal; vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales; difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la SEDEMA; promover las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales de su demarcación territorial; tener actualizada la información en materia de planificación contenida en el Programa Delegacional y en los Programas Parciales de su demarcación territorial.

SEDEMA

Delegación Alvaro Obregón
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Iztapalapa
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Azcapotzalco
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Magdalena Contreras
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Benito Juárez
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Miguel Hidalgo
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Coyoacán
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Milpa Alta
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Cuajimalpa de Morelos
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Tláhuac
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Cuauhtémoc
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Tlalpan
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Gustavo A. Madero
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Venustiano Carranza
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Iztacalco
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Xochimilco
CIUDAD DE MÉXICO

# V. LEY DE DESAROLLO URBANO DEL DF (LDUDF) (2010)

Establece las bases de la política urbana del DF, regulando su Ordenamiento territorial y procurando el crecimiento urbano controlado que permita el desarrollo sustentable, pretende planear el desarrollo urbano con base en proyecciones del crecimiento poblacional de la Ciudad de México, así como establecer y actualizar el sistema de planificación urbana, contempla la existencia de tres tipos de programas:

1. **Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU):**
   Determina la política, estrategia y acciones de desarrollo urbano en el DF, y establece las bases para expedir los Programas Delegacionales y Parciales; establece las acciones que facilitan la concurrencia funcional de las zonas urbanas del DF con los municipios conurbados.

2. **Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU):**
   Establecen la planeación que tendrá el desarrollo urbano y el Ordenamiento territorial en una determinada delegación del DF.

3. **Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU):**
   Establece la planeación del desarrollo urbano en áreas específicas con condiciones particulares.

El artículo 37 de la LDUDF determina los contenidos mínimos que deben contener los programas, a saber:

- Fundamento y motivos para aprobar o modificar el programa;
- Diagnóstico – Pronóstico;
- Imagen objetivo;
- Estrategia general y particularizada de desarrollo urbano y del Ordenamiento territorial;
- El Ordenamiento del territorio en el que se incluirá la clasificación del uso del suelo urbano, y para el caso del suelo de conservación dependerá de lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF (PGOEDF) (2000);
- Acciones estratégicas, autoridades corresponsables e instrumentos para su ejecución; y
- La información gráfica y estadística.

La Asamblea Legislativa del DF tendrá a su cargo la aprobación o modificación de los programas y los remitirá al Jefe de Gobierno, el cual puede participar en su elaboración y formulación, además de promulgarlos y publicarlos, previa aprobación de la Asamblea Legislativa del DF y de su inscripción en el Registro de Planes y Programas. En la creación de los programas intervendrán también la SEDUVI y las Delegaciones del DF, atendiendo su competencia territorial.

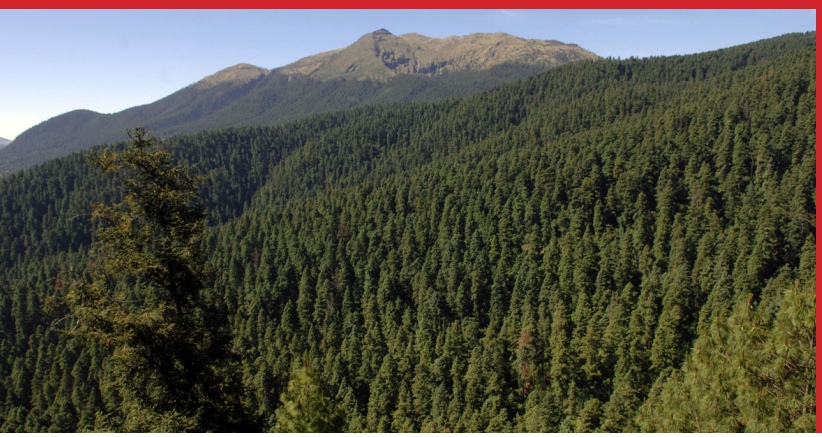
La planeación del desarrollo urbano se ejecuta, además de los programas, a través de las Áreas de Gestión Estratégica y Normas de Ordenación. Las primeras son el instrumento de planeación y Ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas de la Ciudad; mientras que las Normas de Ordenación regulan la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y del espacio urbano, así como las características de las construcciones.

El artículo 48 de la LDUDF señala que “el Ordenamiento territorial comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la zonificación y los usos [del suelo], destinos y reservas del suelo del DF, los asentamientos humanos, las actividades de los habitantes y las normas de ordenación”.

En cuanto al suelo y la zonificación, en el artículo 50, se establece que existirán áreas de actuación, entendidas como aquéllas que definen la orientación prioritaria que, con base en las políticas de desarrollo se dará a diversas zonas del DF que sean objeto de un tratamiento urbano específico. Las áreas de actuación son aplicables al suelo urbano y al suelo de conservación del DF:

**I. En suelo urbano:**

**a)** Áreas con potencial de desarrollo;
**b)** Áreas con potencial de mejoramiento;
**c)** Áreas con potencial de reciclamiento;
**d)** Áreas de conservación patrimonial; y
**e)** Áreas de integración metropolitana.



**II. En suelo de conservación:**

**a)** Áreas de rescate ecológico;
**b)** Áreas de preservación ecológica;
**c)** Áreas de producción rural y agroindustrial;
**d)** Áreas de transición;
**e)** Áreas de conservación patrimonial; y
**f)** Las determinadas en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF.

Dentro de las áreas de actuación pueden establecerse polígonos de actuación, que son superficies determinadas del suelo integradas por uno o más predios, mismos que se determinan en los programas a solicitud de la administración pública o de particulares con el fin de realizar proyectos urbanos mediante la relotificación y relocalización de usos de suelo y destinos, lo que significa que se podrá autorizar un uso de suelo distinto al previamente determinado. La creación de los polígonos de actuación será autorizada por la SEDUVI y deberán ajustarse a lo que señalen los Programas y el Reglamento de la LDUDF (RLDUDF).

El artículo 51 de la LDUDF establece que para la zonificación del territorio del DF se considerarán las siguientes zonas y usos del suelo:

- **En suelo urbano:** habitacional; comercial; de servicios; industrial; espacio abierto; áreas verdes, y los demás que se establezcan en el RLDUDF.

- **En suelo de conservación:** turístico; recreación; forestal; piscícola; equipamiento rural, agrícola; pecuaria; agroindustrial, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas y los demás que establezca el RLDUDF.

- **En poblados rurales:** habitacional rural de baja densidad; habitacional rural; habitacional rural con comercio y servicios; equipamiento rural, y los demás que establezca el RLDUDF.

- Las combinaciones que surjan de los anteriores, las cuales deberán estar clasificadas en los Programas correspondientes.

Las características específicas de las diferentes zonas y usos del suelo, se establecerán en los Programas correspondientes, ahí encontraremos también las acciones sobre zonificación, en la que serán determinados usos, destinos y reservas de suelo para las distintas zonas.

En relación a la vinculación de los Programas de Desarrollo Urbano (PDU) con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF (PGODF), es importante mencionar que los primeros deberán integrar la zonificación que establece el PGOEDF para el suelo de conservación y para las áreas de valor ambiental que se ubiquen en el suelo urbano.

## VI. LEY AMBIENTAL DE PROTECCIÓN A LA TIERRA EN EL DF (LAPTDF) (2000) (ANTES LEY AMBIENTAL DEL DF, LADF)

La LAPTDF considera el Ordenamiento ecológico del territorio como uno de los instrumentos de política del desarrollo sustentable. En su artículo 24 establece que "...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 DF, de conformidad con lo señalado en la Ley de Planeación del Desarrollo del DF." Cabe recalcar que en el DF, los Programas de Desarrollo Urbano deben elaborarse atendiendo "el cumplimiento y observancia del Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF" (artículo 27 Bis, fracción I, de la LAPTDF).

Esta ley define al Ordenamiento ecológico, en su artículo 5, como “la regulación ambiental obligatoria respecto de los usos del suelo fuera del suelo urbano, del manejo de los recursos naturales y la realización de actividades para el suelo de conservación y barrancas integradas a los programas de desarrollo urbano”, de aquí se desprende que el ordenamiento ecológico del DF es de un instrumento de carácter obligatorio que define y regula los usos del suelo en el suelo de conservación y en relación a los usos de suelo aplicables a los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos ahí establecidos; esto queda explícito en el artículo 28 que a la letra señala:

*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 DF y servirá de base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como obras y actividades que se pretendan ejecutar.*

Esta obligatoriedad se explica en el artículo 35 de esta ley, en donde se establece que los programas de Ordenamiento ecológico del territorio del DF serán de observancia obligatoria en las autorizaciones en materia de impacto ambiental, y en general en los proyectos y ejecución de obras, así como en el establecimiento de actividades productivas; en el aprovechamiento de los recursos naturales en el DF; en la creación de áreas naturales protegidas de competencia del DF; en los Programas de Desarrollo Urbano; y en la elaboración de políticas y programas en materia de promoción y fomento agrícola, agropecuario, turismo alternativo y programas del sector rural.

En relación a las competencias de las distintas instancias del Gobierno del DF (GDF) en materia de Ordenamiento ecológico, cabe señalar que:

**El Jefe de Gobierno** es la autoridad competente para expedir el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF (PGOEDF), previa aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del DF.

**La SEDEMA** formulará y ejecutará los Programas de Ordenamiento Ecológico del DF y vigilará su cumplimiento junto con la **SEDUVI** y la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (**SEDEREC**). Cuenta también con la facultad de retirar a las personas y bienes que integren asentamientos humanos establecidos en contravención con los Programas de Desarrollo Urbano o de Ordenamiento Ecológico del territorio; así como ejecutar las acciones necesarias para prevenir el establecimiento de dichos asentamientos humanos irregulares, con el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del DF. Además de la realización de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de los preceptos de la ley, su reglamento, normas aplicables en materia ambiental, de ordenamiento ecológico del territorio, declaratorias de áreas naturales protegidas, programas de manejo, condicionantes en materia de impacto y riesgo ambiental, así como todas las disposiciones legales aplicables al suelo de conservación.

Delegación Alvaro Obregón
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Azcapotzalco
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Benito Juárez
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Coyoacán
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Cuajimalpa de Morelos
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Cuauhtémoc
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Gustavo A. Madero
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Iztacalco
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Iztapalapa
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Magdalena Contreras
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Miguel Hidalgo
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Milpa Alta
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Tláhuac
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Tlalpan
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Venustiano Carranza
CIUDAD DE MÉXICO

Delegación Xochimilco
CIUDAD DE MÉXICO

**Las Delegaciones** también tienen la atribución de ordenar la realización de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de los preceptos de la ley, su reglamento, normas aplicables en materia ambiental, de ordenamiento ecológico del territorio, así como todas las disposiciones legales aplicables al suelo de conservación dentro de su demarcación territorial, en términos de los lineamientos y acreditaciones que emita la SEDEMA. Asimismo, pueden aplicar sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad por infracciones a la LAPTDF y su reglamento. Cabe señalar que las atribuciones de las delegaciones (inclusive desde la LOAPDF) son de control del cumplimiento del Ordenamiento ecológico del DF (inspección y vigilancia), pero carecen de atribuciones para emitir Ordenamientos ecológicos delegacionales, ya que el instrumento de planeación-regulatorio ambiental del suelo de conservación del DF es el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF.

El Reglamento de la LAPTDF (RLAPTDF) dispone que el Ordenamiento ecológico debe integrarse al Programa de Desarrollo Urbano del DF y se formulará considerando el Ordenamiento Ecológico General del Territorio e incluso el Ordenamiento ecológico de los municipios aledaños, con el fin de coordinar una política ambiental metropolitana. También establece que el Ordenamiento ecológico del DF se formulará, aprobará, expedirá, evaluará o modificará conforme a los procedimientos aplicables a los Programas de Desarrollo Urbano de los que forme parte, en términos de la LAPTDF y de la LDUDF.

# 3. Problemática
## del uso del suelo en el DF

# 3.1 LÍNEA GEOGRÁFICA

Ya hablábamos de la división administrativa del suelo del DF con la que se fracciona al territorio en suelo urbano (41% del territorio) y suelo de conservación (59% del territorio). Esa división y la línea geográfica que los divide ya estaba en 1997 cuando se elaboran los primeros Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU).

En el año 2000 se aprobó el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF (PGOEDF), instrumento regulatorio del suelo de conservación que establece la línea que divide al suelo urbano y al suelo de conservación; sin embargo, dicha línea divisoria no se ajustaba a la realidad del año 2000, ya que parte del suelo de conservación se encontraba invadido por asentamientos humanos consolidados y, por lo tanto, no podían regirse con lo establecido en el PGOEDF sino que se manejan por lo establecido en los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano.

Es decir, a partir del año 2000, el suelo de conservación se comienza a regir por dos disposiciones normativas de regulación de uso de suelo: los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) y el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF (PGOEDF). De esta manera podemos resumir la división administrativa del suelo en el DF de la siguiente manera:

- **Suelo Urbano (SU) y poblados rurales (en SCDF):**
  -Instrumentos regulatorios son: PGDU, PDDU y PPDU
  -Autoridad encargada: SEDUVI

- **Suelo de Conservación (SCDF):**
  -Instrumento regulatorio: PGOEDFAutoridad encargada: SEDEMA

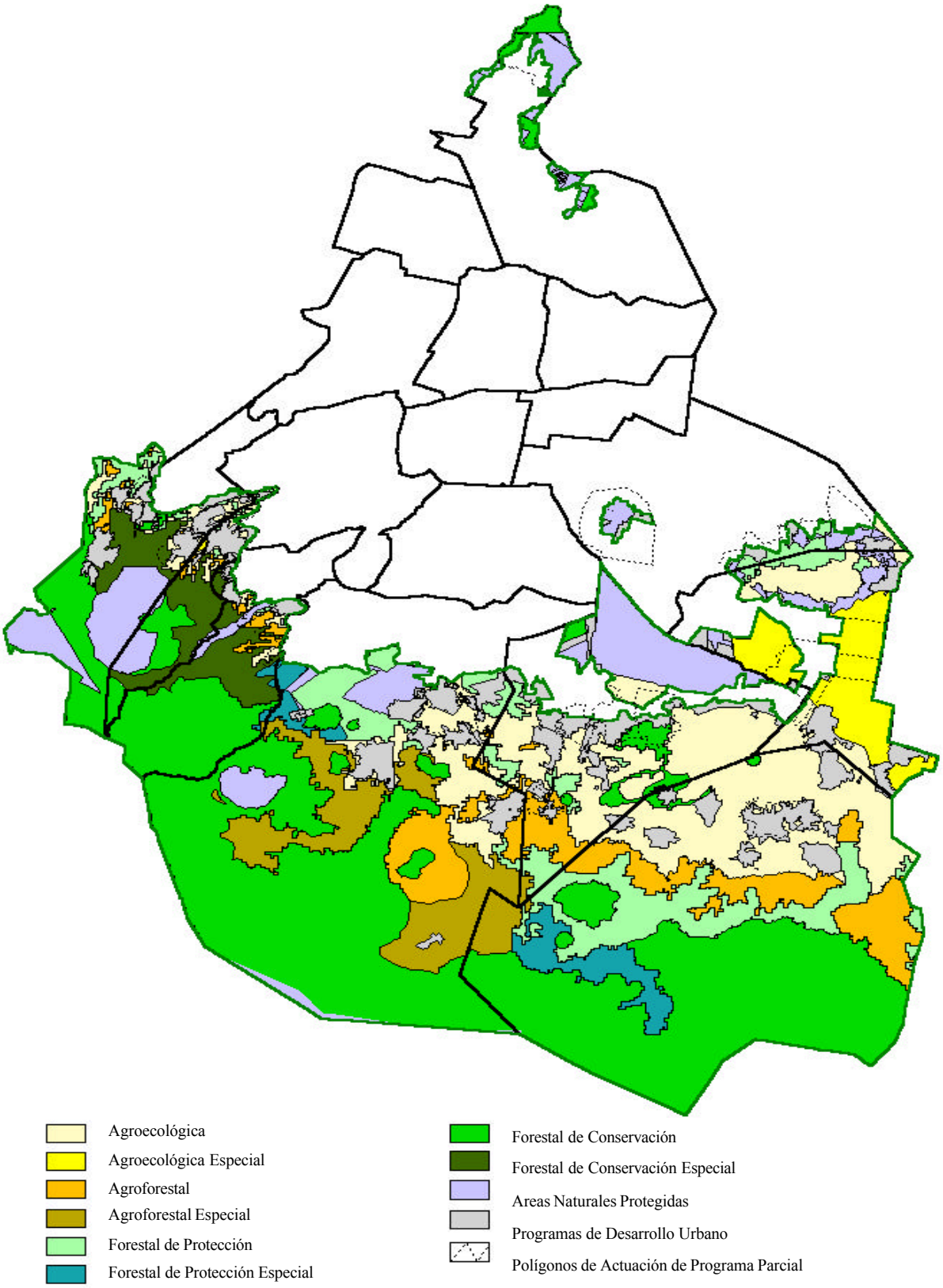
- **Áreas Naturales Protegidas (ANP) (en SCDF):**
  -Instrumentos regulatorios: Decreto por el que se expide al ANP y su respectivo Programa de Manejo.
  -Autoridad encargada: SEDEMA y CONANP

# 3.2 EL USO DEL SUELO Y LOS PROGRAMAS

En el siguiente mapa del PGOEDF se plantea que los usos del suelo en suelo de conservación estarán regulados en la zonificación normativa y la tabla de usos del suelo que ahí se ilustran. El mapa es interesante porque marca también las Áreas Naturales Protegidas (ANP), los Programas de Desarrollo Urbano (PDDU) y los Polígonos de Actuación de Programas Parciales (PPDU).

