



**METODOLOGÍA PARA ANALIZAR LA
NORMATIVIDAD URBANA Y AMBIENTAL
APLICABLE A LOS PATRONES DE OCUPACIÓN DE
TERRITORIO EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

DOCUMENTO ELABORADO PARA:



**PROCURADURÍA AMBIENTAL
Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL D.F.**

Mtra. Diana Ponce Nava Treviño
Procuradora.

Lic. Francisco Javier Cantón del Moral
Subprocurador de Ordenamiento Territorial.

Lic. Teresa Angélica Flores Godínez
Directora de Estudios, Dictámenes y Peritajes de Ordenamiento Territorial.

D.A.H. Edgar Sánchez Barrientos
Subdirector de Estudios, Informes y Reportes de Ordenamiento Territorial.

Elaboración:
Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA)

Responsables del estudio:
Alejandro Ferro Negrete, Eduardo Casas de Alba.

Revisión PAOT:
Ulises Pech Rivera.

El presente estudio fue elaborado conforme al Artículo 5º de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, recibiendo recursos del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Se permite la reproducción total o parcial de este documento sin que sea necesario obtener autorización por parte de esta Procuraduría siempre que se cite correctamente la fuente.

La PAOT apreciará se le envíe una copia de toda publicación o material en el que se utilice este trabajo como fuente.

Diciembre 2010
Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F.
Medellín No. 202, Col. Roma Sur, C.P. 06700
Delegación Cuauhtémoc, México, D.F.
Tel: 52 65 07 80
www.paot.org.mx

ÍNDICE:

|

ABREVIATURAS UTILIZADAS:	1
INTRODUCCIÓN:	2
ANÁLISIS LEGAL:	4
1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	4
2. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	7
3. La Ley General de Asentamientos Humanos.	8
4. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	11
4.1. El ordenamiento ecológico del territorio.....	11
4.2. Los criterios de regulación ambiental de asentamientos humanos.	15
5. La Ley Orgánica de la Administración Pública del DF. (LOAPDF)	16
5.1. Atribuciones del Jefe de Gobierno del DF.....	17
5.2. Atribuciones de la SEDUVI:	17
5.3. Atribuciones de la SMA:.....	17
5.4. Atribuciones de las Delegaciones del DF.	18
6. La Ley de Desarrollo Urbano del DF. (Abrogada).....	18
7. La Ley de Desarrollo Urbano del DF. (Vigente).....	19
7.1. Generalidades.....	19
7.2. Naturaleza y descripción de los programas de desarrollo urbano.	20
7.3. Contenido de los programas de desarrollo urbano.	20
7.4. Competencias en materia de programas de desarrollo urbano.	21
7.5. Regulación derivada.....	21
7.6. Vinculación de los programas de desarrollo urbano con el PGOEDF.....	23
8. La Ley Ambiental del DF.....	23

8.1.	Generalidades del OE.....	23
8.2.	Competencias en materia de OE.....	25
8.3.	Regulación de actividades.....	26
8.4.	El Reglamento de la LADF.	26
DINÁMICA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN QUE REGULAN EL SCDF.		27
1.	Programas de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico.	27
2.	Evolución Histórica de la regulación de uso de suelo a través de los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico en Suelo de Conservación.	29
2.1.	1997, Aprobación de PDDU.	30
2.2.	2000, aprobación del PGOEDF.	30
2.3.	2005 a la fecha con la actualización de los PDDU.	31
2.4.	2010, proceso de revisión y actualización del PGOEDF.	32
3.	La Estructura de los Programas:	34
3.1.	Breve descripción de la estructura del PGOEDF:	34
3.2.	Breve descripción de la estructura de los PDDU:.....	36
4.	Sujeción de los Programas de Desarrollo Urbano al PGOEDF:	37
5.	Regulación del uso del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano <i>versus</i> PGOEDF, en Suelo de Conservación:	38
5.1.	Zonificación de uso de suelo.....	38
5.2.	Zonificación de los Programas de Desarrollo Urbano:.....	39
5.2.1.	RE (Rescate ecológico)	39
5.2.2.	PE (Preservación ecológica)	39
5.2.3.	(PRA) Producción rural y agroindustrial	39
5.3.	Características de la Zonificación del PGOEDF:.....	39
5.3.1.	PDU (Programas de Desarrollo Urbano)	40
5.3.2.	FC (Forestal de Conservación).....	40
5.3.3.	FCE (Forestal de Conservación Especial)	40
5.3.4.	FP (Forestal de Protección)	40
5.3.5.	FPE (Forestal de Protección Especial).....	41
5.3.6.	AE (Agroforestal Especial)	41

5.3.7.	AE (Agroecológica)	41
5.3.8.	AEE (Agroecológica Especial).....	42
6.	Coeficiente de ocupación del suelo de los PDDU <i>versus</i> el PGOEDF, en suelo de conservación.....	42
7.	Tabla de Usos del Suelo de los Programas de Desarrollo Urbano <i>versus</i> el PGOEDF en Suelo de Conservación.	45
8.	Acreditación de Uso de Suelo <i>versus</i> Consulta de uso de suelo del Sistema de Información Geográfica del PGOEDF.	56
9.	Autorizaciones que garantizan el cumplimiento a los programas.....	57
10.	Criterios de compatibilidad de la zonificación del uso del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano <i>versus</i> el PGOEDF, en suelo de conservación.	58
11.	Fortalezas y debilidades de los dos instrumentos.....	60
12.	Injerencia institucional en los procesos de control y ocupación del suelo en SCDF.	62
13.	Problemática en el control de los procesos de ocupación del Suelo de Conservación.....	65
13.1.	Instrumentación.....	66
13.2.	Regulación.....	66
14.	Definición de método de evaluación de la incompatibilidad de la zonificación urbana/ambiental del uso del suelo de las delegaciones ubicadas en SCDF.....	67
14.1.	Resultados del Análisis de Poligonales Incompatibles en la Zonificación Urbana/Ambiental en el Uso de Suelo de las Delegaciones Ubicadas en SCDF.	67
METODOLOGÍA PARA ANALIZAR LA NORMATIVIDAD URBANA Y AMBIENTAL DEL DF EN SUELO DE CONSERVACIÓN:		73
1.	Evaluación de la compatibilidad de los instrumentos de ordenamiento ecológico y desarrollo urbano en Suelo de Conservación.	73
2.	Requerimientos de integralidad de los Programas de OE y los de Desarrollo Urbano.	79
3.	Ante un nuevo ordenamiento ecológico.	81
4.	Retos de la integralidad en la regulación del uso de suelo PGOEDF <i>versus</i> PDDU.....	81

ABREVIATURAS UTILIZADAS:

- **CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **DF:** Distrito Federal.
- **DOF:** Diario Oficial de la Federación.
- **EGDF:** Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- **GODF:** Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- **LADF:** Ley Ambiental del 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.
- **OE:** Ordenamiento ecológico.
- **RLADF:** Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal.
- **RLDUDF:** Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- **RLGEEPAMOE:** Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico.
- **PGDUDF:** Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- **PGOEDF:** Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.
- **PDDU:** Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.
- **PPDU:** Programas Parciales de Desarrollo Urbano.
- **SCDF:** Suelo de Conservación del Distrito Federal.
- **UGA:** Unidad de Gestión Ambiental, establecida en Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio.

INTRODUCCIÓN:

El Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C. (CEJA) ha sido honrado con la asignación del proyecto *Metodología para analizar la normatividad Urbana y Ambiental aplicable a los patrones de ocupación del territorio de la Ciudad de México* (Metodología), licitado a través de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT). En este sentido, agradecemos la confianza, en espera de afianzarla con los resultados del presente estudio.