Mapa 3. Zonificaciones del Suelo de Conservación (PGOEDF)






Fuente: PGOEDF, 2000

Igualmente encontramos la siguiente tabla de Usos del Suelo en el PGOEDF, que incluye nueve sectores, 20 actividades generales y 118 actividades específicas.

Tabla 1. Usos del Suelo para el Suelo de Conservación (PGOEDF)

**PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DISTRITO FEDERAL**

**TABLA DE USOS DEL SUELO**

**SIMBOLOGIA**

A — Autorizado

P — Prohibido

AE — Agroecológica

AF — Agroforestal

FP — Forestal de Protección

FC — Forestal de Conservación

E = Especial

| Sector | Actividad General | Actividad Específica | Zonas | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | AEE | AE | AFE | AF | FPE | FP | FCE | FC |
| Agrícola | Intensiva | Cultivos básicos y forrajeros | A | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Uso de agroquímicos | A | A | A | A | P | P | P | P |
| | Extensiva | Cultivos básicos y forrajeros | A | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Uso de agroquímicos | A | A | A | A | P | P | P | P |
| | Tecnologías y métodos | Tradicional | A | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Uso de maquinaria | A | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Quemas | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Construcción de bordos | A | A | A | A | P | P | P | P |
| | | Construcción de terrazas | A | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Deshierbe | A | A | A | P | P | P | P | P |
| | Mejoramiento de suelos | Prácticas agroecológicas | A | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Pesticidas y herbicidas | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Abonos orgánicos y lombricultura | A | A | A | A | A | A | A | A |
| Pecuario | Ganadería | Libre | A | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Semiestabulado | P | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Estabulado | P | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Quemas | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Introducción de especies exóticas forrajeras | A | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Uso de excretas para mejoramiento de suelos | A | A | A | A | A | A | A | P |
| | | Deshierbe | A | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Deshecho de excretas y residuos | P | A | A | P | P | P | P | P |
| | Apicultura | Apicultura | A | A | A | A | A | A | A | A |
| Forestal | Maderable | Leña para uso doméstico y cultural | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Plantaciones comerciales | A | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Roturación | A | A | A | A | P | P | P | P |
| | | Desmonte | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | No maderable | Extracción de tierra de monte, tierra de hoja * | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Extracción de pasto | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Extracción de resinas, gomas, ceras y raíces | A | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Recolección para autoconsumo de hongos, frutos, semillas, partes vegetativas y especímenes | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Producción de hongos | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Colecta de frutos, semillas, partes vegetativas y especímenes para reproducción y restauración | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Producción de carbón vegetal | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | Restauración | Reforestación con especies nativas y propias de los ecosistemas | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Introducción de especies exóticas y no nativas | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Estabilización de cárcavas | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Obras de conservación de suelo y agua | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | Control y prevención de incendios, plagas y enfermedades | Limpia y saneamiento | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Procesamiento y transformación de material producto de limpias y saneamientos | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Brechas cortafuego, líneas negras, quemas controladas y prescritas | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Quemas | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Uso de químicos | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Control biológico | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Chaponeo | A | A | A | A | A | A | A | A |
| Agro-forestería | Comercial y de Autoconsumo | Agrosilvícola, silvipastoril y agrosilvipastoril | A | A | A | A | A | P | P | P |
| Acuacultura | Tradicional y comercial | Piscícultura | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Modificación de cauces | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Construcción de bordos y represas | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Manejo de sustancias químicas | P | A | P | P | P | P | P | P |
| Vida silvestre | Autoconsumo | Establecimiento de criaderos | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Caza | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Producción de especies de flora silvestre | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Recolección de especies | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | Comercial | Cinegéticas | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Cría de especies locales | A | A | A | A | A | A | A | P |
| | | Encierros de fauna silvestre | A | A | A | A | A | A | A | P |
| | | Introducción de especies exóticas y no nativas | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Producción de especies de flora silvestre | A | A | A | A | A | A | A | P |
| | | Extracción de especies | P | A | P | P | P | P | P | P |
| | Investigación | Reintroducción de especies nativas | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Colecta de ejemplares o partes de organismos y manejo de poblaciones | A | A | A | A | A | A | A | A |
| Turístico | Ecoturismo | Senderos interpretativos | A | A | A | A | A | A | A | A |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Palapa para venta de comida y artesanías | P | A | A | A | A | A | A | P |
| | **Recreación y deporte** | Campismo | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Prácticas en vehículos motorizados | P | A | P | P | P | P | P | P |
| | | Ferias y exposiciones | P | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Ciclismo de montaña | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Alpinismo | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Ejercicio al aire libre (carreras, caminata, etc.) | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Paseos a caballo | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Equitación | P | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Motocross | P | A | A | P | P | P | P | P |
| **Infraestructura y Servicios** | **Manejo de residuos** | Disposición de aguas residuales | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Confinamiento y procesamiento de deshechos orgánicos e inorgánicos | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Letrinas en construcciones no habitacionales | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Tiro de deshechos sólidos y de construcción | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | **Redes e instalaciones** | Captación y aprovechamiento de agua pluvial | A | A | A | A | A | P | A | P |
| | | Entubamiento, desviación, contaminación y obstrucción de cauces y ríos | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Desecamiento y contaminación de manantiales y humedales | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Estanques | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Canales | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Mantenimiento y rehabilitación de caminos, brechas y senderos | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Mantenimiento de redes comunicación, eléctricas y telecomunicaciones | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Mantenimiento de redes sanitaria e hidráulica | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Construcción de caminos y brechas | A | A | A | A | A | P | A | P |
| | | Construcción redes de comunicación, eléctricas y telecomunicaciones | A | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Construcción de red sanitaria | A | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Construcción de red hidráulica | A | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Viveros, invernaderos, instalaciones hidropónicas y vivarios | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Potreros, establos y corrales | P | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Torres y casetas de vigilancia | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Pistas de aterrizaje, helipuertos, central de maquinaria y vehículos | P | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Depósitos de combustible | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Area para estacionamientos sin pavimentación | P | A | A | A | P | A | A | P |
| | | Centros de transformación agroindustrial | P | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Centros, laboratorios de investigación y campos experimentales | A | A | A | A | A | P | A | P |
| | | Centros de decomiso de vida silvestre | A | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Centros de educación ambiental | A | A | A | A | A | P | A | P |
| | | Centros de capacitación y adiestramiento | P | A | A | A | A | P | A | P |
| | | Centros de espectáculos, exposiciones, recreativos y campestres | P | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Campos deportivos | P | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Clubs campestres | P | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Campos de Golf | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Aserraderos | P | A | P | P | P | P | P | P |
| | | Almacenamiento y centros de acopio | P | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Abrevaderos | A | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Rastros | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Silos y hornos forrajeros | P | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Jardines botánicos, zoológicos y acuarios | A | A | A | A | A | P | P | P |
| | | Estaciones metereológicas | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Albergues | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | | Lienzos charros y pistas de equitación | P | A | A | P | P | P | P | P |
| | | Campos de tiro | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Centros de socorro y central de ambulancias y bomberos | A | A | A | P | P | P | A | P |
| | | Pistas y ciclopistas | P | A | A | P | P | P | P | P |
| **Minería** | **Extracción de materiales pétreos** | Para fines comerciales | P | P | P | P | P | P | P | P |
| | | Para obras de conservación y retención de suelo y agua y uso domestico | A | A | A | A | A | A | A | A |

**N O T A S:**

- Adicionalmente a lo dispuesto en la tabla de usos del suelo, para cualquier obra o actividad que se pretenda desarrollar se deberán contemplar los criterios y lineamientos señalados en el programa de Ordenamiento Ecológico, así como cumplir con los permisos y autorizaciones en materia ambiental del Distrito Federal.
- Los usos del suelo no identificados en esta tabla deberán cumplir con los permisos y autorizaciones en materia urbana y ambiental aplicables en Suelo de Conservación.
- En las Areas Naturales Protegidas **ANP** regirá la zonificación especificada en su respectivo Programa de Manejo.
- La zonificación denominada **PDU** corresponde a las áreas normadas por los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano vigentes.
- Las disposiciones de la presente regulación no prejuzgan sobre la propiedad de la tierra.
- El Suelo de Conservación definido por las barrancas estará regulado por la zonificación Forestal de Conservación **FC**, conforme a los límites establecidos por la Norma de Ordenación N° 21, señalada en los Programas de Desarrollo Urbano.

* Se instrumentará un programa de reconversión de esta actividad por la producción de composta. Para ello, se elaborará un padrón de los productores y diseñar y ejecutar un programa de capacitación y proponer paquetes tecnológicos para transferencia y el desarrollo de estudios de mercado para la sustitución progresiva del producto y la reducción de la extracción directa.

Fuente: PGOEDF, 2000

Por otro lado, revisando los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) encontramos los siguientes usos de suelo para suelo urbano y para poblados rulares en suelo de conservación:

Tabla 2. Usos del Suelo para Suelo Urbano y Poblados Rurales

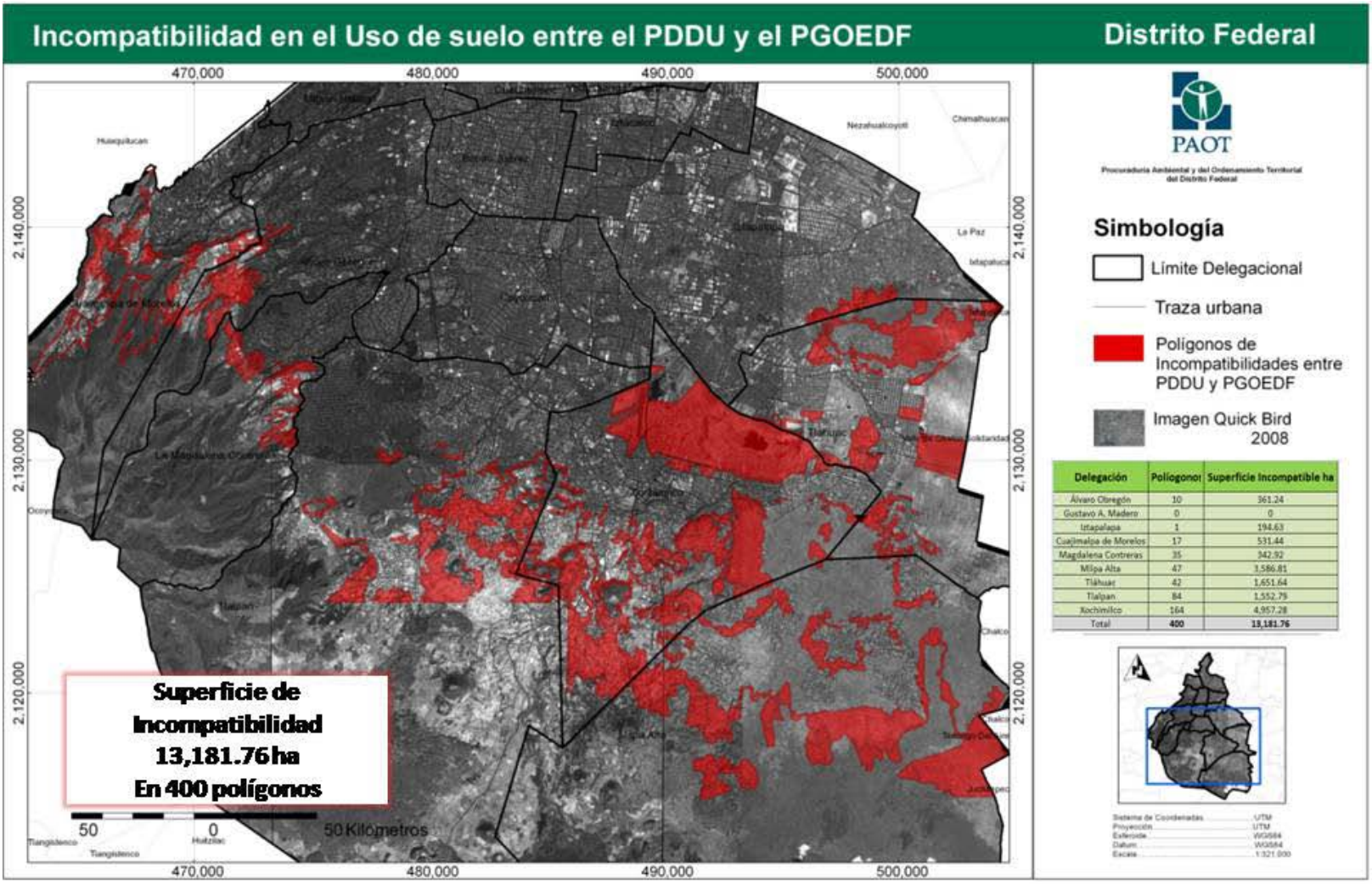
| **Suelo Urbano** |
|---|
| Habitacional (H) |
| Habitacional con Comercio (HC) |
| Habitacional Mixto (HM) |
| Habitacional con Oficinas (HO) |
| Centro de Barrio (CB) |
| Equipamiento (E) |
| Industrial (I) |
| Áreas Verdes (AV) |
| Espacios Abiertos (Plazas, Parques y Jardines)(EA) |
| Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) |

| **Suelo de Conservación** |
|---|
| Habitacional Rural (HR) |
| Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB) |
| Habitacional Rural con Comercio y Servicios (HRC) |
| Equipamiento Rural en poblados rurales (ER) |
| Equipamiento Rural en Suelo de Conservación (ER en SC) |
| Preservación Ecológica (PE) |
| Producción Rural Agroindustrial (PRA) |
| Rescate Ecológico (RE) |
| Programas Parciales de Desarrollo Urbano en Suelo de Conservación (PPDUSC) |

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los PDDU

Aunque los PDDU y los PPDU no son comparables con el PGOEDF, podemos señalar que "en lo que respecta [a] los usos específicos de los PDDU, se puede destacar que son más genéricos que las actividades específicas del PGOEDF. [...Muchas de las actividades] pueden quedar comprendidas y/u homologadas en un sólo uso de suelo de los PDDU" (CEJA, 2010: 51). Se presentan incompatibilidades en el uso de suelo entre el PDDU y el PGOEDF.

Mapa 4. Incompatibilidad en el uso de suelo entre PDDU y PGOEDF




Fuente: PAOT, 2010

La categoría de uso de suelo de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano que presenta mayor superficie con usos incompatibles respecto al Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF, es "la categoría de Producción Rural Agroindustrial [...] con un 50.97 % que equivale a 9,224.90 hectáreas de incompatibilidad. Las categorías propiamente urbanas con una mayor superficie incompatible fueron las determinadas como Producción Rural Agroindustrial (PRA), y de Preservación Ecológica, las zonas donde aplican normas de ordenación particular para asentamientos sujetos a estudios específicos y el equipamiento rural" (PAOT, 2010: 46).

Actualmente en el DF existen Programas de Desarrollo Urbano en cada Delegación (PDDU). Cabe señalar que los PDDU de 1997 se actualizaron en el año 2005, con excepción del PDDU de la delegación Cuajimalpa que continúa con el de 1997. El que tiene la actualización más reciente es el de la delegación Álvaro Obregón que es del año 2011. No obstante, continúan sin actualizarse con la regularidad necesaria que marcan los cambios y el crecimiento de nuestra ciudad, como se puede observar, en la siguiente tabla, en las fechas de publicación en la Gaceta Oficial del DF:

Tabla 3. Fechas de publicación de los PDDU en la GODF

| Delegación | Fecha de Publicación en la Gaceta Oficial del DF (GODF) |
|---|---|
| Álvaro Obregón | 10 mayo 2011 |
| Azcapotzalco | 24 septiembre 2008 |
| Benito Juárez | 06 mayo 2005 |
| Coyoacán | 10 agosto 2010 |
| Cuajimalpa | 10 abril 1997 |
| Cuauhtémoc | 29 septiembre 2008 |
| Gustavo A. Madero | 12 agosto 2010 |
| Iztacalco | 26 septiembre 2008 |
| Iztapalapa | 02 octubre 2008 |
| La Magdalena Contreras | 28 enero 2005 |
| Miguel Hidalgo | 30 septiembre 2008 |
| Milpa Alta | 19 julio 2011 |
| Tláhuac | 25 septiembre 2008 |
| Tlalpan | 13 agosto 2010 |
| Venustiano Carranza | 26 enero 2005 |
| Xochimilco | 06 mayo 2005 |

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los PDDU publicados en la GODF

Por otro lado y tomando la información de la SEDUVI, que es la encargada de realizar los programas, a la fecha se tienen un total de 45 Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU): 29 corresponden a suelo urbano y 16 a suelo de conservación. Es importante mencionar que el PPDU de Santa Fe es el mismo para las dos delegaciones en las que se sitúa, Álvaro Obregón y Cuajimalpa, por lo que se cuenta como uno:

Tabla 4. PPDU y fechas de publicación en la GODF

| Delegación | Nombre del Programa Parcial (PPDU) | Fecha de Publicación GODF |
|---|---|---|
| Álvaro Obregón (4) | Chimalistac y Hacienda de Guadalupe Chimalistac | 06/10/1993 |
| | Florida | 15/01/1993 |
| | San Ángel, San Ángel Inn y Tlacopac | 15/01/1993 |
| | Santa Fe | 04/05/2012 |
| Benito Juárez (3) | Insurgentes Mixcoac | 21/07/2000 |
| | Nápoles, Ampliación Nápoles, Noche Buena y Ciudad de los Deportes | 27/08/2002 |
| | San Simón Ticumac | 21/07/2000 |
| Coyoacán (5) | Centro Histórico de Coyoacán | 18/01/1995 |
| | El Carmen | 27/01/1994 |
| | Jardines del Pedregal de San Ángel, Ampliación Oriente | 03/10/1994 |
| | Pedregal de San Francisco | 13/10/1994 |
| | Romero de Terreros | 30/09/1993 |
| Cuajimalpa (12) | Agua Bendita | 29/05/1995 |
| | Bosque de las Lomas | 24/03/1994 |
| | Colonia Primero de Mayo | 12/04/1994 |
| | Loma del Padre | 11/05/1994 |
| | Lomas de Vista Hermosa | 12/04/1994 |
| | Maromas | 29/05/1995 |
| | Ocho Manzanas Cabecera Cuajimalpa | 06/05/1992 |
| | Poblado Rural San Lorenzo Acopilco | 12/04/1994 |
| | Poblado Rural San Mateo Tlaltenango | 29/05/1995 |
| | Xalpa | 29/05/1995 |
| | Zentlapatl | 22/01/1992 |
| | Santa Fe | 04/05/2012 |

| | | |
|---|---|---|
| Cuauhtémoc (5) | Centro Alameda | 15/09/2000 |
| | Centro Histórico | 07/09/2000 |
| | Colonia Cuauhtémoc | 27/01/1997 |
| | Colonia Hipódromo | 15/09/2000 |
| | Santa María La Ribera, Atlampa y Santa María Insurgentes | 14/07/2000 |
| Gustavo A. Madero (1) | La Lengüeta | 07/07/2000 |
| Iztapalapa (3) | Campestre Estrella | 21/09/1993 |
| | Cerro de la Estrella | 15/09/2000 |
| | Sierra de Santa Catarina | 07/07/2000 |
| Miguel Hidalgo (6) | Bosques de las Lomas | 26/01/1993 |
| | Lomas Altas, Real de las Lomas, Lomas de Reforma y Plan de Barrancas | 11/11/1992 |
| | Lomas de Bezares | 13/08/1993 |
| | Lomas de Chapultepec | 14/09/1992 |
| | Polanco | 15/01/1992 |
| | Zona Patrimonial de Tacubaya | 20/04/2012 |
| Tlalpan (5) | Centro de Tlalpan | 11/05/1993 |
| | Héroes de 1910 | 07/10/1991 |
| | Parques del Pedregal | 29/04/1993 |
| | San Andrés Totoltepec | 27/08/2002 |
| | Tlalpuente | 31/10/1990 |
| Venustiano Carranza (1) | La Merced | 14/07/2000 |
| Xochimilco (1) | Santa María Nativitas | 07/07/2000 |

Como podemos observar en las tablas anteriores ni los PDDU ni los PPDU se actualizan con la regularidad que se debiera.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los PDDU publicados en la GODF.

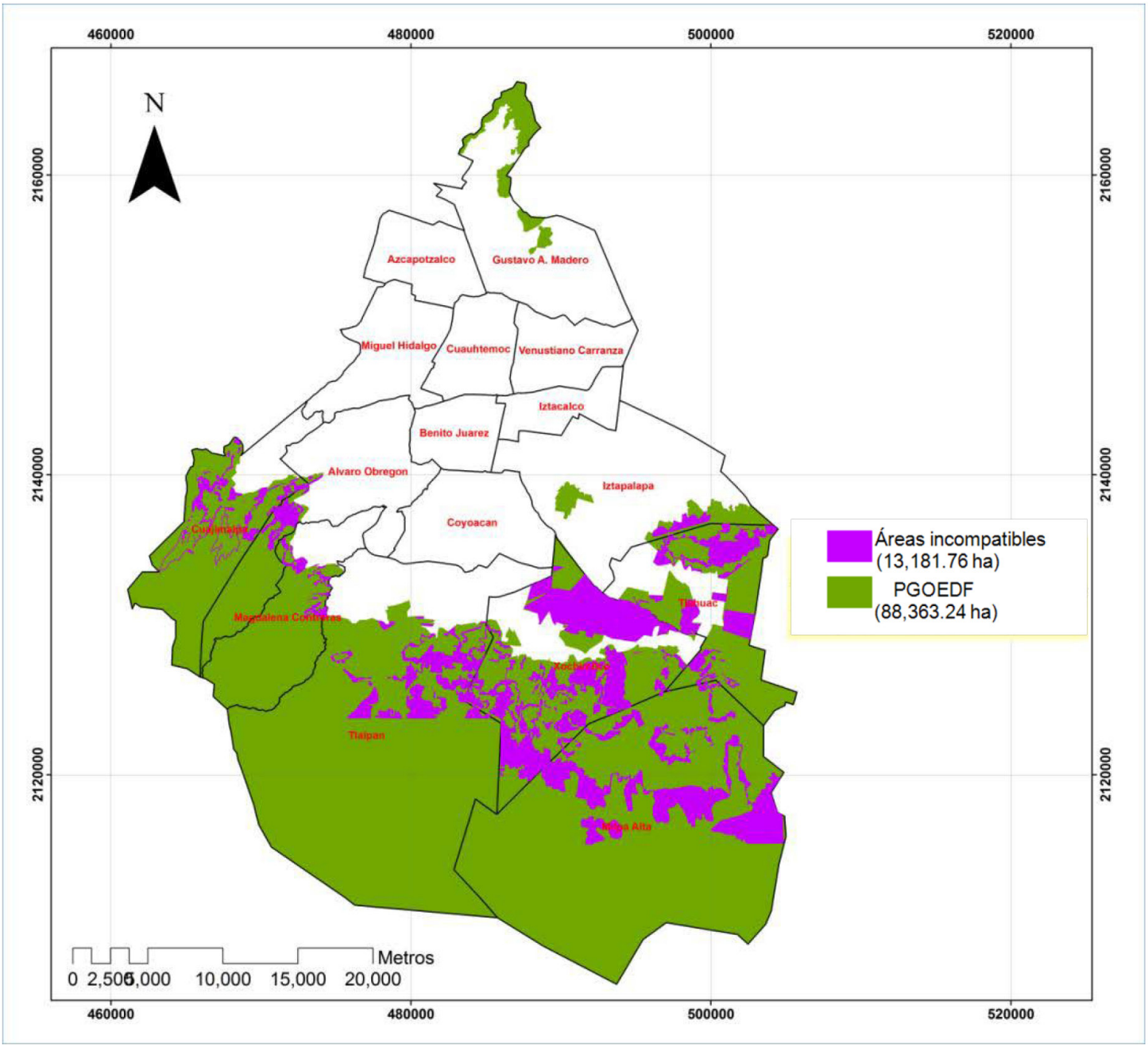
# 3.3 TRASLAPE DE REGULACIONES

En relación al traslape o duplicidad de instrumentos regulatorios que tienen que ver con el uso de suelo, encontramos dos problemas. Por un lado, la duplicidad de verificación por la violación al uso de suelo entre la SEDEMA y la SEDUVI, atribución que les otorga sus respectivas legislaciones. Por otro lado, la existencia de dos instrumentos legales para la ordenación del DF, como son los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) y el Programa General de Ordenamiento Ecológico (PGOEDF), ocasiona que existan dos criterios diferentes y contradictorios de planificación y ordenación. "El tratar de regular desde dos diferentes perspectivas a los centros de población y los recursos naturales [causa] impactos sobre los segundos en perjuicio de la calidad de vida de los habitantes por la pérdida de los servicios ambientales que proporciona el suelo de conservación" (PAOT, 2010: 4).

Debido a este traslape de instrumentos de regulación encontramos discrepancias, se presenta incompatibilidad en la delimitación del uso de suelo, específicamente en zonificación urbana (uso habitacional) versus ambiental y, por lo tanto, entre los usos permitidos y prohibidos en algunas zonificaciones.

En el *Estudio sobre la zona de transición entre suelo urbano y suelo de conservación en el DF* que realizó la PAOT en 2010, se determinó que para las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, La Magdalena Conteras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco "existe una superficie de traslape de 44,508.28 ha aproximadamente entre los dos programas analizados" (PAOT, 2010: 44).

Mapa 5. Traslape entre el PGOEDF y los PDDU de las delegaciones políticas consideradas en el estudio




Fuente: PAOT, 2010

# 3.4 ACREDITACIÓN Y CONSULTA DEL USO DEL SUELO

Otro conflicto que se presenta se da entre la acreditación de uso de suelo y la consulta de uso de suelo del Sistema de Información Geográfica del PGOEDF. El Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF establece las actividades específicas a desarrollar y la LAPTDF determina su observancia para autorizaciones de impacto ambiental, pero no establece ningún mecanismo de certificación de las actividades permitidas, la ciudadanía únicamente puede consultarlas en el Sistema de Información Geográfica (SIG) de la SEDUVI y, de la consulta se deriva una opinión de uso que emite la autoridad correspondiente. Esta situación cambia en relación a la zonificación del suelo en los PDDU, la cual se rige por el certificado de uso de suelo, que de acuerdo a la LDUDF es el documento oficial en el que se hace constar lo que los programas vigentes disponen en materia de uso del suelo y normas de ordenación para un predio determinado, es el papel que avala si un uso del suelo está permitido o prohibido; o si para un determinado predio se autorizó cambio de uso de suelo.

Por otro lado, aquellos usos y/o actividades específicas que permite el PGOEDF (en suelo de conservación) y se relacionan con modificar el entorno mediante una obra de construcción, requieren autorización de construcción y quedan sujetos al Reglamento de Construcciones mediante una licencia especial en suelo de conservación, y por esto necesitan un "certificado de uso de suelo emitido por la SEDUVI, conforme a lo que establecen los PDDU, y no una opinión de acuerdo a la consulta del SIG del PGOEDF" (CEJA, 2010: 56-57).

En resumen, existen dos tipos de autorizaciones para modificar mediante una construcción ciertos usos de suelo: las Autorizaciones de Impacto Ambiental y la Licencia Especial de Construcción. La Autorización en materia de Impacto Ambiental, se solicita a la SEDEMA y para hacerlo es necesario anexar certificado, constancia o documento oficial expedido por la autoridad correspondiente que indique el uso del suelo permitido en el predio donde se pretende desarrollar el proyecto. Este documento oficial que acredite el uso puede ser la opinión técnica que expide la propia SEDEMA, en el que establece que la actividad está permitida, restringida o prohibida de acuerdo al PGOEDF. No obstante lo anterior, el siguiente paso de la evaluación del impacto ambiental, es la tramitación de la Licencia de Construcción Especial, la cual se regula por el Reglamento de Construcciones del DF, y establece como requisito indispensable para su tramitación el certificado de uso de suelo, expedido de acuerdo a lo que establecen los PDDU. De este modo, nos damos cuenta que las dos autorizaciones que se vinculan, acreditan el uso de suelo de acuerdo a sus programas respectivos. Sin embargo, toda obra que requiera Licencia Especial de Construcción requiere el certificado de uso de suelo en función de lo que establecen los PDDU. Con lo cual queda claro que "debe existir una alineación respecto de los usos permitidos de un programa a otro en la zonificación correspondiente. Una de las ventajas que tiene la SEDUVI es que está facultada para homologar usos que no se encuentren incluidos en [...] los PDDU y que se encuentren incorporados en el PGOEDF; de igual forma en el PGOEDF se establece que cualquier uso que no se incluya será regulado por los PDDU" (CEJA, 2010: 58).

[2] Este sistema no se encuentra para consulta en la página web de la SEDEMA, como lo es el caso del SIG SEDUVI, que permite la consulta del uso de suelo de los PDDU.

# 3.5 CONFLICTOS DE USO DEL SUELO ANTE TRIBUNALES

No podemos dejar de mencionar que en el DF se presentan innumerables conflictos por el uso de suelo, algunos se quedan en pleitos y disputas en el –ámbito administrativo y ahí mismo se resuelven, pero otros llegan la órganos jurisdiccionales (tribunales). Uno de los estudios de la PAOT realizado por DAT Consultores en 2013, hace un análisis de 250 sentencias presentadas en los últimos 10 años en dos jurisdicciones de la Ciudad de México: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF (TCADF) (48) y los Juzgados y Tribunales federales (202 sentencias). Este estudio comienza diciéndonos que "todo conflicto se ve reducido (simplificado) cuando entra al mundo del derecho. [...] Una misma resolución se puede interpretar de varias maneras" (DAT Consultores, 2013: 6).

Más adelante veremos las denuncias presentadas en la PAOT en relación a esta materia y su distribución geográfica, lo que aquí cabe señalar, para que luego se pueda hacer un comparativo al respecto, es que la mayoría los procedimientos a cargo de órganos jurisdiccionales federales y locales sobre conflictos de uso de suelo "tienen por materia predios ubicados en la delegación Miguel Hidalgo. Mientras que en Azcapotzalco, Tláhuac y La Magdalena Contreras no se presentaron más de cinco casos en cada una, en Miguel Hidalgo se presentaron cuarenta y cinco. [... Con esto queda claro, una vez más,] que los sectores más afluentes de la sociedad están llevando a los jueces y tribunales una cantidad mucho mayor de conflictos que los habitantes de las colonias populares" (DAT Consultores, 2013: 8-9).

Destacan dos tipos de conflicto en cuestión de uso de suelo que son llevados ante los tribunales: los usos comerciales y los habitacionales. Siendo los primeros los que originan más disputas en la delegación Miguel Hidalgo que en el resto de las delegaciones. Por otro lado, es importante señalar que, frente a los vecinos, son los promoventes (constructoras), con un 88% de los casos de las sentencias tomadas para este estudio, los que acuden más a los tribunales; "hoy las decisiones de la autoridad son impugnadas con mucha mayor frecuencia por quienes pretenden llevar a cabo un proyecto que quienes pretenden detenerlo [vecinos generalmente]" (DAT Consultores, 2013: 12). Respecto de las situaciones jurídicas que se reclaman predominan las regulaciones del uso de suelo, principalmente a través de Programas de Desarrollo Urbano, las resoluciones del TCADF y las autorizaciones o no por parte del Gobierno del DF. Resulta interesante señalar que existe una baja incidencia de pleitos motivados por la imposición de sanciones; lo cual "podría interpretarse como un indicio de la baja actividad sancionador de la administración, lo que resulta llamativo si se acepta que el contexto es de una alta incidencia de violaciones a la normativa urbanística de la Ciudad. También puede indicar que los procedimientos orientados a la sanción [...como la clausura...] se resuelven en el contexto de los propios procedimientos administrativos, sin que los afectados tengan que recurrir a la justicia" (DAT Consultores, 2013: 14).

Por otro lado, analizando el resultado de las sentencias, es mayor el número de sentencias que autorizan un acto administrativo que las que lo invalidan, pero también es mayor la incidencia de casos en los que la normativa urbanística es validada que aquellos en los que se declara inválida. "Lo anterior es un indicio claro de que los jueces de la Ciudad de México han respaldado sistemáticamente la validez jurídica de los programas de desarrollo" (DAT Consultores, 2013: 16).

En la segunda parte de este estudio se analizan 5 estudios de caso de conflictos relevantes, que también fueron investigados por la PAOT en su momento, “para observar el modo en el que tiene lugar [...] el acceso a la justicia en materia ambiental y urbana en el DF cuando los conflictos han llegado a producir resoluciones definitivas de algún órgano jurisdiccional” (DAT Consultores, 2013: 29). Estos fueron:

### 1) Supervía:

Implica una vialidad de cuota de impacto metropolitano, expropiación de viviendas y diversos impactos ambientales. Destacan dos actores: la amplia alianza de vecinos de colonias de distintos estratos sociales y el gobierno de la Ciudad. El aspecto jurídico más relevante en este caso fue la negativa de la Sala Superior del TCADF a reconocer el interés legítimo (difuso) que representaba la alianza vecinal en contra del proyecto. Además este caso hace que se debata sobre el lugar que tiene la consulta pública en los procesos de decisión sobre infraestructuras de estas dimensiones.

Fotografía: PAOT

## 2) Amparo Multiusos:

Se trató del uso oportunista de las debilidades jurídicas de los PDDU para desarrollar proyectos que los contravienen. Destacan dos actores: SEDUVI y vecinos de diversas colonias. Con este amparo se emprendieron más de cien obras sin restricción alguna, lo que se dio por graves defectos formales en la publicación del PDDU de 1997, "que no dejaba al juez más alternativa que declararlo nulo. Sin embargo, fue la interpretación que la SEDUVI dio a la sentencia y no la sentencia misma, lo que abría la posibilidad de que el promovente realizara la obra que quisiera" (DAT Consultores, 2013: 152). Aquí fue la autoridad administrativa y no la judicial la responsable de dicha interpretación.

## 3) El Cedral:

Implicaba la preservación de un área boscosa junto a una zona residencial de altos ingresos. Destacan tres actores: vecinos, SEDUVI y el propietario del bosque insiste en construir vivienda en SCDF. En este caso la SEDUVI otorgó certificados en abierta violación a los usos de suelo. "La sentencia que culminó el juicio de amparo [...hace] una interpretación muy discutible sobre la naturaleza jurídica de los programas, terminaba invalidando el PDDU respectivo [que es el de 1997] con el argumento de que tenía que haber expresado una motivación clara para el uso del suelo asignado al predio" (DAT Consultores, 2013: 151).