El objetivo principal de este documento es analizar las variables que determinan acciones, funciones y determinaciones de uso de suelo y las políticas de planeación en el suelo de conservación de DF, a partir de una situación compleja: la discrepancia que presentan los instrumentos rectores de la de planeación como son los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y el Programa General de Ordenamiento Ecológico de esta entidad federativa. A manera introductoria, podemos decir que estos instrumentos regulan, desde dos diferentes perspectivas, centros de población y recursos naturales, respectivamente, los usos de suelo y definen políticas de planeación del territorio, pero que cuentan con criterios divergentes y en algunos casos contradictorios, para determinar la realización de actividades permitidas en suelo de conservación.

El análisis para la elaboración de la Metodología consistió en revisar detalladamente la coherencia normativa en tres rubros principales:

1. Instrumentos de Planeación;
2. Marco jurídico aplicable al suelo de conservación, y
3. Competencia administrativa.

Lo anterior, respecto de 9 (nueve) demarcaciones territoriales o Delegaciones con suelo de conservación, a saber:

1. Álvaro Obregón.
2. Cuajimalpa de Morelos.
3. Gustavo A. Madero.
4. Iztapalapa.
5. La Magdalena Contreras.
6. Milpa Alta.
7. Tláhuac.
8. Tlalpan.
9. Xochimilco.

Para el estudio del marco jurídico aplicable al suelo de conservación del Distrito Federal se consideraron en el proceso los ordenamientos vigentes y los de más reciente expedición,

haciendo un análisis completamente actualizado a la realidad normativa del tema de interés; entre las disposiciones mencionadas destacan la expedición de la nueva Ley de Desarrollo Urbano del DF, publicada en la GODF el 15 de julio de 2010, quedando abrogada la Ley de Desarrollo Urbano del DF del 29 de enero de 1996. Cabe destacar que al tiempo de elaboración del presente documento, se presentaron diversos cambios legislativos y reglamentarios de gran importancia, tales como la expedición de la Ley aludida, por lo que hubo que reenfocar sobre la marcha el estudio, aprovechando el avance de análisis de la Ley de 1996 y rematando con la Ley vigente a partir del 15 de julio de este año sin perder el interés, por lo menos en lo comparativo, en el ordenamiento legal abrogado. Otra reforma importante la sufrió el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, que se publicó en el DOF el pasado 28 de septiembre de 2010; de igual manera, se emitieron dos nuevos Reglamentos, el de Verificación Administrativa del Distrito Federal publicado en la GODF el 31 de agosto de 2010, y el de la Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación del Distrito Federal, publicado en la GODF el 13 de octubre de 2010.

La Metodología se enfoca al diseño de un proceso para analizar las variables que determinan acciones, funciones y determinaciones de uso de suelo y las políticas de planeación en el territorio del suelo de conservación del Distrito Federal.

Con el análisis obtenido se realizaron matrices de ponderación en las cuales se pueden visualizar los puntos de convergencia y discrepancia en los tres rubros mencionados. La finalidad de generar el análisis es la formulación de una propuesta de proceso de modificación en la legislación aplicable, así como en los instrumentos de planeación, que servirá para proponer un esquema metodológico de una planeación del territorio en suelo de conservación de forma integral.

La necesidad de contar con un instrumento directriz que defina los usos de suelo así como una coordinación entre dependencias, implica que se definan políticas de ordenamiento territorial y de preservación ambiental coherentes y se ejecuten en la realidad, reflejadas en una orientación de los sitios donde es propenso el crecimiento urbano, así como de lineamientos que coadyuven a desincentivar la ocupación de áreas agrícolas y forestales.

El tema de tener solo un instrumento que dirija la normatividad urbana y ambiental se ha debatido en diversos foros, con especialistas en la materia y agentes que intervienen en el desarrollo urbano y la protección al ambiente, no obstante no se ha definido un lineamiento a seguir para abordar el problema y crear un solo programa o modificaciones a los actuales para que sean compatibles, integrales y coordinados.

La regulación jurídico-administrativa del uso del suelo de conservación del Distrito Federal –y que puede ser aplicable también al uso del suelo en general- la podemos dividir en tres sustratos o rubros jerarquizados que son, a saber:

1. El legal, compuesto por la CPEUM, leyes generales y leyes del DF, cuya expedición corresponde al Poder Constituyente (CPEUM), el Congreso de la Unión (leyes generales) y a la Asamblea Legislativa del DF (leyes del DF), respectivamente;
2. El reglamentario, integrado por los reglamentos derivados de las leyes mencionadas en el punto anterior, y cuya expedición corresponde al Poder Ejecutivo Federal o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, según su ámbito competencial, y
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).

A continuación haremos un análisis conciso de estos instrumentos regulatorios, que nos permita ver con claridad su naturaleza y alcances jurídicos, así como algunas causas de las incompatibilidades que actualmente adolecen.

ANÁLISIS LEGAL:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la cúspide de nuestro sistema jurídico se encuentra la CPEUM al ser el ordenamiento supremo de todas las leyes, disposiciones reglamentarias y secundarias y decisiones políticas en el país. Especial relevancia para la regulación del uso del suelo tiene el párrafo tercero de su Artículo 27, que a la letra establece lo siguiente:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

(Las negrillas son nuestras)

Esta disposición constitucional es el centro de la regulación, en sentido amplio, del uso del suelo en México –aunado a lo previsto en el Artículo 115 Constitucional sobre funciones y facultades exclusivas de los municipios y sus ayuntamientos–, y ha sido objeto de diversas reformas históricas, siendo una de las más importantes la realizada en 1975, en las que se

modificaron los artículos 27, 79 y 115, para dar lugar a la legislación en materia de asentamientos humanos, que comprende la legislación de desarrollo urbano.

Constitucionalmente la regulación del uso del suelo está directamente asociada a **modalidades que dicte el interés público** cuyo contenido y alcances son materia de ley, las cuales imponen a la propiedad privada, de forma directa, limitaciones y restricciones al derecho de propiedad, de manera que éste puede ejercitarse en la medida que cumpla con dichas modalidades, en beneficio del interés público o general. Así, el derecho de uso, goce y disfrute de tierras de propiedad particular no debe realizarse libremente, de forma absoluta, si existen limitaciones, restricciones o prohibiciones que el Estado imponga por razones de interés público, el cual priva sobre todo interés particular.

Estas modalidades a la propiedad privada se traducen en **medidas jurídicas** cuyos objetivos y propósitos son, a la luz de la disposición constitucional transcrita:

OBJETIVOS:

- Ordenar los asentamientos humanos, y
- Establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

PROPÓSITOS/FINES:

- Ejecutar obras públicas;
- Planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- Preservar y restaurar el equilibrio ecológico, y
- Evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Como medidas jurídicas que son, su fuente, reconocida y explicada inclusive a nivel jurisprudencial, es la ley. Esto es, las modalidades a la propiedad privada tienen un fundamento primordial, único e insalvable para limitar, restringir y prohibir el ejercicio absoluto del derecho de propiedad, que es su previsión expresa, explícita en la ley, rigiéndose por tanto por el principio de reserva de ley, aunque posteriormente se desarrollen en otros instrumentos regulatorios de inferior jerarquía normativa para facilitar su cumplimiento a los detentadores de dicho derecho real.

En otras palabras, las modalidades a la propiedad privada son materia exclusiva de la ley, formal y material, no debiendo ser impuestas en sentido originario por instrumento

normativo distinto y de inferior jerarquía a la legal. Como ejemplos relevantes de estas modalidades/medidas tenemos: a) los permisos, autorizaciones y licencias; b) el establecimiento de causas de utilidad pública que pueden dar origen a expropiaciones; c) las restricciones, limitaciones o prohibiciones en zonas, áreas o regiones, enunciadas de forma genérica para su desarrollo en otros instrumentos reglamentarios o programáticos; d) las zonificaciones y usos del suelo asociados, que deben contener otros instrumentos regulatorios como los programas de desarrollo urbano o los programas de ordenamiento ecológico territorial, entre otros.

Por lo tanto, la esfera competencial en la que reside la facultad de imponer en cualquier momento modalidades a la propiedad privada por razones de asentamientos humanos, equilibrio ecológico y protección de los elementos naturales (interés público), es la de los Poderes Legislativos Federal y del DF.