Fotografía: PAOT

## 4) Servicio El Tlalpense:

Implica la construcción de una gasolinera que se construye infringiendo el PDDU y la normativa ambiental. Destacan dos actores: vecinos y promotor propietario de un restaurante. En este caso, a diferencia del de la Supervía, el TCADF reconocer el interés legítimo y anula el certificado de uso del suelo expedido por la SEDUVI.

Fotografía: PAOT

## 5) Fuentes Brotantes:

Intento de construir una edificación en un predio con uso de suelo de Área Verde junto a un Parque Nacional. Destacan dos actores: propietario y el gobierno de la Ciudad. Destaca el hecho de que la justicia federal no consideró inconstitucional el uso de Área Verde, que impide prácticamente cualquier tipo de construcción, de un predio propiedad de una inmobiliaria. La sentencia no fue elaborada sobre el aspecto del derecho de propiedad y se limita a señalar que el quejoso no ofreció argumentos suficientes para mostrar la inconstitucionalidad del acto impugnado que era el PDDU.

Fotografía: PAOT

Fotografía: PAOT

Destaca el hecho de que en ninguno de estos predios aplica un Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU) sino únicamente los Programas Delegacionales (PDDU) respectivos.

Con el análisis de las sentencias de cinco casos se puede decir que "las prácticas jurídicas que recaen sobre los conflictos por el uso de suelo en la Ciudad de México no contribuyen a una solución adecuada de dichos conflictos; más que esclarecer la naturaleza del conflicto y ofrecer una salida transparente, los litigios introducen distorsiones en el desarrollo de los conflictos" (DAT Consultores, 2013: 30).

Además queda claro que en los casos en que la administración pública incurre en actos violatorios de la normatividad o en interpretaciones incorrectas de las resoluciones judiciales, los conflictos entran en el espacio púbico a través de la interpretación que hacen los medios de comunicación de los episodios relevantes de cada conflicto. En este sentido, si bien los vecinos organizados han logrado victorias en la defensa de la calidad de vida de su entorno, esto no se ha debido a un ensanchamiento de los espacios jurídicos para hacer valer sus derechos, sino más bien al acceso a los medios de comunicación. "Los jueces tienden a negar la legitimación para actuar en juicio a los miembros de las comunidades afectadas por proyectos que afectan su calidad de vida, a pesar de que existe jurisprudencia en sentido contrario desde hace dos décadas" (DAT Consultores, 2013: 154). Solamente en uno (Servicio El Tlalpense) de los cinco casos, los vecinos afectados por una obra pudieron actuar como partes reconocidas de un litigio por el uso de suelo; en el más importante (Supervía), la realización de la obra estuvo acompañada por la decisión jurisdiccional de negar la existencia de interés legítimo, lo que impidió el acceso a la justicia a los ciudadanos movilizados en contra de la obra.

Por otro lado, existe la opinión generalizada de que el amparo se utiliza abusivamente para impedir la aplicación de normativa urbanística. Sin embargo, con el estudio de estos cinco casos se muestra que "las decisiones administrativas han sido mucho más importantes en la violación de la normatividad que las decisiones judiciales" (DAT Consultores, 2013: 155); ejemplo de esto es el otorgamiento de certificados de uso de suelo en contra de los usos establecidos por los programas (Servicio El Tlalpense) o recurriendo a interpretaciones incorrectas de una sentencia en materia de amparo (El Cedral y Multiusos).

Una cuestión interesante que deja este estudio es que entre los vecinos denunciantes existe la idea de que, si bien reconocen en la planeación la herramienta para controlar el crecimiento desordenado de la ciudad, está presente la sensación de que no hay certeza jurídica para aplicarla, de que las autoridades no son suficientemente competentes en materia de planeación, que les falta capacidad y voluntad. La mayoría de los vecinos asumen que se necesita construir vivienda, vialidades y gasolineras, pero expresan que el agravio está en la forma en la que se hace, en el desarrollo de los proyectos se saltan la norma; les preocupa que se invada el suelo de conservación, el incremento del tráfico, la falta o escases de servicios, una explosión.

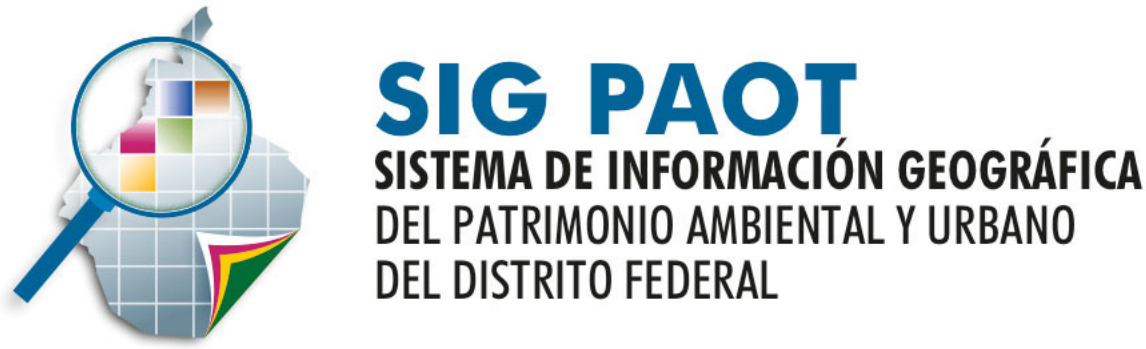
# 3.6 RETOS

Después de análisis de los instrumentos legales que influyen en la normatividad referente al uso de suelo, queda clara la necesidad de reajustar la línea divisoria entre suelo urbano y suelo de conservación y contar con un sólo instrumento rector que defina los usos de suelo, crear un sólo programa o modificar los actuales para que sean compatibles, integrados y coordinados. Además, es fundamental la coordinación entre dependencias, lo cual implica que se definan políticas de Ordenamiento territorial y de preservación ambiental coherentes con la realidad actual de la Ciudad.

Se tiene que valorar no sólo la incompatibilidad entre el PGOEDF y los PDDU, sino también aquellas áreas donde teniendo asignado un uso por los programas, en la práctica tienen otros, "como sería el caso de las invasiones de asentamientos irregulares o los fraccionamientos habitacionales establecidos sobre zonas con otras categorías de uso del suelo" (PAOT, 2010: 47), estos problemas de incumplimiento de las disposiciones del PGOEDF se propician cuando se tienen dos instrumentos regulatorios para un mismo territorio desde dos puntos de vista, con intereses distintos. Valdría la pena explorar la posibilidad de que se pudiera establecer un sólo instrumento de regulación de los usos del suelo, los cuales están en constante cambio a lo largo del tiempo frente al continuo crecimiento urbano y ante la necesidad, también creciente, de suelos para infraestructura y equipamiento.

Siguiendo lo anterior, dos estudios PAOT coinciden en que es prioritario "crear un sólo programa o modificaciones a los actuales para que sean compatibles, integrales y coordinados" (CEJA, 2010:3); "es necesario crear un sólo instrumento rector de planeación que conjugue las dos visiones, [Ordenamiento ecológico y desarrollo urbano], para evitar contradicciones, [lo que serviría] también [...] para tener un panorama sobre los usos y destinos dentro de suelo de conservación compatibles al desarrollo urbano y ambiental" (PAOT, 2010: 47). "Se debe orientar el desarrollo de centros de población bajo principios fundamentales de legalidad, beneficio social y sustentabilidad ambiental" (CEJA, 2010: 6).

Por otro lado, es conveniente que se elaboren "planos de Ordenamiento ecológico a la misma escala que la de los programas de desarrollo urbano" (PAOT, 2010: 46); incluso lo mejor sería tener un sólo Sistema de Información Geográfica (SIG) como instrumento de consulta de la normatividad urbana y ambiental en el DF, de fácil acceso y consulta por parte de autoridades y particulares para la toma de decisiones; al tener un único SIG y, por lo tanto, una única escala, se terminaría el problema de las imprecisiones en la delimitación de la zonificación entre PDDU y PGOEDF. En este sentido la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF (PAOT) ha trabajado desde hace algunos años en desarrollar el Sistema de Información Geográfica del Patrimonio Ambiental y Urbano del DF (SIG-PAOT), que es una plataforma informática con un visualizador interactivo que se pondrá a disposición de las autoridades, de la academia y de la población para que puedan consultar información detallada del DF de manera ordenada y que cumpla con estándares de calidad respecto a la autoría y conformación de materiales. Esto va ligado con la preocupación que tiene la PAOT de garantizar el derecho a la información, especialmente en temas relacionados con los procesos de deterioro ambiental y territorial que aquejan al DF. Con el SIG-PAOT se busca que, a partir de la suma de esfuerzos y del conocimiento de los derechos y obligaciones que a cada parte le corresponden, se puedan generar alternativas de solución.




Fuente: PAOT, 2014

Con este desarrollo se pondrán a disposición al menos 50 capas de información para el DF (de escalas 1:50,000 o mayores), las cuales se podrán visualizar o descargar en diferentes formatos y que están clasificadas en las siguientes temáticas: jurídico-administrativas, caracterización fisiográfica, información de diagnóstico ambiental-territorial y las generadas en la gestión PAOT. Para lograr que sea exitoso el SIG-PAOT se mantendrá actualizado, generando e incorporando nueva información, y se realizaran acciones de difusión para su consulta.

Es fundamental que el ordenamiento ecológico y el desarrollo urbano cuenten con los mismos criterios para la regulación del suelo; que exista un sólo certificado que acredite el uso de suelo y competa a una sola instancia de conformidad con el programa de ordenamiento ecológico y con los PDDU; que en las delegaciones se definan y establezcan mecanismos ágiles para instrumentar las actualizaciones de los PDDU y los PPDU con respecto a lo estipulado en el PGOEDF, evitando desfases y complicaciones de interpretación, para lo cual se deben acordar legalmente tiempos de revisión y actualización tanto de los PDDU y los PPDU como de los programas de ordenamiento ecológico.

De igual manera, si se dieran las condiciones para elaborar "Programas de Ordenamiento Ecológico Delegacionales en el DF o la zonificación específica de los PDDU y los PPDU ajustados a los criterios ambientales del PGOEDF, sería posible cumplir lo establecido en la LDUDF en su Artículo Séptimo Transitorio, en el que establece que los programas de desarrollo urbano deberán integrar la zonificación del PGOEDF" (CEJA, 2010: 81).

No basta con implementar los programas, ya que esto es vulnerable en el transcurso del tiempo y con los cambios de autoridades en el DF. Para tener permanencia y reglas claras y sólidas, es necesario actualizarlos y reformar, armónica y congruentemente, la LOAPDF, LDUDF y la LAPTDF para así lograr ajustar el Ordenamiento ecológico a "las reglas y alcances establecidos en al LGEEPA, de manera que el PGOEDF tenga carácter inductivo como programa de Ordenamiento ecológico regional y exista la posibilidad expresa y reglas específicas para emitir Programas de Ordenamiento Ecológico Delegacionales que, entre otros atributos, zonifiquen y regulen el uso del suelo en SCDF, [es necesario] establecer el contenido mínimo de los programas de Ordenamiento ecológico del DF, para facilitar su elaboración y la concreción de criterios, lineamientos y normas, considerando que serán integradas en los programas de desarrollo urbano del DF, [... así como] establecer las reglas para la zonificación ecológica en los PDDU y los PPDU, con base en el PGOEDF [...], de manera que incluyan una tabla detallada de compatibilidades de usos permitidos y prohibidos" (CEJA, 2010: 82-83).

Es fundamental revisar "los procedimientos y actos administrativos por medio de los cuales se autorizan y se supervisan los diversos tipos de proyectos de desarrollo urbano que se emprenden en la ciudad" (DAT Consultores, 2013: 163). Igualmente, es importante revalorar y restablecer "las atribuciones y facultades de las dependencias que realizarían los actos administrativos mencionados, incluyendo la inspección, vigilancia y sanciones. Pero particularmente deben considerarse programas de trabajos de tipo preventivo, que involucren la participación ciudadana de manera voluntaria y consciente de los beneficios ambientales que proporciona el suelo de conservación [y la ordenación del territorio] a los habitantes del DF y zona conurbada" (CEJA, 2010: 83).

Es por esto que urge hacerse cargo de la tendencia por parte de los jueces a desconocer el interés legítimo de los miembros de las comunidades afectadas por desarrollos que perturban su calidad de vida. También es necesario que los textos de las sentencias sean mucho más claros, para evitar interpretaciones oportunistas y para que la gente, sin necesidad de ser abogados, las entiendan. A la par es preciso un programa de difusión y de formación urbanística y ambiental para todas las partes: a los juzgadores se les deben acercar materiales especializados que les permitan comprender la naturaleza de los procesos urbanos; se debe incorporar a los juzgadores, servidores de la administración pública, pero también a dirigentes y miembros de las organizaciones vecinales; y se deben crear medios de difusión que den a conocer las decisiones jurisdiccionales y administrativas relevantes, con el fin de permitir el acceso de un público más amplio al conocimiento sobre la justicia urbana y ambiental.

# 4. Actividades de la PAOT en relación al uso del suelo

Fotografía: PAOT

# 4.1 DEFENSA DE LA PAOT

Durante los casi 13 años de existencia de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF, se ha trabajado en pro de la defensa del derecho de los habitantes de la Ciudad de México a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, mediante la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del Ordenamiento territorial.

En relación a violaciones, incumplimientos o faltas en la aplicación de las disposiciones jurídicas vigentes y para cumplir con el objetivo antes mencionado, la Procuraduría cuenta con distintas atribuciones (artículo 5 de la Ley Orgánica de la PAOT), algunas de ellas son:

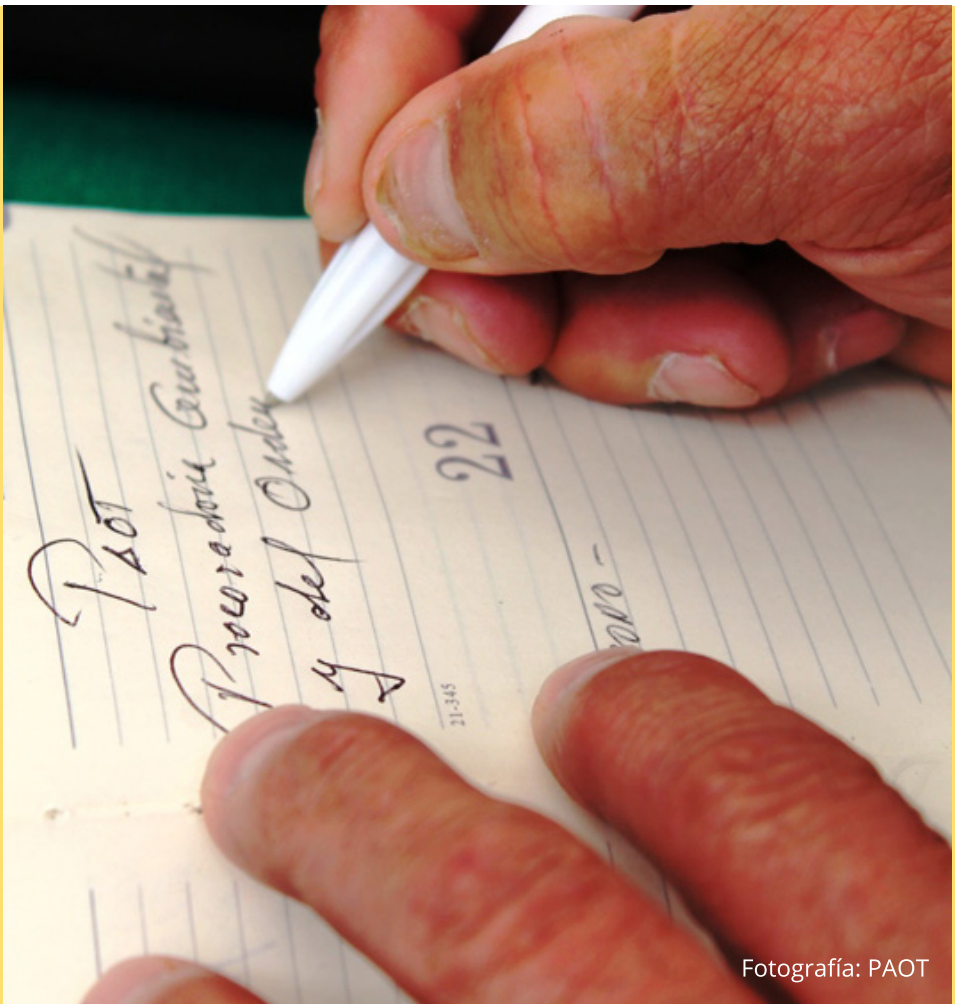
Fotografía: PAOT

- recibir y atender denuncias ciudadanas;
- llevar a cabo investigaciones de oficio;
- emitir recomendaciones;
- informar, orientar y asesorar; y
- emitir opiniones.

A continuación haremos un análisis de las gestiones PAOT en relación a denuncias, investigaciones de oficio, recomendaciones y opiniones. Es importante hacer la aclaración de que si bien existen violaciones al uso de suelo en suelo de conservación, barrancas, Áreas Naturales Protegidas (ANP), Áreas Verdes (en suelo urbano) y Áreas de Valor Ambiental (AVA), para fines de este trabajo, únicamente tomaremos los datos clasificados como uso de suelo urbano, es decir, los relacionados con incumplimientos y violaciones a los PDDU y PPDU.