De esta manera se garantiza cierto nivel de seguridad jurídica para los particulares, a la vez que se orienta el desarrollo de centros de población bajo principios fundamentales de legalidad, beneficio social y sustentabilidad ambiental.

Respecto de esta facultad, la CPEUM otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir las siguientes leyes:

- Las que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM; (Art. 73, fracción XXIX-C)
- Las que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico¹; (Art. 73, fracción XXIX-G) y
- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. (Art. 122, inciso A, fracción II)

Así mismo, la propia CPEUM establece para 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 Distrito Federal, conforme al Artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso j), de la CPEUM.

¹ Cabe destacar que en los supuestos de concurrencia legislativa (asentamientos humanos y protección al ambiente), el DF no está expresa o implícitamente enunciado, ya que no es un estado sino una entidad federativa. En principio, aunque discutible desde el ámbito del Derecho Constitucional, el Congreso de la Unión no cuenta con facultades expresas para incluir al DF dentro de un esquema de concurrencia competencial en estas dos materias, quedando su regulación a la Asamblea Legislativa del DF, conforme a la Base Primera del Artículo 122 constitucional.

Esto se ha traducido concretamente en 5 ordenamientos legales básicos para el tema de interés, y que son los siguientes:

ORDENAMIENTO LEGAL	COMPETENCIA
• Estatuto de Gobierno del DF	• Congreso de la Unión
• Ley General de Asentamientos Humanos	• Congreso de la Unión
• Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	• Congreso de la Unión
• Ley de Desarrollo Urbano del DF	• Asamblea Legislativa del DF
• Ley Ambiental del DF	• Asamblea Legislativa del DF

Enseguida se expondrá la parte de sus contenidos y alcances más relevantes para la regulación de suelo de conservación, como base para una posterior explicación de la dinámica de los instrumentos regulatorios en su conjunto.

2. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El EGDF es la norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del DF, de conformidad con lo dispuesto en la CPEUM.

Para los efectos de nuestro estudio, las disposiciones más trascendentes a considerar en materia de desarrollo urbano y medio ambiente son:

- La facultad de la Asamblea Legislativa del DF de expedir leyes sobre desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones, en concordancia con lo previsto en el Artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso j), de la CPEUM (Art. 42, fracción XIV);
- La facultad del Jefe de Gobierno del DF de dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del DF, en los términos de las leyes (Art. 67, fracción XXVI); y
- La facultad del Jefe de Gobierno del DF, de formular los programas de desarrollo urbano y someterlos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del DF, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia. (Art. 119)
- La facultad genérica de los órganos político-administrativos denominados "Delegaciones", dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, **y las demás que señalen las leyes**; 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. (Arts. 117, primer párrafo y fracs. V y VI; 118, fracs. III y IV)

3. La Ley General de Asentamientos Humanos.

La LGAH establece la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas (lo que incluye al Distrito Federal) y los municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Cabe destacar que la LGAH no hace referencia alguna a los órganos político-administrativos del DF, es decir, a las Delegaciones, por cuanto hace a las facultades de desarrollo urbano (generalmente regulatorias del uso del suelo) que de manera tradicional se desarrollan para los municipios en las leyes generales –de concurrencia- y se extienden a dichas Delegaciones.

La primera Ley de Asentamientos humanos data de 1976 y en ella se establecía entre sus disposiciones generales la integración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano e incluía un capítulo de la concurrencia y coordinación de las autoridades, el cual establecía que las legislaturas locales estaban encargadas de expedir la correspondiente ley de desarrollo urbano, que establecieran las bases para la elaboración y ejecución de los planes estatales y municipales o delegacionales. Asimismo, incluía un capítulo sobre las conurbaciones para regular las áreas urbanas constituidas por más de un municipio o por más de una entidad federativa, como es el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Posteriormente, en 1991 dicha ley fue modificada y se adicionó un Capítulo V, relativo a la integración de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda. El 21 de julio de 1993 se expidió una nueva Ley General, abrogatoria de la de 1976, con un capitulado que incluye: 1) disposiciones generales, 2) concurrencia y coordinación de las autoridades en el que determina las atribuciones de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano, 3) de la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, 4) de las conurbaciones, 5) de las regulaciones a la propiedad en los centros de población, 6) de las reservaciones territoriales, 7) de la participación social, 8) del fomento al desarrollo urbano, 9) del control del desarrollo urbano, y 10) disposiciones transitorias.

La LGAH establece la normatividad básica, punto de partida para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos y tiene por objeto:

- Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos;
- Fijar las normas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos;

- Definir los principios que regulen la propiedad en los centros de población, y
- Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

En la ley en comento se establece que para conseguir tales objetivos, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población deberán, entre otros aspectos, procurar:

- La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población;
- La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional;
- El desarrollo sustentable de las regiones del país;
- La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población; y
- La conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos.

En este sentido, la LGAH 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.

Destaca de esta Ley General, una de sus definiciones que es la de desarrollo urbano, considerado en su Artículo 2, fracción VIII, como el **proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**. Este proceso se concreta en los planes y programas de desarrollo urbano, que expiden las autoridades estatales y municipales, en su respectivo ámbito competencial conforme a las disposiciones de la propia Ley General.

Igualmente, una característica sobresaliente de la LGAH es que establece las reglas de concurrencia y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; a los diversos tipos de planes y programas nacionales y locales y a los programas de ordenación de las zonas conurbadas. En esta Ley se da una orientación especial a las tierras, aguas y bosques, indicando que su aprovechamiento debe ser racional, atendiendo a su vocación de uso.

En su artículo 4º 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. **En cuanto a la utilidad pública, determina que esta existe principalmente** en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; en la ejecución de planes o programas de desarrollo urbano; en la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y

la vivienda, y **en la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.**

Conforme a esta Ley, corresponde a los Municipios en sus respectivas jurisdicciones el ejercicio, entre otras, de las siguientes atribuciones:

- Formular aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de estos se deriven, 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, de centros de población y los demás que de éstos deriven; y
- Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

La programación inductiva y regulatoria del desarrollo urbano, encuentra una escala jerárquica general en la LGAH. En su Artículo 12 se dispone que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se realizarán a través de los siguientes instrumentos programáticos:

- 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, y que determinen la propia LGAH y la legislación estatal de desarrollo urbano.

La LGAH establece en su Artículo 19 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 LGEEPA²** y en las normas oficiales

² 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.

mexicanas en materia ambiental, trascendiendo su observancia a las autorizaciones de impacto ambiental y a otros instrumentos de política ambiental general.

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

La LGEEPA, publicada en 1988, es reglamentaria del artículo 27 de la CPEUM y tiene entre diversos propósitos, los de establecer las bases para la aplicación del ordenamiento ecológico del territorio; la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente; 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; la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, así como la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de protección del medio ambiente y preservación del equilibrio ecológico.

Este ordenamiento legal general sí prevé disposiciones expresas sobre los órganos político-administrativos del DF (Delegaciones), debido a que en su Artículo 9 se establece que corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, **conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del DF**, las facultades a que se refieren los Artículos 7º y 8º de dicha Ley. El Artículo 7º establece las facultades de los Estados, extendidas también al Gobierno del DF, y el Artículo 8º dispone las facultades de los municipios, aplicables por disposición legal expresa a las Delegaciones del DF.

4.1. El ordenamiento ecológico del territorio.

En su artículo 2º, la LGEEPA establece que el ordenamiento ecológico del territorio nacional se considerará de utilidad pública; posteriormente, define el ordenamiento ecológico como “El instrumento de política ambiental cuyo objeto es **regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales**, a partir del **análisis de las tendencias de deterioro** y las **potencialidades de aprovechamiento** de los mismos”.

La LGEEPA integra las bases para una serie de instrumentos de política ecológica y de acciones de inducción y concertación con los sectores productivos involucrados.

En esta Ley se menciona que en la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico (OE), sobre el cual se profundiza en la Sección Segunda del Capítulo IV del Título Primero; al respecto señala que en la formulación del OE se deberán considerar, entre otros, los criterios siguientes:

- 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.

En la LGEEPA está determinado que el ordenamiento ecológico de territorio nacional se realizará a través de los programas de OE en sus cuatro modalidades:

- General del Territorio, competencia de la Federación;
- Regionales, competencia de los gobiernos de las entidades federativas;
- Locales, competencia de los municipios y Delegaciones del DF, y
- Marinos, competencia también de la Federación.

El OE General del Territorio es un instrumento inductivo, cuya competencia de elaboración y expedición corresponde a la Federación, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y tendrá por objeto determinar, en una macro escala:

- La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir del **diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales**, así como de las **actividades productivas que en ellas se desarrollen y, de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes**, y
- 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**.

El OE General del Territorio es un instrumento programático de naturaleza inductiva, base de decisiones gubernamentales de entidades federativas y municipios que se aterricen en ordenamientos ecológicos, sean Regionales o Locales, unos de naturaleza también inductiva a escala más detallada y el último de naturaleza y alcances regulatorios de actividades relacionadas con el uso del suelo y sus recursos naturales. La Propuesta de Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio se encuentra en proceso de elaboración desde el mes de marzo de 2008, abriéndose a consulta pública durante 60 días hábiles a partir del 14 de julio de 2009³; en principio la consulta ya concluyó.

³ El AVISO mediante el cual se informa al público en general que está a su disposición la Propuesta del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, se publicó en el DOF el 13 de julio de 2009.

Desde el punto de vista competencial, el OE que corresponde elaborar a la Administración Local del DF es el Regional, que podrá abarcar la totalidad o parte de su territorio; en cuanto hace a las Delegaciones del DF, estas pueden expedir OE locales.

Los OE Regionales tienen de origen una escala determinada, congruente con su finalidad inductiva cuya materia son criterios de regulación ecológica, que considera las disposiciones inductivas generales del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio, particularmente orientada a la concreción de los programas de OE locales de naturaleza regulatoria, determinando:

- **Áreas o regiones a ordenar**, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área, y
- **Criterios de regulación ecológica** para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región de que se trate, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos.

Cabe destacar que el PGOEDF, aun con su denominación de “GENERAL”, debiera ser propiamente y conforme a las disposiciones comentadas de la LGEEPA, un programa de ordenamiento ecológico REGIONAL, considerando especialmente lo establecido en el Artículo 20 BIS 2 de dicha Ley General, que señala que los Gobiernos de los Estados y el del Distrito Federal tendrán a su cargo la expedición de programas de ordenamiento ecológico regional que abarquen la totalidad o una parte de su correspondiente territorio, siendo esto aplicable, como se ha visto, al Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, los programas de OE locales, **de naturaleza eminentemente regulatoria del uso del suelo**, tienen una escala y disposiciones que permiten la toma de decisiones públicas sobre administración, regulación específica y control del uso del suelo dentro y fuera de centros de población. De esta manera su contenido debe expresar:

- La determinación de 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;
- **La regulación, fuera de los centros de población, de los usos del suelo** con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y
- **Establecer los criterios de regulación ecológica** para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales **dentro de los**

centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

Para su expedición, los programas de OE locales deben ser congruentes con el OE General del Territorio, los OE marinos en su caso y, por supuesto, los OE Regionales; al ser sus previsiones regulatorias del uso del suelo, la realización de proyectos de desarrollo urbano deberá atender lo que se establezca en los respectivos programas de desarrollo urbano y en los propios OE locales. A mayor abundamiento, conviene destacar por rubros lo que dispone la LGEEPA en su Artículo 20 Bis 5 respecto de los OE Locales:

A) En relación con su CONGRUENCIA:

Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marino, en su caso, y general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local. (Fracción I)

B) En relación con EXTENSIÓN GEOGRÁFICA PARA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO:

Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad con lo previsto en la Ley. (Fracción II)

C) En relación con LÍMITES Y ALCANCES DE LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO:

Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, **se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población.**

Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia. (Fracción III)

D) En relación con COMPATIBILIDAD OE-REGULACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS:

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.**

Los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas. (Fracción IV)

E) En relación con OE LOCALES Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS:

Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, **el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la SEMARNAT y los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda.** (Fracción V)

F) En relación con los ALCANCES DE LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO:

Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen. (Fracción VI)

G) En relación con la PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA ELABORACIÓN DE OE LOCALES:

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.

Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico. (Fracción VII)

H) En relación con la PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL EN LOS OE LOCALES:

El Gobierno Federal podrá participar en la consulta de los programas de OE local y emitirá las recomendaciones que estime pertinentes.

En el DF ninguna Delegación ha expedido programa de OE local o delegacional.

4.2. Los criterios de regulación ambiental de asentamientos humanos.

La LGEEPA contiene también una sección específica de regulación ambiental de los asentamientos humanos, que constituye propiamente un instrumento de política ambiental, conformada por un solo artículo, el 23, en la que se determinan los criterios que debe cumplir la planeación del desarrollo urbano y la vivienda; entre tales criterios se considera 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 –sin distinción jurídica alguna- deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico***

del territorio”; así como que “...se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos”.

De esta manera, los OE tienen alcances jurídicos vinculantes para las autoridades de las entidades federativas, los municipios y las delegaciones del DF en las decisiones programáticas de desarrollo urbano que les competen a nivel programático y regulatorio.

Otro aspecto jurídico importante que deben cubrir los programas de desarrollo urbano (PDU), conforme a estas disposiciones de la LGEEPA es que *“las autoridades...en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable”*.

Un criterio más, conforme al cual deben desarrollarse los PDU, implica que **estos deben buscar corregir los desequilibrios ecológicos y prevenir las tendencias de crecimiento de los asentamientos humanos**; también se establece en la LGEEPA, que los PDU deben considerar criterios para prevenir y controlar la contaminación del suelo.

Estos PDU deben considerar las condiciones topográficas, climatológicas y meteorológicas, de modo que se asegure una adecuada dispersión de los contaminantes en el aire. Importante también resulta la relación que guarda la Evaluación del Impacto Ambiental con el OE y los PDU, ya que éstos pueden contemplar la realización de actividades que requieren autorización de impacto ambiental de la SEMARNAT; por su parte, la SEMARNAT también deberá tomar en consideración el OE en sus 4 modalidades y los PDU para otorgar las autorizaciones de impacto ambiental.

En la LGEEPA también se establece, en su artículo 90, que los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán en el establecimiento de usos, reservas y destinos en los PDU.

5. La Ley Orgánica de la Administración Pública del DF. (LOAPDF)

La LOAPDF es un ordenamiento jurídico complejo que establece, entre otras cosas, aspectos territoriales elementales del DF; demarcaciones territoriales y su limitación geográfica, siendo 16, a las que les corresponde ser administradas por un órgano político-administrativo conocido como Delegación; establecimiento de facultades de administración y gobierno del Jefe de Gobierno del DF como titular de la administración pública centralizada del DF; dependencias que auxiliarán al Jefe de Gobierno, así como sus atribuciones y facultades. Destacaremos las correspondientes al Jefe de Gobierno del DF; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); a la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) y a las Delegaciones del DF.

5.1. Atribuciones del Jefe de Gobierno del DF.

El Jefe de Gobierno tiene atribuciones genéricas y muy amplias conforme a la LOAPDF, previéndose en su Artículo 14 que dicha autoridad promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, **proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia**. Asimismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.