# 4.2 DENUNCIAS CIUDADANAS

La PAOT recibe y atiende denuncias ciudadanas "referentes a la violación, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del Ordenamiento territorial" (artículo 5, fracción I. de la Ley Orgánica de la PAOT), las cuales se dividen, para su atención en las siguientes materias: agua, aire, animales, barrancas, contaminación visual, energía lumínica y térmica, gases, olores y vapores, residuos, ruido y vibraciones, suelo de conservación, uso de suelo urbano, Áreas Naturales Protegidas (ANP), Áreas Verdes (en suelo urbano) y Áreas de Valor Ambiental (AVA).



Fotografía: PAOT

Dentro del total de materias ambientales y de Ordenamiento territorial que la PAOT investiga, el “Uso de suelo urbano” ha sido el tema más denunciado a lo largo de la historia de la Procuraduría.

Gráfica 1. Total de Denuncias Recibidas en la PAOT (del 01/01/2002 al 30/09/2014)

Fuente: PAOT, 2014

El total de denuncias ciudadanas recibidas por uso de suelo urbano se han distribuido por año a lo largo de la historia de la PAOT hasta el 30 de septiembre de 2014 de la siguiente forma:

Gráfica 2. Denuncias Uso del Suelo Urbano por Año (del 01/01/2002 al 30/09/2014)

Fuente: PAOT, 2014

En mayo del año 2002, PAOT recibió la primer denuncia sobre uso de suelo urbano y fue por la presunta omisión de leyes y normas ambientales en el proyecto de segundos pisos de vías rápidas; desde ésta fecha al 30 de septiembre del año 2014, la Procuraduría había recibido un total de 6,354 denuncias en materia de uso de suelo urbano, distribuidas por delegación de la siguiente manera:

Gráfica 3. Denuncias Uso del Suelo Urbano por Delegación (del 01/01/2002 al 30/09/2014)

Como podemos observar, las delegaciones que han presentado el mayor número de denuncias por uso de suelo urbano son Benito Juárez, Álvaro Obregón, Cuauhtémoc y Coyoacán.

Fuente: PAOT, 2014

# 4.3 INVESTIGACIONES DE OFICIO

Las investigaciones de oficio son averiguaciones que la PAOT realiza por iniciativa propia cuando, a través de la lectura en medios de comunicación o a partir de los recorridos en campo que se realizan constantemente, se da cuenta de que se está cometiendo algún delito en materia ambiental o de Ordenamiento territorial y que además ningún ciudadano ha denunciado el hecho.

A lo largo de la historia de la PAOT se han llevado a cabo 740 investigaciones de oficio de los diversos temas que se averiguan. Al igual que como sucede con las denuncias, la mayoría de las investigaciones de oficio, 275 que representa el 37%, son sobre problemáticas relacionadas con el uso de suelo urbano.

Gráfica 4. Total Investigaciones de Oficio PAOT (del 01/01/2002 al 30/09/2014)

Fuente: PAOT, 2014

En abril de 2003, la PAOT realizó la primera investigación de oficio relacionada con uso de suelo urbano, fue por una ocupación de un área verde de valor ambiental por alrededor de 200 viviendas en la delegación Álvaro Obregón. Desde esa fecha hasta el 30 de septiembre de 2014, las investigaciones de oficio en materia de uso de suelo urbano se han distribuido, por año, de la siguiente forma:

Gráfica 5. Investigaciones de Oficio Uso del Suelo Urbano por Año (del 01/01/2002 al 30/09/2014)

Fuente: PAOT, 2014

Las delegaciones en las que se han realizaron más investigaciones de oficio sobre este tema son: Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo y Benito Juárez.

Gráfica 6. Investigaciones de Oficio Uso del Suelo Urbano por Delegación (del 01/01/2002 al 30/09/2014)

Fuente: PAOT, 2014

# 4.4 MAPEO DE DENUNCIAS CIUDADANAS E INVESTIGACIONES DE OFICIO

Fotografía: PAOT

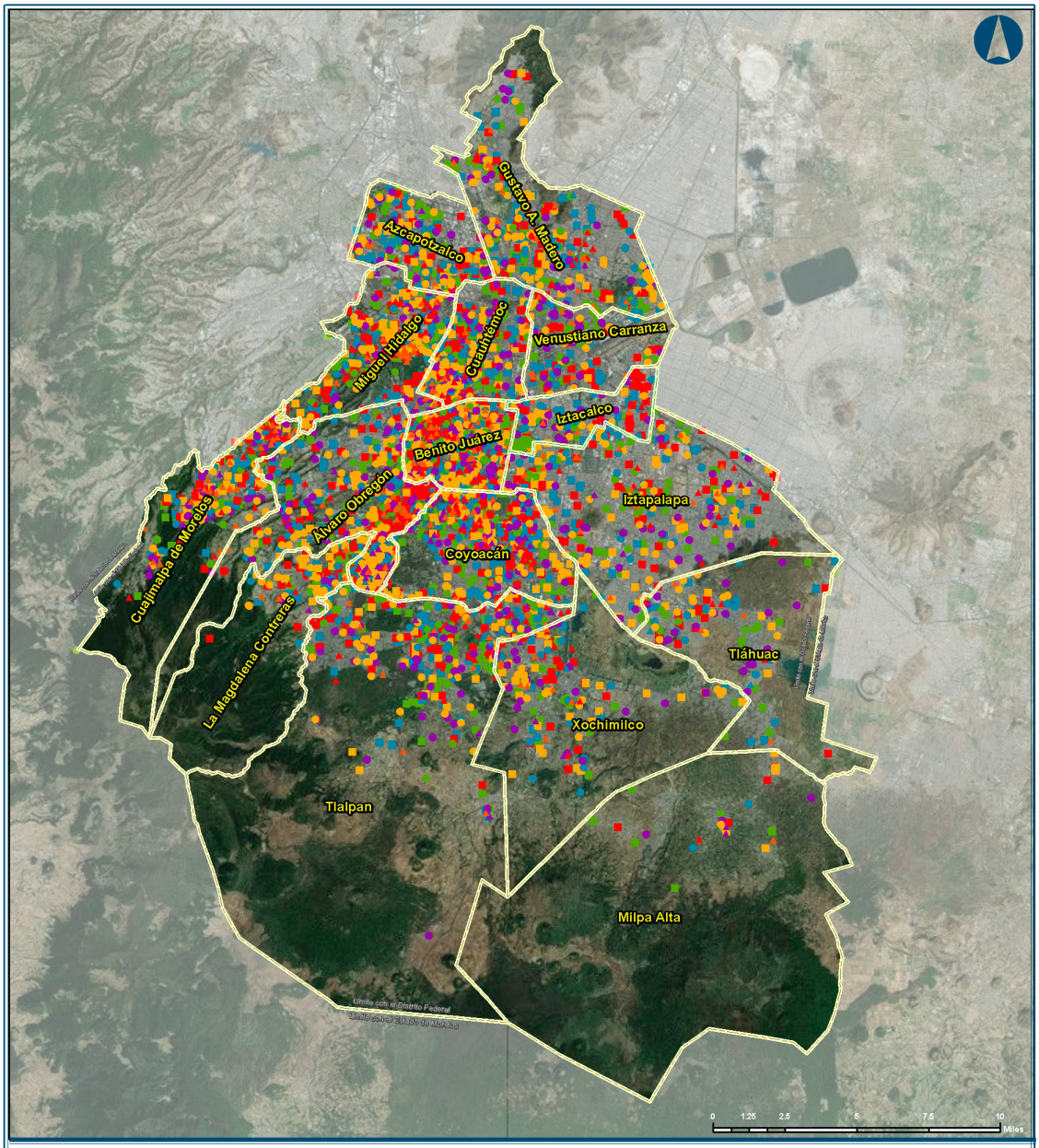
Durante las visitas que la PAOT realiza para atender las denuncias ciudadanas o cuando se llevan a cabo las investigaciones de oficio y con la finalidad de poder ubicarlas geográficamente dentro del DF, uno de los datos que se recaba es la coordenada geográfica del lugar de los hechos. Este dato permite generar mapas y visualizar la información de forma práctica.

A continuación se muestran los mapas de las denuncias ciudadanas y de investigaciones de oficio en materia de uso de suelo urbano que se realizaron del 1 de enero de 2002 al 30 de septiembre de 2014.

Mapa 6. Ubicación Geográfica de las Denuncias Ciudadanas por Uso del Suelo Urbano (del 01/01/2002 al 30/09/2014)

PROCURADURIA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL D.F.
PAOT

# Denuncias ciudadanas por uso del suelo urbano




Ubicación de las denuncias ciudadanas en materia de uso de suelo urbano del primero de enero de 2002 al 30 de septiembre de 2014
Total de denuncias: 6,354

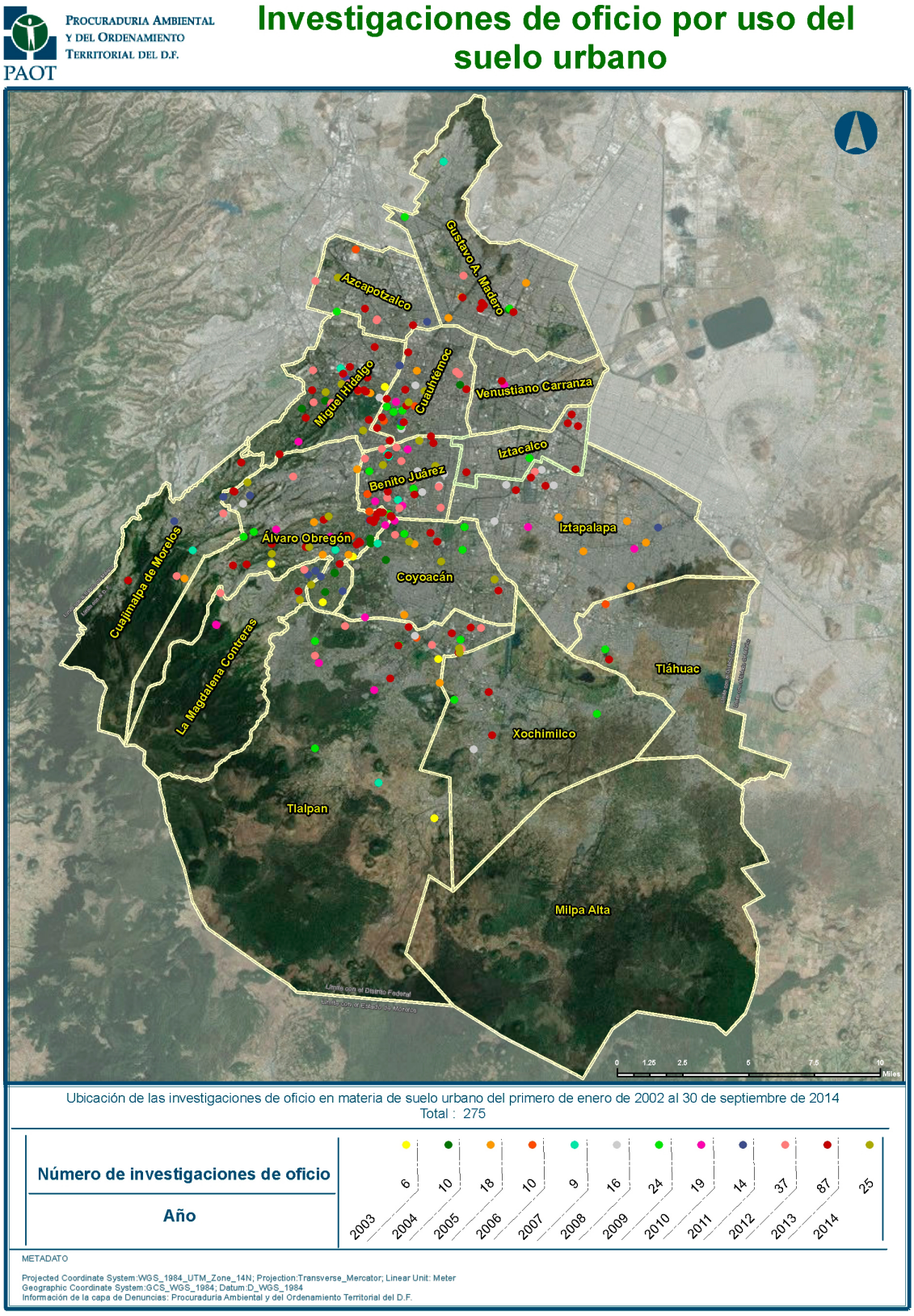
| Año de la denuncia | Número de denuncias | Año de la denuncia | Número de denuncias | Año de la denuncia | Número de denuncias |
|---|---|---|---|---|---|
| 2002 | 8 | 2007 | 372 | 2011 | 816 |
| 2003 | 53 | 2008 | 507 | 2012 | 810 |
| 2004 | 123 | 2009 | 475 | 2013 | 1,113 |
| 2005 | 292 | 2010 | 546 | 2014 | 939 |
| 2006 | 300 | | | | |

METADATO

Projected Coordinate System:WGS_1984_UTM_Zone_14N; Projection:Transverse_Mercator; Linear Unit: Meter
Geographic Coordinate System:GCS_WGS_1984; Datum:D_WGS_1984
Información de la capa de Denuncias: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F.

Fuente: PAOT, 2014

Mapa 7. Ubicación Geográfica de las Investigaciones de Oficio por Uso del Suelo Urbano (del 01/01/2002 al 30/09/2014)




Fuente: PAOT, 2014

# 4.5 RECOMENDACIONES

Una recomendación es una "resolución emitida por la Procuraduría y dirigida a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del DF, que tiene el propósito de promover la aplicación, y el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del Ordenamiento territorial, cuando se acrediten actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones, incumplimiento o falta de aplicación de esas disposiciones, o cuando las acciones de las autoridades correspondientes generen o puedan generar desequilibrio ecológico, daños o deterioro grave del ambiente y los recursos naturales del Distrito Federar" (Ley Orgánica de la PAOT, 2001).

A lo largo de la historia de la PAOT se han realizado 62 recomendaciones, de las cuales 26 han sido sobre problemáticas referentes al uso de suelo urbano, que corresponde al 42% del total, lo que va acorde con el número de denuncias recibidas e investigaciones de oficio en esta materia. Las siguientes son las recomendaciones relacionadas con uso de suelo urbano:

Tabla 5. Recomendaciones PAOT Relacionadas con Uso del Suelo Urbano (del 01/01/2002 al 30/09/2014)

| Fecha | Número de Recomendación | Hechos | Instancia Recomendada |
|---|---|---|---|
| 10/09/2003 | 4/2003 | Irregularidades en el otorgamiento de la licencia de construcción de un conjunto habitacional de 188 viviendas. | Delegación Azcapotzalco |
| 27/11/2003 | 6/2003 | Investigación de la construcción de un estacionamiento de cinco niveles en el predio ubicado en Calle Río Chico 3, Colonia San Ángel Chimalistac, delegación Álvaro Obregón, en esta ciudad. | Delegación Álvaro Obregón |
| 15/12/2004 | 5/2004 | Construcción de un complejo habitacional en un área verde. | SEDUVI Delegación Cuajimalpa |
| 16/12/2004 | 6/2004 | Construcciones de conjuntos habitacionales que no cuentan con las autorizaciones de impacto ambiental y urbano. | INVI Delegación Gustavo A. Madero |
| 16/03/2005 | 1/2005 | Construcción de gasolinera en suelo de conservación sin autorización de impacto ambiental y derribo de árboles, pretensión de cambiar el uso del suelo en esa zona. | Delegación Tlalpan SMA (ahora SEDEMA) SEDUVI |

| Fecha | Número de Recomendación | Hechos | Instancia Recomendada |
|---|---|---|---|
| 29/08/2005 | 7/2005 | Uso de suelo y violación al Reglamento de construcciones. | Delegación Benito Juárez<br>Delegación Miguel Hidalgo |
| 31/08/2006 | 1/2006 | Irregularidades en un expendio de gas de combustión para microbuses en la Colonia de Santa María Aztahuácan, delegación Iztapalapa. | Delegación Iztapalapa |
| 31/08/2006 | 2/2006 | Uso indebido de un edificio de condominios, mismo que se encuentra construido en contra del Programa de Desarrollo Urbano de la delegación. Sucede en Arkansas 14. | Delegación Benito Juárez |
| 31/08/2006 | 3/2006 | Uso indebido de un edificio de condominios, mismo que se encuentra construido en contra del Programa de Desarrollo Urbano de la delegación. Sucede en Yosemite 16. | Delegación Benito Juárez |
| 25/01/2007 | 2/2007 | Construcción de una estación de servicio en el predio ubicado en Rómulo O Farril No. 298 Col. Olivar de los Padres en la delegación Álvaro Obregón, mediante el escrito presentado por la Subdirección de Energéticos y Seguridad perteneciente a la Dirección de Operación de la Comisión Federal de Electricidad se solicitó una revisión del proyecto a fin de poder sancionar el presunto ilícito respecto a la emisión de autorizaciones respectivas. | SMA (ahora SEDEMA)<br>SEDUVI |
| 30/01/2007 | 4/2007 | Construcción presuntamente fuera de ley, en el predio ubicado en las faldas del Cerro de Xochitepec, localizado en el límite del Pueblo de Tepepan y el Pueblo de Xochitepec. | Delegación Xochimilco<br>SMA (ahora SEDEMA) |
| 01/02/2007 | 5/2007 | Derribo de aproximadamente 60 árboles en la Avenida Canal Nacional en el tramo que abarca desde los cuarteles de la Secretaría de Marina, hasta el embarcadero Cuemanco en la pista de Remo y Canotaje Virgilio Uribe sobre Periférico Sur, con motivo de la ampliación o remodelación del Embarcadero de Cuemanco. | Delegación Xochimilco<br>SMA (ahora SEDEMA) |