5.2. Atribuciones de la SEDUVI:

Conforme al Artículo 24 de la LOAPDF, la SEDUVI tiene las siguientes facultades en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano:

- Formular, coordinar y evaluar el **Programa General de Desarrollo Urbano del DF**.
- **Elaborar los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano**, así como sus modificaciones y, en coordinación con las Delegaciones, someterlos a consideración del Jefe de Gobierno.
- Intervenir en los términos de la LOAPDF y de la LDUDF en la modificación del Programa General y de los Programas Delegacionales y Parciales.
- Prestar a las Delegaciones del DF, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario 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.
- Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permiso, autorizaciones y licencias previstas en la LDUDF, así como aquellos relativos al uso del suelo.
- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

5.3. Atribuciones de la SMA:

Conforme al Artículo 26 de la LOAPDF, la SMA tiene las siguientes facultades GENERICAS en materia de planeación y regulación ambiental –extensibles al ordenamiento ecológico del territorio- del DF:

- Establecer las políticas a que deba sujetarse la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del ambiente en el DF.

- Elaborar los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.
- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

5.4. Atribuciones de las Delegaciones del DF.

En el caso de las Delegaciones del DF –propiamente *titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial*-, la LOAPDF en su Artículo 39, establece en materia de desarrollo urbano y medio ambiente del DF, las siguientes atribuciones:

- **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** en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- **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**, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable.
- **Difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente**, en coordinación con la SMA.
- **Promover las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales** de su demarcación territorial.
- **Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación**, contenida en el programa delegacional y en los programas parciales de su demarcación territorial.
- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

6. La Ley de Desarrollo Urbano del DF. (Abrogada)

A partir de la publicación de la LDUDF el 29 de enero de 1996, en 1997 inició el desarrollo y expedición de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, como un compromiso normativo derivado de la propia ley y de una respuesta de planeación a la

dinámica tan cambiante de la estructura demográfica, socioeconómica y urbana de los diferentes territorios de la ciudad de México, buscando flexibilizar la aplicación del esquema normativo de las delegaciones.

Mediante la LDUDF se buscaba el repoblamiento de las delegaciones centrales de la ciudad para el mejor aprovechamiento de su infraestructura urbana y la contención de su crecimiento en la zona sur. En su artículo 2º destacaba como prioridad la mejora y calidad de vida de la población urbana y rural, para lo cual se debía buscar evitar los asentamientos humanos en áreas de vulnerabilidad, riesgosas y en las de conservación.

Esta ley ofrecía dos elementos de análisis; por una parte, indicaba posibilidades de crecimiento o restricciones; por otra, definía "suelo urbano" y "suelo de conservación"⁴ como las dos únicas figuras de clasificación del territorio del DF; además establecía infracciones y sanciones por incumplimientos, entre los que se destacan las fusiones, subdivisiones, relotificaciones y conjuntos ilegales, señalándose multas del 5% al 10% del valor comercial de los terrenos.

También resaltaba de la LDUDF la forma en que se define el suelo urbano, ya que queda condicionado por las poligonales determinadas en el Programa General para el suelo de conservación, siendo éste el PGOEDF, figura amparada por la LADF, como veremos en su oportunidad en el presente documento.

7. La Ley de Desarrollo Urbano del DF. (Vigente)

7.1. Generalidades.

Esta Ley, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010, abroga a su predecesora publicada en 1996, no obstante que en posteriores referencias se seguirán analizando ambos ordenamientos, el vigente y el abrogado. El objeto de esta Ley consiste en establecer las bases de la política urbana del Distrito Federal, regulando su ordenamiento territorial y procurando el crecimiento urbano controlado que permita el desarrollo sustentable.

Mediante las disposiciones de este ordenamiento se pretende principalmente planear el desarrollo urbano, con base en proyecciones del crecimiento poblacional de la ciudad de

⁴ En relación con el PGDUDF, el Artículo 30, fracción I, de la LDUDF Abrogada establecía que "...Constituyen el suelo urbano las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determine el Programa General para el suelo de conservación". En la fracción II del mismo Artículo 30, se establecía que suelo de conservación "...comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Así mismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales."

México, así como establecer y actualizar el sistema de planificación urbana; en ella se contempla la existencia de tres tipos de programas:

- Programa General de Desarrollo Urbano;
- Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, y
- Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

7.2. Naturaleza y descripción de los programas de desarrollo urbano.

El Programa General de Desarrollo Urbano determina la política, estrategia y acciones de desarrollo urbano en el territorio del DF, y establece también las bases para expedir los Programas de los subsecuentes ámbitos de aplicación (Delegacionales y Parciales); en la formulación y ejecución de éste Programa se establecerán las acciones que faciliten la concurrencia funcional de las zonas urbanas del DF con los municipios conurbados.

Por su parte, en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano se establece la planeación que tendrá el **desarrollo urbano** y el **ordenamiento territorial** en una determinada Delegación del DF.

Finalmente, en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano se establece **la planeación del desarrollo urbano en áreas específicas con condiciones particulares.**

Las disposiciones contenidas en los Programas **deben ser obligatoriamente observados por las personas físicas o morales, públicas o privadas.**

La creación de los Programas debe atender los resultados del Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano, a fin de verificar su congruencia con otros instrumentos de planeación y determinar si ha habido o no cambios en los factores que dieron origen al Programa correspondiente.

7.3. Contenido de los programas de desarrollo urbano.

El contenido mínimo de los Programas está determinado por lo dispuesto en el artículo 37 de la LDUDF, en el que se señalan los siguientes aspectos:

- 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, se estará a lo establecido en el PGOEDF;**
- Acciones estratégicas, autoridades corresponsables e instrumentos para su ejecución, y
- La información gráfica y estadística.

Se puede observar que los criterios ecológicos que éstos Programas atenderán a los criterios ecológicos establecidos en el PGOEDF, **únicamente para el caso de SCDF.**

7.4. Competencias en materia de programas de desarrollo urbano.

En cuanto a las atribuciones, **la Asamblea Legislativa del DF tendrá a su cargo la aprobación o modificación de los Programas referidos** y los remitirá al Jefe de Gobierno, cuyas facultades son, entre otras, participar en la elaboración y formulación de los Programas, **así como promulgarlos y publicarlos *previa aprobación de la Asamblea Legislativa del DF***, debiéndolos también inscribir en el Registro de Planes y Programas.

Además de la participación del Jefe de Gobierno, en la creación de los Programas intervendrán la SEDUVI y las Delegaciones del DF, **a cuyos Jefes Delegacionales corresponde también vigilar el cumplimiento de los Programas que les corresponda** atendiendo a su competencia territorial.

7.5. Regulación derivada.

Además de los Programas, **la Planeación del Desarrollo Urbano se ejecutará a través de las Áreas de Gestión Estratégica y las Normas de Ordenación;** las primeras son 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 el espacio urbano, así como las características de las construcciones.

En el Artículo 28 de la LDUDF se establece expresamente que la planeación del desarrollo urbano deberá ser consistente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, **el PGOEDF** y el PGDUDF.

Ahora bien, en cuanto al **Ordenamiento Territorial**, la LDUDF, en su Artículo 50, señala en su Título Cuarto que éste comprende las disposiciones que establezcan la relación entre la zonificación y el uso del suelo, los asentamientos humanos, las actividades de los habitantes y las normas de ordenación. En cuanto al suelo y la zonificación, en la Ley en comento se establece que existirán **ÁREAS DE ACTUACIÓN**, entendidas como aquellas 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 a suelo urbano y a suelo de conservación, pudiendo ser las expresadas en la siguiente tabla:

EN SUELO URBANO	EN SUELO DE CONSERVACIÓN
• Áreas con potencial de desarrollo.	• Áreas de rescate ecológico.
• Áreas con potencial de mejoramiento.	• Áreas de preservación ecológica.
• Áreas con potencial de reciclamiento.	• Áreas de producción rural y agroindustrial.
• Áreas de conservación patrimonial.	• Áreas de transición.
• Áreas de integración metropolitana.	• Áreas con potencial de desarrollo.
	• Las determinadas en el PGOEDF.

Dentro de las áreas de actuación podrán establecerse **polígonos de actuación**, que conforme a las definiciones de la LDUDF⁵ son superficies delimitadas del suelo integrada por uno o más predios, que se determina en los Programas a solicitud de la Administración Pública, o a solicitud de los particulares, para la realización de proyectos urbanos mediante la relotificación y relocalización de usos de suelo y destinos; lo que significa que en ellos se podrá autorizar un uso de suelo distinto al previamente determinado, ya sea por relotificación y, en su caso, relocalización de usos y destinos del suelo.

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, por lo que en su creación y autorización no deberá existir, en principio, discrecionalidad de esa Secretaría.

Las características específicas de las diferentes zonas y usos del suelo, serán establecidas en los Programas correspondientes, lo que también ocurrirá con las acciones sobre zonificación, en la que serán determinados usos, destinos y reservas de suelo.

En el Artículo Tercero Transitorio de la LDUDF se indica que las disposiciones reglamentarias, seguirán siendo vigentes en lo que no contradigan las disposiciones de ley, hasta en tanto no se expidan otras nuevas. Cabe señalar que en el Reglamento de la LDUDF, publicado en 2004, se encuentran establecidos procedimientos conforme a los

⁵ Ver Artículo 3, fracción XXII, de la LDUDF.

cuales eran expedidos los Programas, sin embargo, la nueva Ley establece procedimientos administrativos novedosos para la creación de éstos Programas, por lo que aquellos establecidos en el Reglamento mencionado, solo seguirán siendo aplicables en lo que no contravengan las disposiciones de la nueva LDUDF.

7.6. Vinculación de los programas de desarrollo urbano con el PGOEDF.

En el Artículo Transitorio Séptimo de la LDUDF se prevé que **los Programas de Desarrollo Urbano deberán integrar la zonificación que establece el Programa General de Ordenamiento Ecológico para el suelo de conservación** y para las áreas de valor ambiental que se ubiquen en el suelo urbano; lo que resulta coherente con el actual PGOEDF, y que a la larga coincidirá con la actualización de éste, estableciendo la división del suelo de conservación en Unidades de Gestión Ambiental o UGAs, **en las que se establecerán diferentes tipos de uso, y no zonificaciones específicas.**

8. La Ley Ambiental del DF.

8.1. Generalidades del OE.

De acuerdo con lo establecido en la LADF, publicada el 13 de enero del 2000, la aplicación de planes y programas que contengan políticas de desarrollo integral de la entidad bajo criterios ambientales será considerada de utilidad pública, como es el caso de los Programas General, Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano.

En lo que respecta al ordenamiento ecológico del territorio, la LADF lo considera como uno de los instrumentos de política del desarrollo sustentable del DF⁶. Sobre este aspecto, la propia Ley prevé, en su Artículo 24, segundo párrafo, 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 Distrito Federal, de conformidad con lo señalado en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.”** Esta previsión jurídica se confirma en la misma LADF que establece, sin ambages, la vinculación de los programas de desarrollo urbano con el PGOEDF, al establecer que en el Distrito Federal, los programas de desarrollo urbano se elaborarán atendiendo, entre otros criterios establecidos por el mismo cuerpo legal, **“El cumplimiento y observancia del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.”**⁷

La LADF 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.”** Esto resulta un elemento

⁶ Ver Artículo 19, fracción III, de la LADF.

⁷ Artículo 27 Bis, fracción I, de la LADF.

sustancial en la concepción y entendimiento del OE del DF: su naturaleza jurídica es de un **instrumento de carácter obligatorio que regulará y definirá los usos de suelo aplicables a los PDU en los asentamientos humanos en suelo de conservación.**

Lo anterior se amplía en la misma LADF, ya que en su Artículo 28 vuelve a establecer un concepto de OE: *“El ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental que tiene por objeto **definir y regular los usos del suelo, en el suelo de conservación, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional. Este instrumento es de carácter obligatorio en el Distrito Federal y servirá de base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como obras y actividades que se pretendan ejecutar.**”* De esta disposición podemos enunciar, a manera de resumen, sus atributos:

1. Es un **instrumento de política ambiental** y de sustentabilidad del desarrollo del DF.
2. **Define y regula los usos del suelo, en el suelo de conservación.**
3. **Define y regula 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.**
4. Es de **carácter obligatorio** en el Distrito Federal.
5. Sirve de **base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo**, así como **obras y actividades** que se pretendan ejecutar.

Esta obligatoriedad es explicada por la LADF, que en su Artículo 35 establece que **los PROGRAMAS DE OE 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.
- El **aprovechamiento de los recursos naturales** en el DF.
- La creación de áreas naturales protegidas de competencia del DF.
- Los **programas de desarrollo urbano.**
- La elaboración de políticas y programas en materia de promoción y fomento agrícola, agropecuario, turismo alternativo y programas del sector rural.

8.2. Competencias en materia de OE.

El Jefe de Gobierno es la autoridad competente para expedir el PGOEDF⁸, previa aprobación del mismo por parte de la Asamblea Legislativa del DF. Su procedimiento de creación está regulado en el Artículo 31 de la LADF.

Siguiendo el orden, corresponde a la SMA formular y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico del DF y **vigilar su cumplimiento junto con la SEDUVI** y la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. (Artículo 9, fracción III, de la LADF)

Inclusive, en materia de control, la SMA cuenta con facultades importantes, tales como:

- 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. (Art. 9, fracción XIX Bis 2, de la LADF)
- **Ordenar la realización de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de** los preceptos de la ley, su reglamento, normas aplicables en materia ambiental, **ordenamiento ecológico del territorio**, declaratorias de áreas naturales protegidas, programas de manejo, las condicionantes que en materia de impacto y riesgo ambiental se impongan, **así como todas las disposiciones legales aplicables al suelo de conservación**. (Art. 9, fracción XXIX, de la LADF)

Las Delegaciones también tienen atribuciones en materia de ordenamiento ecológico del territorio conforme a la LADF; destacan las siguientes:

- **Ordenar la realización de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de** los preceptos de la Ley, su Reglamento, normas aplicables en materia ambiental, **ordenamiento ecológico del territorio**, así como **todas las disposiciones legales aplicables al Suelo de Conservación existente dentro de su demarcación territorial**, en términos de los lineamientos y acreditaciones que emita la SMA.
- Aplicar las sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad correspondientes por infracciones a la LADF y sus reglamentos.

Se puede apreciar que las atribuciones de las Delegaciones –inclusive desde la LOAPDF– son de control del cumplimiento del OE del DF (inspección y vigilancia), sin embargo carecen de atribuciones para emitir ordenamientos ecológicos delegacionales, ya que el instrumento de planeación-regulatorio ambiental del SCDF es el PGOEDF conferido

⁸ Artículo 8, fracción X, de la LADF.

exclusivamente al Jefe de Gobierno del DF, previa aprobación de la Asamblea Legislativa del DF.

Existe también una **Comisión del Ordenamiento Territorial del DF**, creada por el Comité de Planeación del DF conforme al artículo 22 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, que está copresidida por los Titulares de las Secretarías de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda y Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, y que de acuerdo con la ley mencionada es “...*el órgano de **coordinación para la aplicación del ordenamiento ecológico territorial, de sus programas y del Programa General de Desarrollo Urbano y demás programas de Desarrollo Urbano, disposiciones que serán el elemento territorial que esa Ley prevé para el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.***”⁹

8.3. Regulación de actividades.

Los programas de OE serán también una importante fuente de referencia en tratándose del impacto ambiental, ya que la autoridad que evalúe el impacto ambiental, deberá ajustarse a lo que señalen los programas de OE y los PDU.

8.4. El Reglamento de la LADF.

En cuanto al Reglamento de la LADF (RLADF), este ordenamiento dispone que el OE 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, a fin de coordinar una política ambiental metropolitana.¹⁰

En congruencia con la LADF, su Reglamento también dispone lo que es el objeto del OE y sus atributos o naturaleza jurídica, siendo, conforme al Artículo 18 del ordenamiento reglamentario:

- **Determinar las distintas zonas ecológicas que se localizan en el DF**, describiendo sus características físicas, bióticas y socioeconómicas, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y de las tecnologías utilizadas por sus habitantes;
- **Regular los usos y destinos del suelo de conservación**, y
- **Establecer los criterios de regulación para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable** de los recursos naturales en el DF.