| Fecha | Número de Recomendación | Hechos | Instancia Recomendada |
|---|---|---|---|
| 31/08/2007 | 6/2007 | Construcción de un estacionamiento para más de 1000 (mil) automóviles, en la Calle Extremadura número 100, Colonia. Insurgentes Mixcoac. | Delegación Benito Juárez |
| 01/08/2008 | 2/2008 | Ubicación de gasolinera en contravención del Programa Delegacional de Coyoacán. | SEDUVI<br>SMA (ahora SEDEMA)<br>Secretaría de Protección Civil<br>Delegación Coyoacán |
| 12/12/2008 | 3/2008 | Construcciones en el interior del Bosque de Tláhuac. | SEDUVI<br>SMA (ahora SEDEMA)<br>Delegación Tláhuac |
| 20/04/2009 | 1/2009 | Estación de gas L.P. ubicada en Prolongación División del Norte 5224. | SMA (ahora SEDEMA)<br>Secretaría de Protección Civil<br>Delegación Xochimilco |
| 07/08/2009 | 2/2009 | Demolición irregular de la llamada “casa del Parque Hundido”, y que se presume que se realizó sin permisos y que está catalogada por el INBA. | Delegación Benito Juárez<br>SEDUVI<br>SMA (ahora SEDEMA |
| 17/12/2009 | 4/2009 | Construcción de departamentos con irregularidades. | Delegación Benito Juárez |
| 02/07/2010 | 1/2010 | Derribo de árboles por la construcción de condominios habitacionales en calle Esfuerzo 9 Pueblo de Santa Úrsula Coapa. | Delegación Coyoacán<br>INVI<br>SACM<br>SEDUVI |

| Fecha | Número de Recomendación | Hechos | Instancia Recomendada |
|---|---|---|---|
| 20/01/2011 | 1/2011 | Construcción de una estación de servicio de gas LP, lo cual presenta posibles siniestros ya que bajo la obra se encuentran ductos de Petróleos Mexicanos, asimismo se encuentra a poca distancia de otra estación de Servicio y Expendedora de gas. Por otra parte, a 50 metros, aproximadamente, de distancia se ubican tres escuelas, dos unidades habitacionales con alrededor de 500 habitantes. | SEDUVI<br>SMA (ahora SEDEMA)<br>INVEA-DF<br>Jefes delegacionales en el DF |
| 22/08/2012 | 1/2012 | Derribo de árboles al interior de un predio para iniciar la construcción de condominios en contravención al uso de suelo. | Delegación Tlalpan<br>SEDUVI<br>SMA (ahora SEDEMA)<br>INVEA-DF |
| 22/08/2012 | 2/2012 | En la zona denominada “Rastro Viejo”, se lleva a cabo la descarga de sustancias al drenaje (vísceras, productos cárnicos, sangre, entre otros) y manejo inadecuado de residuos. | Delegación Venustiano Carranza<br>SMA (ahora SEDEMA)<br>SACM<br>SEDESA<br>SSP |
| 26/02/2014 | 1/2014 | La presunta contravención al uso de suelo por la construcción que se lleva a cabo en Lapislazuli 39, Colonia Estrella, C.P. 07810, Delegación Gustavo A. Madero. | Delegación Gustavo A. Madero |
| 26/02/2014 | 2/2014 | Construcciones que incumple con la normatividad. | Delegación Benito Juárez |
| 26/08/2014 | 3/2014 | Asentamientos humanos irregulares en área verde. | Delegación Cuajimalpa |
| 26/08/2014 | 4/2014 | Presunta contravención al uso de suelo por la demolición de un edificio con valor histórico decretado por el INB, con el fin de construir un edificio de departamentos de 5 pisos de altura. | Delegación Cuauhtémoc |

Fuente: Elaboración propia con datos PAOT, 2014

La dependencia del GDF más recomendada ha sido la Secretaría del Medio Ambiente (SMA, hoy SEDEMA) y la delegación política más recomendada es Benito Juárez.

El link para consultar las recomendaciones vía Internet es Recomendaciones PAOT.

# 4.6 OPINIONES

El Comité Técnico Asesor (CTA) es un órgano auxiliar de la Procuraduría integrado por diez Consejeros Ciudadanos que tienen reconocidos méritos profesionales, científicos, técnicos, académicos o sociales en las materias relacionadas con las atribuciones de la PAOT, trabaja por la ciudadanización de los instrumentos de procuración de justicia ambiental y territorial del DF y con la convicción de que la población debe asumir que la protección del ambiente y del territorio es una responsabilidad compartida y no sólo una tarea del gobierno. Como ya señalábamos, una de las atribuciones de la PAOT es "emitir opiniones relacionadas con las disposiciones en materia ambiental y del Ordenamiento territorial, así como aplicar para efectos administrativos, [su] Ley, su Reglamento y las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del Ordenamiento territorial" (Ley Orgánica de la PAOT, 2001).

A lo largo de la historia de la PAOT y a través del CTA, se han emitido once opiniones sobre diversos temas, las que se relacionan con el uso de suelo urbano son las siguientes:

- OPINIÓN No 1.
  Proyectos de Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano en Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Miguel Hidalgo.

- OPINIÓN No 3.
  Proyectos de Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano en Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero y Tlalpan.

- OPINIÓN No 6.
  Iniciativa de Ley de Desarrollo Urbano del DF.

- OPINIÓN No 8. Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Poniente de la Ciudad de México. (Supervía)

- OPINIÓN No 10.
  Comentarios a la Propuesta de Actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF.

# 4.7 ESTUDIOS PAOT. CASOS ESPECÍFICOS SOBRE USO DEL SUELO URBANO

## Línea 12 del Metro

En atención a seis denuncias (una ingresada en 2008, dos en 2009 y tres en el año 2013) por la construcción de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, la Procuraduría elaboró un estudio que tiene como objetivo presentar un análisis espacio-temporal del uso de suelo del área colindante entre el trazo de la nueva línea y el sitio RAMSAR 1363 “Sistema Lacustre Ejidos de Xochimilco y de San Gregorio Atlapulco”.

Mapa 8. Localización del Polígono RAMSAR Zona de Lacustre de Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco. En el acercamiento de la derecha, se aprecia la ubicación del polígono y el trazo (en rojo) de la Línea 12 del Metro en esta sección.

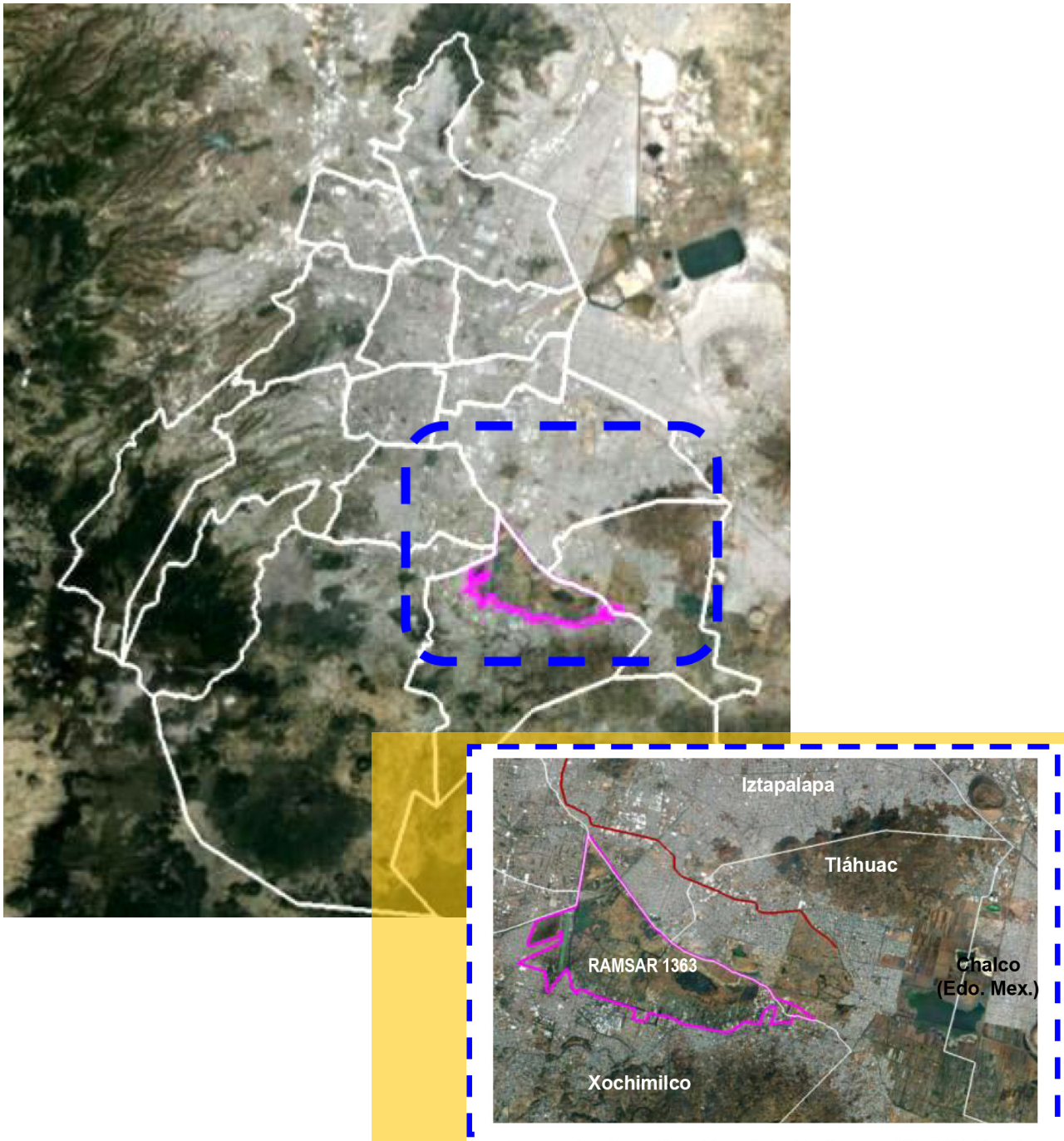
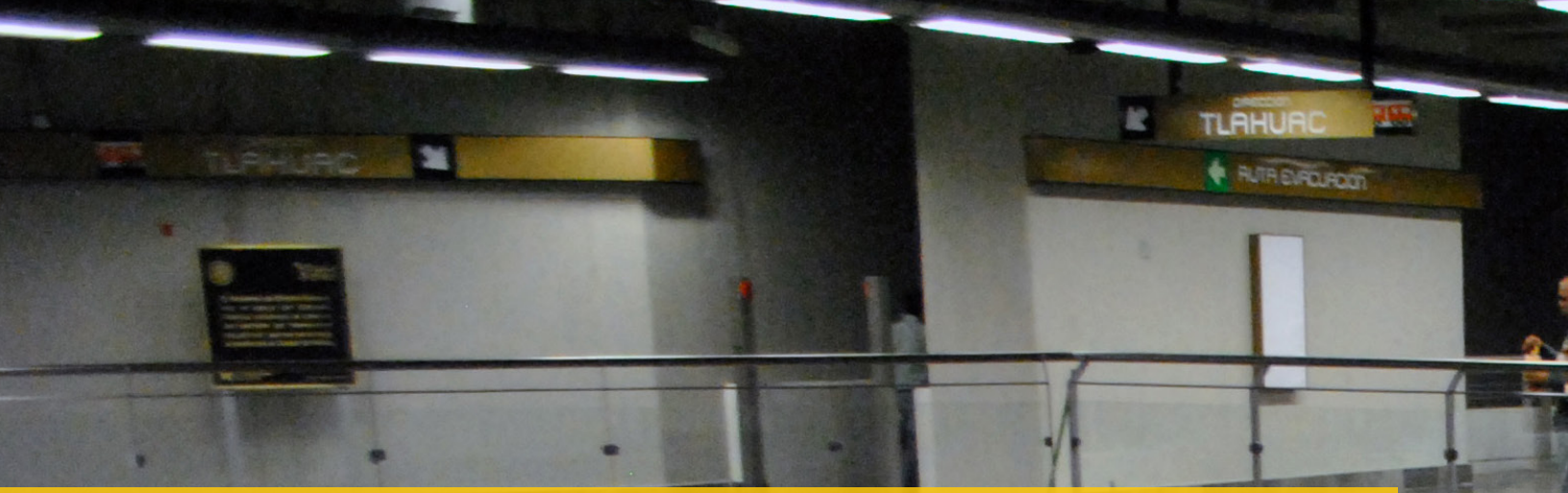



**Figura 1**. Localización del Polígono RAMSAR Zona de Lacustre de Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco, en el DF. En el acercamiento de la derecha, se aprecia la ubicación del Polígono con respecto a las delegaciones del oriente del DF; la línea en rojo indica la ruta de la Línea 12 del Metro en esta sección.

Fuente: PAOT (a), 2010




Este sitio RAMSAR tiene gran importancia local, nacional e internacional, desde hace 30 años se encuentra sujeto a varios niveles de protección mediante diversos instrumentos de planeación. Sin embargo, estos instrumentos, en particular los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, no han podido frenar la densificación de viviendas en zonas aledañas. Con la construcción de la Línea 12 puede generarse un mayor crecimiento urbano en esta zona, volviéndose susceptible a una paulatina desaparición si no se implementan medidas adecuadas de mitigación y control del crecimiento. "De 1980 a 2007 se presentó una marcada tendencia de cambio de uso de suelo agrícola a urbano, dando paso así a la reducción de las zonas destinadas a la práctica de la agricultura urbana y al incremento de viviendas" (PAOT (a), 2010: 67).

La Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) de la construcción de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro emitió cuatro informes, sólo en uno se considera la afectación que sufrirá la zona del Canal Nacional (inmediaciones de la zona RAMSAR). Esta afectación se hace en términos de inconvenientes hidrológicos, como es la posible contaminación de agua y la disminución de infiltración, pero no se menciona la pérdida de servicios ambientales ni el crecimiento urbano en zonas de importancia ambiental. La MIA tiene la grave deficiencia de no contar con un criterio geográfico y un modelo de estimación de área de impacto, se basa en un criterio político-administrativo, es decir, ubica las zonas de impacto en las delegaciones por donde pasará la Línea 12, por lo que la delegación Xochimilco queda descartada sin importar que el sitio RAMSAR 1363 se encuentre, en promedio, a 1 km de la Línea 12 y directamente limitando con el polígono de influencia de la estación Lomas Estrella. Nuevamente en este estudio se menciona la necesidad de "contar con políticas metropolitanas a fin de evitar o mitigar el acondicionamiento de terrenos para lo que pudieran llegar a ser zonas habitacionales." (PAOT (a), 2010: 68). Para evitar la afectación de los humedales que subsisten al sur-oriente de la Ciudad, es importante que se mantenga el seguimiento y monitoreo de la obra.

NO PASE

## Supervía

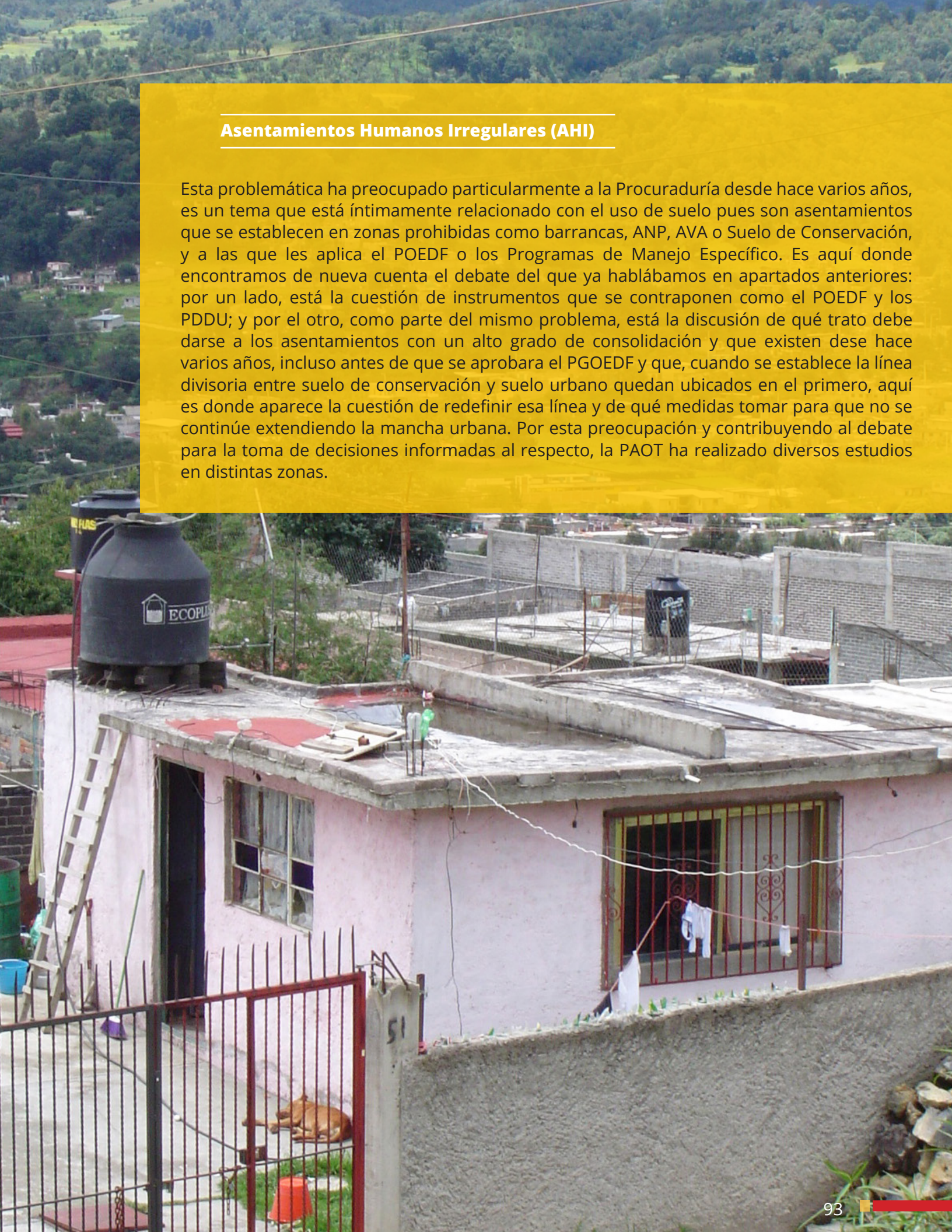
Derivado de la construcción del proyecto Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores Sur-Poniente de la Ciudad de México (Supervía), a cargo de la empresa Controladora Vía Rápida Poetas, S. A. de C. V., la PAOT abrió el expediente de investigación PAOT-2010-575-SPA-318 y 12 denuncias más que se acumularon a éste. Dichas denuncias se enmarcan en materias distintas como son: arbolado, áreas naturales protegidas, áreas de valor ambiental, barrancas, flora, fauna, uso de suelo, residuos, emisiones a la atmósfera y vialidad.