⁹ Artículo 6 de la LADF.

¹⁰ Ver Artículo 17 del RLADF.

El RLADF también establece que el OE 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 los términos de la LADF y de la LDUDF.**¹¹

DINÁMICA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN QUE REGULAN EL SCDF.

1. Programas de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico.

En el Suelo de Conservación del DF existen actualmente dos instrumentos de planeación que, de manera paralela, regulan o controlan el uso de suelo, mediante zonificación, siendo el PGOEDF y los PDDU. Sin embargo, es de resaltar que **el PGDUDF no zonifica el uso de suelo, simplemente determina, entre otras cosas, la división del Suelo Urbano y de Conservación, así como las Áreas de Actuación de las cuales se desprende la zonificación de los PDDU en Suelo de Conservación**¹², mientras que el PGOEDF que tiene una jerarquía programática equivalente para el DF, **sí zonifica el uso de suelo.**

Como se mencionó en el capítulo anterior, de acuerdo a lo que establece la LGEEPA, le corresponde elaborar a la Administración Local del DF un programa equivalente al OE Regional¹³, que abarque en este caso el territorio del Suelo de Conservación, el cual tenga una finalidad inductiva y no regulatoria del uso de suelo, particularmente orientada a la concreción de los programas de OE locales¹⁴; **determinando las áreas o regiones a ordenar y los criterios de regulación ecológica.** Por ello se considera que el PGOEDF vigente, desde su concepción en la LADF, está conceptualizado de forma inconsistente con las disposiciones de la LGEEPA, ya que, como vimos, *“...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.**”*¹⁵, aún y cuando este punto de vista sea discutible desde el punto de vista constitucional; no obstante la discriminación de ordenamientos o disposiciones legales originada por su falta de apego a la CPEUM, no es propia de las autoridades gubernamentales locales, sino en todo caso, del Poder Judicial Federal.

El esquema de planeación urbana, así como del ordenamiento ecológico en el DF, se ejecuta a través de la siguiente jerarquía programática:

¹¹ Ver Artículo 19 del RLADF.

¹² Áreas de Rescate Ecológico, Preservación Ecológica y Producción Rural Agroindustrial. Hay que recordar que la nueva LDUDF determina para el Suelo de Conservación nuevas Áreas de Actuación: Áreas de transición, Áreas con potencial de desarrollo y las determinadas en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, mismas que aún no se incorporan al PGDUDF.

¹³ El PGOEDF si bien es cierto tiene una equivalencia a los Programas de OE regional, para el caso del DF, su objetivo no es inductivo, sino también regulatorio.

¹⁴ Los Programas de OE locales son equivalentes en el DF a los Programas de OE Delegacionales.

¹⁵ Artículo 28 de la LADF.

ORDENAMIENTO ECOLÓGICO
• Programa General de Ordenamiento Ecológico. Escala 1:50,000
• Programas Delegacionales de Ordenamiento Ecológico. Escala 1:10,000
• Programas Específicos de Ordenamiento Ecológico. Sin Escala
DESARROLLO URBANO
• Programa General de Desarrollo Urbano del DF. Escala 1:50,000
• Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. Escala 1:10,000
• Programas Parciales de Desarrollo Urbano. Escala de 1:500 a 1:2,000

Para el caso del ordenamiento ecológico en el DF sólo se ha elaborado el PGOEDF. Lo anterior se explica por el hecho de que **éste instrumento regula el uso de suelo con zonificación**, supliendo de esta manera la función que deberían ejercer los Programas de OE locales delegacionales (POELD). Mientras que el Desarrollo Urbano se regula por el PGDUDF, 9 PDDU y 32 PPDU en Suelo de Conservación.

PROGRAMAS ACTUALES QUE REGULAN EL USO DE SUELO EN SUELO DE CONSERVACIÓN	
PROGRAMAS ORDENAMIENTO ECOLÓGICO	PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO
PGOEDF	PGDUDF
	9 PDDU
	32 PPDU

Considerando que el PGOEDF zonifica a una **escala de 1:50,000** y que el instrumento homólogo para regular el uso de suelo en materia urbana está definido por los PDDU que zonifican a una escala de **1:10,000**, **se genera un problema elemental de delimitación de zonificación del suelo por la diferencia de escala**. El manejo de diferente escala de estos instrumentos se explica en virtud de que los PDDU no se encuentran al mismo nivel jerárquico, sin embargo lo son en términos de zonificación de uso de suelo.

De acuerdo con la LADF los programas de ordenamiento ecológico deben ser revisados en forma permanente, y en su caso, **actualizados cada tres años**, mientras que la revisión de los PDDU se realizaba por lo menos **cada seis años a partir de su entrada en vigor**, conforme a lo que disponía la LDUDF abrogada¹⁶, y en los programas parciales en suelo urbano y/o de conservación, se actualizaba su contenido una vez transcurrido el plazo señalado de su vigencia. Hay que recordar que con la nueva publicación de la LDUDF la revisión y actualización se hará en función de las determinaciones del sistema de información y de evaluación a que se refiere dicha Ley, a fin de verificar la congruencia con otros instrumentos y las variaciones económicas, ambientales y sociales que se hubieran producido en el territorio DF. Véase la siguiente tabla:

¹⁶ Artículo 25 de la LDUDF abrogada.

ACTUALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO ECOLÓGICO	
PROGRAMAS	AÑO
Programa Generales:	
Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF	2000
Programa General de Desarrollo Urbano del DF	2003
PROGRAMAS DELEGACIONALES DE DESARROLLO URBANO EN SUELO DE CONSERVACIÓN:	
Álvaro Obregón	1997
Cuajimalpa de Morelos	1997
Gustavo A. Madero	2010
Iztapalapa	2008
La Magdalena Contreras	2005
Milpa Alta	1997
Tlalpan	2010
Tláhuac	2008
Xochimilco	2005

El PGOEDF tiene 10 años de vigencia, mismo que, de acuerdo a lo que dispone la LADF, se tuvo que haber actualizado por lo menos a los tres años de su publicación en 2003-2004, aunque actualmente se encuentra una Propuesta de Modelo de Ordenamiento Ecológico del DF en proceso de revisión y consulta. Ello implica un **desfase en la zonificación de uso de suelo de este instrumento con respecto a la actualización de los PDDU en Suelo de Conservación que se publicaron a partir del 2005¹⁷** a la fecha, en lo relativo a la delimitación de poligonales de áreas de crecimiento de Poblados Rurales, Equipamiento Rural y Programas Parciales. Hay que recordar que la base de información urbana en Suelo de Conservación que sirvió para elaborar el PGOEDF en materia de asentamientos humanos fueron los PDDU 1997, de los cuales quedan vigentes Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos y Milpa Alta¹⁸.

2. Evolución Histórica de la regulación de uso de suelo a través de los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico en Suelo de Conservación.

Es importante destacar que la regulación del suelo a través de los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico en Suelo de Conservación ha tenido 4 momentos importantes en su fase de evolución:

¹⁷ Se han actualizado La Magdalena Contreras (2005), Xochimilco (2005), Tláhuac (2008), Iztapalapa (2008), Tlalpan (2010) y Gustavo A. Madero.

¹⁸ Al momento de la elaboración de este documento la actualización de PDDU 2010 para Gustavo A. Madero y Tlalpan se han aprobado y están sujetos a su publicación en la GODF.

CRONOLOGÍA:
• 1997, Aprobación de PDDU.
• 2000, aprobación del PGOEDF.
• 2005, a la fecha con la actualización de los PDDU.
• 2010, proceso de revisión y actualización del PGOEDF y actualización del PDDU.

2.1. 1997, Aprobación de PDDU.