En atención a las denuncias ciudadanas y por la magnitud de la obra y sus impactos sociales, ambientales y urbanos, la Procuraduría implementó un micrositio en su página de internet http://www.paot.org.mx/index.php/component/content/article/10-comunicacion/303-supervia en el que se pueden ver los documentos relacionados con la obra, el trazo general y por tramos, notas periodísticas y dar seguimiento a las condicionantes de la misma.

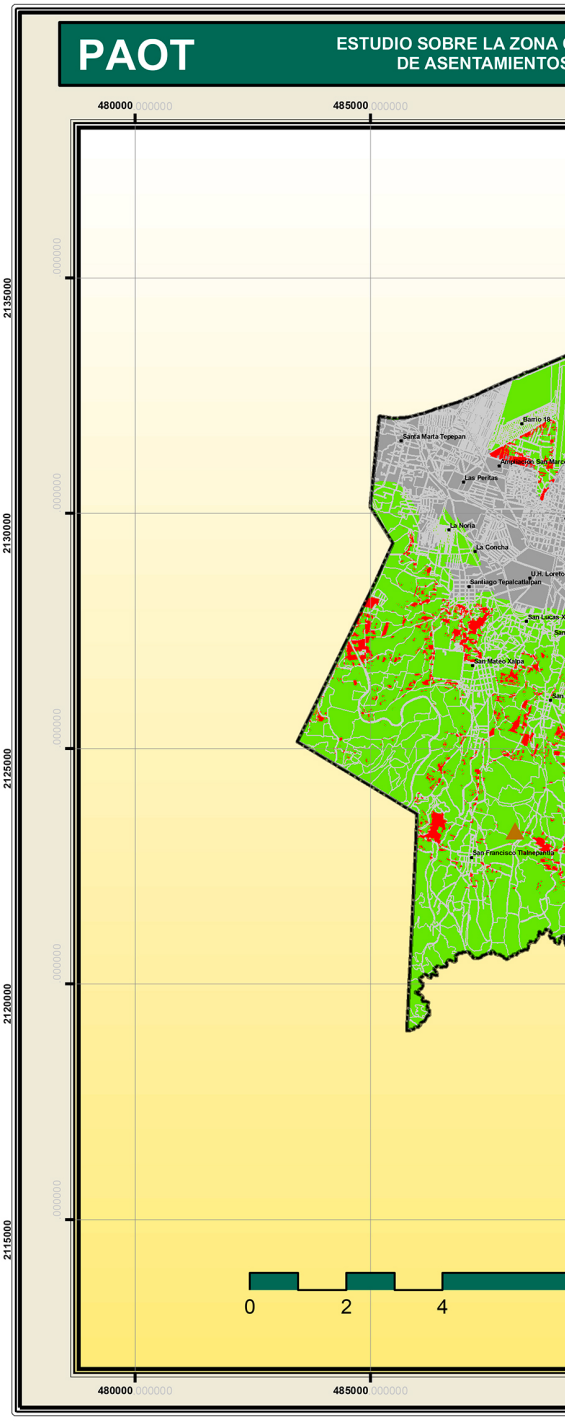
Fuente: PAOT, 2014

## Asentamientos Humanos Irregulares (AHI)

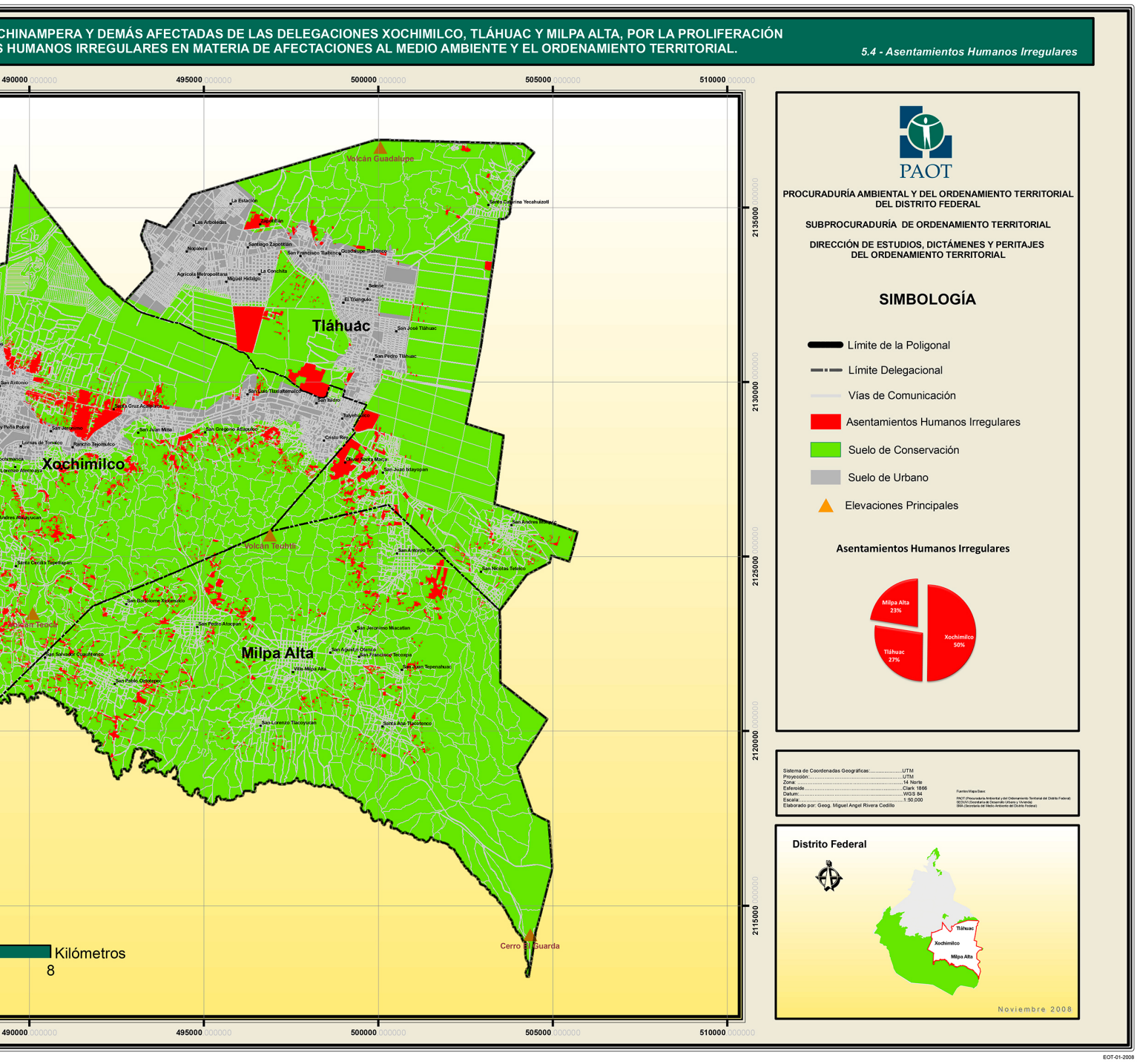
Esta problemática ha preocupado particularmente a la Procuraduría desde hace varios años, es un tema que está íntimamente relacionado con el uso de suelo pues son asentamientos que se establecen en zonas prohibidas como barrancas, ANP, AVA o Suelo de Conservación, y a las que les aplica el POEDF o los Programas de Manejo Específico. Es aquí donde encontramos de nueva cuenta el debate del que ya hablábamos en apartados anteriores: por un lado, está la cuestión de instrumentos que se contraponen como el POEDF y los PDDU; y por el otro, como parte del mismo problema, está la discusión de qué trato debe darse a los asentamientos con un alto grado de consolidación y que existen dese hace varios años, incluso antes de que se aprobara el PGOEDF y que, cuando se establece la línea divisoria entre suelo de conservación y suelo urbano quedan ubicados en el primero, aquí es donde aparece la cuestión de redefinir esa línea y de qué medidas tomar para que no se continúe extendiendo la mancha urbana. Por esta preocupación y contribuyendo al debate para la toma de decisiones informadas al respecto, la PAOT ha realizado diversos estudios en distintas zonas.



En el “Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al medio ambiente y el Ordenamiento territorial” (PAOT, 2008), que se realizó por un exhorto de la ALDF, se establecen afectaciones a nivel social, ambiental y urbano, las cuales se generan a partir de la ocupación irregular en áreas con zonificación de preservación ecológica, producción rural agroindustrial y rescate ecológico, conforme a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, y se observó que existían 514 asentamientos humanos irregulares ubicados en Suelo de Conservación en las tres delegaciones, lo que en ese momento correspondía al 61% del total de asentamientos identificados en el DF. Debido al crecimiento demográfico, “la población se va estableciendo en sitios no destinados para uso habitacional, [...] invaden zonas agrícolas y forestales [en Suelo de Conservación. En 2008,] en las 3 delegaciones se ocupa una superficie total de 1 392.60 hectáreas en suelo de conservación y [se calcula que] en un periodo de 22 años (al 2030) podría tener una superficie impactada de 8 095.859 hectáreas” (PAOT, 2008: 67).



Mapa 9. Asentamientos Humanos Irregulares en 2008 en Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta y Proyección al 2030



Los asentamientos humanos irregulares forman zonas de conurbación con áreas que tienen zonificación habitacional (suelo urbano, poblados rurales y Programas Parciales de Desarrollo Urbano), también ocupan zonas de alto valor ambiental, que en algunos casos, se localizan en sitios de alto riesgo para la población. En este estudio "se identificaron 7 factores que contribuyen a que los asentamientos sigan creciendo dentro del suelo de conservación y con ello impactan negativamente el ambiente, estos son" (PAOT, 2008: 70-75):

1. Especulación del suelo.
2. Falta de una política de reserva territorial.
3. Aplicación de la normatividad vigente por parte de las autoridades competentes.
4. Incompatibilidad de estrategias a nivel de planeación.
5. Ausencia de la valorización de los servicios ambientales.
6. Inexistencia de un Ordenamiento territorial a nivel integral por regiones donde se localizan Asentamientos Humanos Irregulares.
7. Falta de aplicación de medidas preventivas y de mitigación para los asentamientos humanos irregulares.

En otro estudio que realizó la PAOT sobre la superficie ocupada en ANP del DF, realizado un año después, también se plantea el hecho de la especulación y la mala planeación, se explica que al ser mínima la vigilancia, se "facilita la ocupación, la especulación del suelo aunado a una mala planeación urbana, falta de integralidad y de protección al ambiente que empuja al crecimiento urbano hacia estas zonas, lo que ocasiona una gran presión sobre [las mismas]. Estas ocupaciones se han dado a un ritmo acelerado lo cual pone en peligro la existencia y el objetivo para el cual se crearon las áreas naturales protegidas" (PAOT, 2009: 56). "Por desconocimiento, falta de voluntad, [...] presión de intereses políticos e inmobiliarios, entre otras, no se actúa oportuna y eficientemente ante la ocurrencia de irregularidades como el cambio de uso del suelo, la lotificación y el fraccionamiento de terrenos, el avance o consolidación de obras, el crecimiento hormiga de construcciones, invasiones o daños ambientales" (PAOT, 2008: 75).

Nuevamente encontramos la idea de que con el crecimiento de asentamientos y la proliferación de nuevas construcciones, se crea un proceso dinámico y complejo, que trae consigo confusiones y duplicidades en la información de control y seguimiento que efectúa cada instancia, por lo que es necesaria la unificación, intercambio y actualización de información general y cartográfica.

En diciembre de 2010, la Procuraduría realizó un estudio sobre la "Ocupación irregular y riesgo socio-ambiental en barrancas de la delegación Álvaro Obregón, DF", ahí se establece que "la incongruente estructura normativa entre leyes, reglamentos y programas, ha ocasionado grandes incompatibilidades entre la zonificación [del PGOEDF] y el uso de suelo [establecido en los PDDU], degradando así los atributos ecológicos del Suelo de Conservación, Barrancas y otras áreas" (PAOT (c), 2010: 45).

En el estudio denominado "Bases para la Elaboración de una Política para la Atención de los Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación" se hace una propuesta para establecer criterios rectores para el tratamiento diferenciado de los asentamientos irregulares, bajo un enfoque preventivo de cumplimiento de la normatividad, replanteando la diversa problemática que presentan los AHI ya asentados, para contener los procesos que han generado y generarán nuevos AHI o la densificación y ampliación de los actuales. En el estudio se reconoce que cuando se hizo la actualización de los PDDU hubo preocupación por el control y prevención de Asentamientos Humanos Irregulares, al menos en las acciones que se planteaban al respecto, específicamente en relación al uso de suelo se hacen las siguientes propuestas (PAOT, 2011: 37-39):

- Colocar anuncios que indiquen los límites del suelo de conservación en todas las rutas de acceso, así como la prohibición, restricciones y las penalizaciones respectivas en materia de uso del suelo.
- Realizar un estudio para determinar afectación urbana y ambiental, para los asentamientos irregulares en suelo de conservación [...] que tengan asignada una zonificación HR y HRC, [... y de] aquellos que cuenten con estudio específico favorable para el cambio del uso del suelo.
- Fomentar el monitoreo digital, continuo y permanente del uso del suelo y construcciones.

Por último, cabe hacer mención de la preocupación, siempre presente de la PAOT, en hacer partícipe a la población sobre esta problemática: "El establecimiento de nuevas construcciones, lotificaciones, desarrollo de obras y otras violaciones al uso del suelo no han sido atendidas y canalizadas debidamente, lo cual ha desalentado la participación ciudadana. Se debe buscar la integración de la población en general en el control del crecimiento urbano hacia las zonas rurales y boscosas del suelo de conservación, mediante el fomento y la atención expedita de la denuncia ciudadana" (PAOT, 2008: 76). Es fundamental integrar a la población a través de talleres de planeación participativa y consulta para dirigir el Ordenamiento y las acciones pertinentes al respecto, explicando la problemática que se tiene en el suelo de conservación, barrancas, ANP y AVA y los beneficios de los servicios ambientales que nos proporcionan.

Fotografía: PAOT

## Construcciones

Evidentemente las construcciones están íntimamente ligadas al concepto de uso de suelo; la mayoría de las denuncias recibidas en la Procuraduría por uso de suelo urbano, tienen este motivante. Además del hecho de que la delegación más recomendada por la PAOT a lo largo de su historia es Benito Juárez, en la última década, a partir de la aprobación del bando 2, publicado el 7 de diciembre de 2000, con el que se promueven construcciones con fines habitacionales en las 4 delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza, se ha observado un alto incremento en las construcciones plurifamiliares y por ende una mayor demanda en los servicios, equipamiento e infraestructura urbana; lo que motivó que en 2010 se realizara el estudio "Impactos acumulativos por las nuevas construcciones en la delegación Benito Juárez" (PAOT (b), 2010) que tenía como objetivo " ubicar las nuevas construcciones en la demarcación, verificar su coherencia con la normatividad urbana, su relación con los servicios de infraestructura, equipamientos y servicios, diagnosticar los impactos acumulativos y generar alternativas que mitiguen el impacto negativo y el decremento de la calidad de vida de la población de la delegación Benito Juárez" (PAOT (b), 2010: 4).

En el estudio se hace una descripción del tipo de vivienda que existen y nuevas construcciones en esa delegación, además se verificó la compatibilidad del uso del suelo con respecto al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) para Benito Juárez 2005 y se identificaron las construcciones que no cumplen con la normatividad establecida en dicho instrumento de planeación. "Cabe hacer la mención que el estudio puede tener un rango de error con respecto a las construcciones [a las] que les aplica la Norma de Ordenación General número 26 [(actualmente suspendida)], debido a que esa información no fue consultada y requiere se realice un trabajo de consulta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda." A pesar de esto, un dato interesante es el porcentaje de incumplimiento de la normatividad urbana en las nuevas construcciones, que se presenta en la siguiente gráfica:

Gráfica 7. Cumplimiento a la normatividad urbana en construcciones en la delegación Benito Juárez en 2010.

Fuente: PAOT (b), 2010

Se detectaron 62 nuevas construcciones con incumplimiento a los niveles permitidos de acuerdo al uso de suelo, que se concentran principalmente en las colonias Álamos (7 nuevas construcciones), Narvarte Poniente (8 nuevas construcciones) y San Pedro de los Pinos (7 nuevas construcciones); 22 de las cuales "incumplen con el uso de suelo y además se encuentran en zona de riesgo por localizarse en la zona donde hubo mayores daños en los sismos de 1985" (PAOT (b), 2010: 32).

Fotografía: PAOT

Gráfica 8. Dosificación de los usos del suelo, PDDU Benito Juárez

Fuente: PAOT (b), 2010

Nos encontramos con el hecho de que "como resultado de este proceso de mezcla de usos de suelo, han proliferado los incompatibles con el uso habitacional, principalmente usos comerciales y de servicios de alto impacto originando el deterioro de la imagen urbana; saturación de vialidades; irregularidad en el cambio de uso del suelo y la transformación o sustitución, generando diferencias de intereses entre sus habitantes, quienes por un lado buscan mantener la calidad de vida y el perfil habitacional en sus colonias, oponiéndose a la modificación del suelo, mientras que otros desean aprovechar la plusvalía de sus propiedades para la edificación de vivienda plurifamiliar. Aunado a esta compleja situación, se suma la presión que ejercen diversos grupos de inversionistas y desarrolladores por la compra de inmuebles para [realizar sus desarrollos]" (PAOT (b), 2010: 34). Sería interesante realizar periódicamente este tipo de estudios en cada delegación del DF, pues nos atrevemos a decir que es una cuestión que se presenta en todas las delegaciones (de manera general o por zonas), principalmente en las que se ubican en el área centro de la entidad.

# 4.8 DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Otra de las atribuciones que tiene PAOT, es brindar orientación, asesoría e información a la población respecto de los derechos y obligaciones ambientales y territoriales de los habitantes del DF, promover el cumplimiento voluntario de las disposiciones jurídicas ambientales y del ordenamiento territorial, así como fomentar la participación social y el pleno acceso a la información pública (artículo 5, fracción XVI, LOPAOT). Por esto, la Procuraduría ha establecido mecanismos de atención y participación ciudadana que buscan impulsar la transparencia, la aplicación y cumplimiento de la ley, y el conocimiento de los derechos y obligaciones ambientales y urbanos de los habitantes del DF, con el objetivo fundamental de facilitar la interacción con actores individuales y colectivos en función de sus demandas, necesidades, intereses, expectativas y percepciones en la materia, para así contribuir a la creación de comunidad (PAOT, 2014: 104).

Dentro de las acciones que se han realizado, destaca la participación de la institución en talleres, eventos, jornadas ciudadanas y reuniones vecinales; en las que se brinda a la población, orientaciones y asesorías especializadas en distintas materias ambientales y de ordenamiento territorial que la Procuraduría atiende (PAOT, 2014: 104).

Además de estas acciones, las actividades de difusión del quehacer institucional a través de la página electrónica de la PAOT, los medios de comunicación (impresos y electrónicos) y las redes sociales, constituyen espacios importantes para la promoción de los derechos y obligaciones ambientales, el cumplimiento voluntario de las normatividades en materia ambiental y urbana, su exigibilidad y, desde luego, la importancia de cuidar el medio ambiente y contribuir con el orden urbano para mejorar la calidad de vida de los habitantes del DF (PAOT, 2014: 104).

Fotografía: PAOT

Para informar a la población sobre cuestiones relacionadas con los usos de suelo, así como sobre los incumplimientos o la falta de aplicación de las disposiciones jurídicas que se pueden denunciar, la PAOT constantemente prepara material informativo de difusión, por ejemplo trípticos informativos, los cuales son repartidos durante los eventos o jornadas ciudadanas, acompañados siempre de una explicación oral.

Fotografía: PAOT

## Tríptico informativo

## ¿Sabías que...?

- La violación al uso de suelo es el tema más denunciado históricamente en la PAOT.
- Para construir, ampliar, reparar o modificar una obra o instalación, el propietario o poseedor del predio o inmueble –previo al inicio de los trabajos– debe registrar una manifestación de construcción en la delegación correspondiente.
- Los trabajos de demolición deberán realizarse entre las 8:00 y las 18:00 horas, y en caso de querer ampliar o modificar el horario se requerirá del permiso de los vecinos.
- Toda obra requiere de tapiales que protejan la construcción y éstos no podrán ocupar más de medio metro del ancho de la banqueta.

## La Ciudad de México se divide en

- **Suelo Urbano**

El cual abarca una extensión de 61,082 hectáreas, es decir, el 41% de su superficie total.

- **Suelo de Conservación**

Éste tiene una superficie de 88,442 hectáreas lo que representa el 59% del territorio.

Cerca del 50% del área urbana se destina al uso habitacional, 12% a equipamiento (construcciones para la prestación de servicios), 24% al uso mixto, 4% al industrial, 9% son espacios abiertos y áreas verdes y 1% a otros usos.

Desde el 27 de julio de 2011, violar el uso de suelo constituye un delito por el cual se impondrán de 3 a 9 años de prisión y de 1,000 a 5,000 días de salario mínimo vigente (dsmv) como multa a quien cambie la vocación del suelo (Artículos 343 y 343 bis del Código Penal para el DF).

## En la **PAOT** puedes denunciar

1. Establecimientos mercantiles, industriales y de servicios que operan en zonas con uso de suelo habitacional, violando la normatividad, por ejemplo:
   - Bares, antros o restaurantes
   - Fábricas
   - Talleres (mecánicos, de hojalatería y pintura, etc.)
   - Restaurantes
   - Oficinas
2. Construcciones en ejecución que excedan el número de niveles permitidos o que no cumplan con la superficie de área libre.
3. Cambios de uso de suelo sin el permiso correspondiente.
4. Obras o actividades que generen impacto urbano, ambiental y vial.
5. Afectación de inmuebles con valor histórico, cultural o artístico.
6. Factibilidad de agua y drenaje.

El **uso de suelo** es el fin específico y permitido para cada predio o terreno que se encuentra dentro del territorio de la Ciudad de México.

módulo móvil PAOT

*Acércate al Módulo Móvil de la PAOT, asesórate y denuncia*

# Uso de suelo

Construyendo ciudadanía ambiental


**Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F.**

Medellín 202, planta baja, colonia Roma Sur, C.P. 06700, delegación Cuauhtémoc, México D.F.

Lunes a viernes de 9:00 a 18:00 horas

**52 65 07 80**

Para solicitar asesoría, información pública o de Datos Personales
**TEL-INFODF: 56 36 46 36**
**www.infodf.org.mx**

**Oficina de Información Pública en la PAOT**
9:00 a 15:00 horas
transparencia@paot.org.mx

**paot.mx**

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F.

CDMX
CIUDAD DE MÉXICO

# 5. Glosario

**Calidad De Vida**: Se refiere al conjunto de condiciones de bienestar de un ser humano; por ejemplo, bienestar físico, emocional, social, material y de desarrollo.

**Bando 2**: Entra en vigor en enero de 2001 como iniciativa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con el fin de revertir el crecimiento desordenado de la ciudad y preservar el suelo de conservación. Buscaba restringir el crecimiento de la mancha urbana (específicamente se limitaba la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demandaran gran consumo de agua e infraestructura urbana) hacia las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, con la intención de impedir que la mancha urbana creciera hacia las zonas de recarga de acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la Ciudad. El fin del bando 2 se anunció en febrero de 2007.

**Ecosistema**: Es un sistema abierto constituido por los factores bióticos y abióticos, dentro del cual ocurren movimientos de materia, energía e información.

**Ramsar**: Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional. También se conoce como Convenio RAMSAR por su firma en la ciudad de RAMSAR (Irán) el 2 de febrero de 1971, entró en vigor en 1975. Se enfoca en la conservación y uso racional de los humedales en todos sus aspectos, reconociendo que los humedales son ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades humanas. México se adhiere a este Convenio en 1986, actualmente nuestro país cuenta con 142 Sitios RAMSAR con una superficie total de casi nueve millones de hectáreas. Estos incluyen, entre otros tipos de humedales, manglares, pastos marinos, humedales de alta montaña, arrecifes de coral, oasis, sistemas cársticos y sitios con especies amenazadas.

# 6. Siglas y acrónimos

**ANP**
Áreas Naturales Protegidas

**AV**
Área Verde

**AVA**
Áreas de Valor Ambiental

**CEIDOC**
Centro de Información y Documentación de la PAOT

**CONANP**
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

**CTA**
Comité Técnico Asesor de la PAOT

**DF**
Distrito Federal

**EGDF**
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

**GODF**
Gaceta Oficial del Distrito Federal

**INVEA**
Instituto de Verificación Administrativa

**INVI**
Instituto de Vivienda

**LAPTDF**
Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal

**LDUDF**
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

**LGAH**
Ley General de Asentamientos Humanos

**LGEEPA**
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

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

**PAOT**
Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal

**PDDU**
Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano

**PDU**
Programas de Desarrollo Urbano

**PGDU**
Programa General de Desarrollo Urbano

**PGOEDF**
Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal

**PPDU**
Programas Parciales de Desarrollo Urbano

**RLDUDF**
Reglamento de la LDUDF

**SACM**
Sistema de Aguas de la Ciudad de México

**SCDF**
Suelo de Conservación del Distrito Federal

**SEDEMA**
Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal

**SEDEREC**
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Distrito Federal

**SEDESA**
Secretaría de Saludo del Distrito Federal

**SEDUVI**
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal

**SEMARNAT**
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

**SIG**
Sistema de Información Geográfica

**SSP**
Secretaría de Seguridad Pública

**TCADF**
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

# 7. Bibliografía

## Legislación


- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 28 de enero de 1988.
- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.
- Estatuto de Gobierno del DF, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.
- Ley de Desarrollo Urbano del DF (LDUDF), publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996.
- Ley de Desarrollo Urbano del DF (LDUDF), publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del DF, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998.
- Decreto por el que se aprueba el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1 de agosto de 2000.
- Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el DF, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000.
- Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de abril de 2001.
- Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003.

## Estudios


- Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del DF. Agenda Ambiental de la Ciudad de México. Programa de Medio Ambiente 2007-2012. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 13 de febrero de 2008.

- PAOT 2008. Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al medio ambiente y el Ordenamiento territorial. 118 pp.

- PAOT. 2009. Estudio sobre la superficie ocupada en Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal. 78 pp.

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Roma, 2009. Guía para la descripción de suelos. 111 pp.

- PAOT y CEJA. 2010. Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la Ciudad de México. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF y Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C. 88 pp.

- PAOT, 2010. Estudio sobre la zona de transición entre suelo urbano y suelo de conservación en el DF. 70 pp.

- PAOT (a), 2010. Estudio espacio-temporal del uso del suelo en el área localizada entre el trazo de la Línea 12 del metro y el sitio RAMSAR 1363. 74 pp.

- PAOT (b), 2010. Impactos acumulativos por las nuevas construcciones de la delegación Benito Juárez. 57 pp.

- PAOT (c), 2010. Ocupación irregular y riesgo socio-ambiental en barrancas de la delegación Álvaro Obregón, DF. 71 pp.

- PAOT y Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, A.C. 2011. Bases para la Elaboración de una Política para la Atención de los Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación. 74 pp.

- PAOT y SEDEMA. 2012. Atlas cartográfico del suelo de conservación del DF. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF y Secretaría del Medio Ambiente del DF. México, D.F. 96 pp.

- PAOT y DAT. 2013. El acceso a la justicia en materia ambiental y urbana en el DF. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF y Derecho, Ambiente y Territorio Consultores. 166 pp.

- Micrositio Supervía página de Internet PAOT http://www.paot.org.mx/index.php/component/content/article/10-comunicacion/303-supervia

- PAOT, 2014. Página de Internet de la PAOT (http://www.paot.org.mx/)

# 8. Anexos

## LISTADO Y VÍNCULO A LOS ESTUDIOS PAOT

| Estudio PAOT | Año de realización | Autores | Link |
|---|---|---|---|
| **Micrositio Supervía página de Internet PAOT** | En constante actualización | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF | http://www.paot.org.mx/index.php/component/content/article/10-comunicacion/303-supervia |
| **El acceso a la justicia en materia ambiental y urbana en el DF** | 2013 | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF y Derecho, Ambiente y Territorio Consultores. | http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/acceso_justicia_ambiental.pdf |
| **Atlas cartográfico del suelo de conservación del DF** | 2012 | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF y Secretaría del Medio Ambiente del DF | http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Atlas_Version_final.pdf |
| **Bases para la Elaboración de una Política para la Atención de los Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación** | 2011 | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF y Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C. | http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/bases_asentamientos_humanos.pdf |
| **Impactos Acumulativos por las Nuevas Construcciones de la delegación Benito Juárez** | 2010 | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF | http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/EOT-03-2010.pdf |
| **Estudio sobre la Zona de Transición entre Suelo Urbano y Suelo de Conservación en el DF** | 2010 | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF | http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/EOT-01-2010.pdf |

| Estudio PAOT | Año de realización | Autores | Link |
|---|---|---|---|
| **Ocupación irregular y riesgo socio-ambiental en barrancas de la delegación Álvaro Obregón, DF.** | 2010 | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF | http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/EOT-04-2010.pdf |
| **Estudio espacio-temporal del uso del suelo en el área localizada entre el trazo de la Línea 12 del metro y el sitio RAMSAR 1363** | 2010 | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF | http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Estudio_RAMSAR_2010.pdf |
| **Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la Ciudad de México.** | 2010 | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF y Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C. | http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/EOT-12-2010.pdf |
| **Estudio sobre la superficie ocupada en Áreas Naturales Protegidas del DF.** | 2009 | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF | http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/EOT-03-2009.pdf |
| **Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al medio ambiente y el Ordenamiento territorial.** | 2008 | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF | http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/EOT-01-2008.pdf |

# 9. Materiales complementarios

Para conocer más materiales complementarios puede consultar diversos audiovisuales y documentos en formato PDF, incluidos en este DVD.

**En PC**:
Para tener acceso a los materiales complementarios, ingrese desde el *Explorador de Windows* y conozca los contenidos..

**En Mac**:
Para tener acceso a los materiales complementarios, ingrese desde el *Finder* y explore los contenidos.

## LISTADO DE DOCUMENTOS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 28 de enero de 1988.
3. Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.
4. Estatuto de Gobierno del DF, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.
5. Ley de Desarrollo Urbano del DF (LDUDF), publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996.
6. Ley de Desarrollo Urbano del DF (LDUDF), publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública del DF, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998.

8. Decreto por el que se aprueba el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1 de agosto de 2000.

9. Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el DF, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000.

10. Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de abril de 2001.

11. Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003.

12. Programa de Medio Ambiente 2007-2012. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 13 de febrero de 2008.

13. Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al medio ambiente y el Ordenamiento territorial.

14. Estudio sobre la superficie ocupada en Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal.

15. Guía para la descripción de suelos.

16. Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la Ciudad de México. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF y Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C.

17. Estudio sobre la zona de transición entre suelo urbano y suelo de conservación en el DF.

18. Estudio espacio-temporal del uso del suelo en el área localizada entre el trazo de la Línea 12 del metro y el sitio RAMSAR 1363.

19. Impactos acumulativos por las nuevas construcciones de la delegación Benito Juárez.

20. Ocupación irregular y riesgo socio-ambiental en barrancas de la delegación Álvaro Obregón, DF.

21. PAOT y Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, A.C. 2011. Bases para la Elaboración de una Política para la Atención de los Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación.

22. PAOT y SEDEMA. 2012. Atlas cartográfico del suelo de conservación del DF. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF y Secretaría del Medio Ambiente del DF. México, D.F.

23. PAOT y DAT. 2013. El acceso a la justicia en materia ambiental y urbana en el DF. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF y Derecho, Ambiente y Territorio Consultores.

# LISTADO DE VIDEOS

1. Territorio Ambiental / Tema: Patrimonio Urbanístico Arquitectónico
2. Territorio Ambiental / Tema: Ordenamiento territorial en México
3. Territorio Ambiental / Tema: Acceso a la Justicia Ambiental 1
4. Territorio Ambiental / Tema: Vivienda
5. Territorio Ambiental / Tema: Planeación urbana
6. Territorio Ambiental / Tema: Planeación y Ordenamiento Ecológico
7. Territorio Ambiental / Tema: Acceso a la Justicia Ambiental 2

# CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS

**PAOT**
Páginas 6, 7, 57, 58, 59, 60, 70, 71, 72, 79, 99, 103, 106 y 109.

**Tito Arce Roa**
Páginas 34a y 93.

**José Luis Arce Roa**
Portada, páginas Portada, 8, 10,18, 20, 22, 23, 24, 30, 32, 33, 34b 35, 39, 40, 54, 62, 64, 66, 68, 72, 79, 86, 87, 88, 91, 97, 101, 115, 118 y 126

# Uso del Suelo en el Distrito Federal

## ELEMENTOS BÁSICOS

PAOT

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F.