Es importante distinguir que para el año de 1997, fecha en que se publican los PDDU para las 16 Delegaciones del Distrito Federal; para el Suelo de Conservación solo existía la regulación del suelo mediante la normatividad urbana. **Ello implicó que los PDDU y los PPDU establecieran la zonificación del Suelo de Conservación bajo una lógica distinta del ordenamiento ecológico.**

La zonificación del suelo se construyó en base a una distinción de características físico-ambientales de acuerdo a tres áreas de actuación: Rescate Ecológico (RE), Producción Rural Agroindustrial (PRA) y Preservación Ecológica (PE).

De igual forma se establecieron criterios generales para las 9 Delegaciones en Suelo de Conservación en lo relativo a la tabla de usos permitidos o prohibidos. Así también se determinó dentro de las Normas Generales de Ordenación de los PDDU, la *Norma Número 20 de Suelo de Conservación*, misma que establecía criterios más específicos de regulación: a) Permitir en la zonificación RE el uso habitacional siempre y cuando se elaboraran PPDU, y b) Determinar el área de desplante permitida de cada zonificación.

2.2. 2000, aprobación del PGOEDF.

Al igual que los PDDU en Suelo de Conservación, el PGOEDF zonifica el suelo, estableciendo un criterio más amplio de usos del suelo, mediante la definición de 8 unidades ambientales dentro de las cuales incluye la nomenclatura de PDU (Programas de Desarrollo Urbano), incluyendo a los Poblados Rurales y PPDU, más no así los Asentamientos Humanos Irregulares. A partir de la aprobación del PGOEDF, el territorio del Suelo de Conservación se empieza a regir por 2 disposiciones normativas de regulación de uso de suelo, la de los PDDU y el PGOEDF. A raíz de la aprobación de éste último se empieza a generar discrepancias en los siguientes aspectos:

- **Se traslapan dos instrumentos de regulación** con jerarquía y escala distinta (1:50,000 y 1:10,000).

- **Incompatibilidad de poligonales de uso de suelo** (zonificación urbana *versus* ambiental).
- **Incompatibilidades de usos permitidos y prohibidos** en algunas zonificaciones.
- **Diferencias de la Norma General de Ordenación Número 20** de Suelo de Conservación y los lineamientos de construcción de Infraestructura del PGOEDF.
- **Duplicidad de competencias de verificación SMA-SEDUVI** por violación al uso de suelo en Suelo de Conservación.

2.3. 2005 a la fecha con la actualización de los PDDU.

A raíz de la publicación del PGOEDF, que establece en su artículo transitorio Décimo Segundo que la zonificación de este instrumento se integrará en el PGDUFD. En la revisión de éste último en el 2003 incluye para la definición de las áreas de actuación la variante del PGOEDF para definir en ellas los usos de suelo permitidos.¹⁹

Los PDDU actualizados a partir de 2005²⁰, instrumentan mecanismos de “equivalencia” referente a la zonificación del suelo y los lineamientos y/o normas de ordenación.

En base a lo anterior podemos destacar los siguientes aspectos que incorporan las actualizaciones de los PDDU en Suelo de Conservación:

- **Modificación de la Norma General de Ordenación Número 20, ajustando sus criterios a lo dispuesto en los lineamientos de construcción de infraestructura y servicios del PGOEDF.** Se le da otro sentido a la zonificación de rescate ecológico, **al desaparecer el uso habitacional como permitido siempre que exista un PDDU.**
- **Compatibilidad usos permitidos en las zonificaciones de los PDDU,** respecto de la **tabla de usos del PGOEDF.**
- **Homologación de zonificaciones del PGOEDF con los PDDU.**
- **Mecanismos de cambio de uso de suelo para asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación.**²¹

¹⁹ De los objetivos de la Áreas de actuación en suelo de conservación se desprende la zonificación actual.

²⁰ Nos referimos a las actualizaciones 2005,2008 y 2010

²¹ Las actualizaciones de los PDDU en suelo de conservación determinan una política de regularización de uso de suelo de asentamientos humanos irregulares, sujetos a una evaluación por parte de una comisión de regulación especial, donde dichos asentamientos pagarán un pago compensatorio por pérdida de servicios ambientales y la implementación de medidas de mitigación.

2.4. 2010, proceso de revisión y actualización del PGOEDF.

Es importante en este documento hacer alusión al proyecto de actualización del PGOEDF. Si bien es cierto, este trabajo se abocará a analizar el PGOEDF vigente, es necesario de manera sintética hacer referencia a los nuevos planteamientos.

El proyecto de actualización del PGOEDF, plantea un esquema diferente de zonificación del suelo respecto del PGOEDF vigente, ya que propone la determinación de UGAs. Este concepto tiende a ser más estratégico e inductivo, rompiendo con el esquema tradicional de zonificación de unidades ambientales.

Cada una de las UGAs estará normada por una política general que orientará la dirección de las actividades que se realicen dentro de la misma, un lineamiento o meta y una serie de criterios ecológicos, así como estrategias, acciones y programas para alcanzar las metas planteadas en cada una de ellas.

Las UGAs son áreas con características físico-biológicas homogéneas al interior de las cuales se puede dar un manejo ambiental integrado que permitirá el aprovechamiento sustentable de los recursos, la disminución del deterioro ambiental y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad. En la actualización del PGOEDF se contempla la división del suelo de conservación en 555 UGAs, dentro de las cuales se especificarán diferentes modalidades a los siguientes tipos de uso²²:

- **USOS PREDOMINANTES.** Son aquellos que actualmente representan el mayor porcentaje de la superficie de la UGA.
- **USOS COMPATIBLES²³.** Los usos compatibles implican el desarrollo de actividades que por las características de la UGA, su aptitud, uso predominante, valor ambiental, pueden desarrollarse o ya se encuentran en desarrollo sin competir entre sí y sin que exista un dominio o perjuicio de una actividad sobre otra. De igual forma son usos o actividades actuales que pueden desarrollarse simultáneamente espacial y temporalmente con el uso predominante, pero que requieren una mayor regulación en virtud de las características y diagnóstico ambiental.
- **USOS CONDICIONADOS.** Son aquellos que debido a su forma de explotación del territorio no pueden desarrollarse conjuntamente con los usos compatibles sin estar sujetos a una serie de normas o condiciones para prevenir posibles conflictos o afectaciones entre sectores.

²² Propuesta del Modelo de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Reporte Técnico.

²³ Los usos compatibles los plantea la Propuesta del Modelo de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Sin embargo en las tablas sintéticas de cada Uga los plantea como usos permitidos. Uso compatible se refiere a una orientación y uso permitido tiene un significado más regulatorio.

- **USOS NO PERMITIDOS.** Son los usos del suelo que por sus características incompatibles con las actividades que se realizan o están permitidas en la UGA pueden ocasionar daños irreversibles al ambiente, o no pueden desarrollarse sin establecer conflictos con las actividades permitidas en el área e impiden alcanzar las metas fijadas para la UGA.

Las UGAs se acercan al concepto de Áreas de Actuación del PGDUDF²⁴. Determinan lineamientos, acciones estratégicas, y de manera inductiva usos compatibles, condicionados y prohibidos, más sin embargo no desarrollan una tabla de usos de suelo diseñada con la lógica de usos y/o actividades permitidas y prohibidas que maneja el PGOEDF vigente y los PDDU. Es importante destacar que dentro de los tipos de UGA se incorporan las áreas de **Asentamientos Humanos Irregulares Consolidados**; de esta forma el proyecto del PGOEDF, reconoce la realidad de los asentamientos humanos en sus políticas de control del suelo, aspecto que no incorpora el PGOEDF vigente.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REGULACIÓN DEL USO DE SUELO MEDIANTE LOS PDDU Y EL PGOEDF			
1997	2000	2005-2008	2010
9 PDDU	PGOEDF	4 PDDU	Proyecto de PGOEDF
Escala 1,10,000	Escala 1,50,000	Escala 1,10,000	Escala 1,20,000
Zonifica el Suelo en 3 usos : PRA, RE y PE	Zonifica el Suelo en 8 usos: FC,FCE,FP,FPE,AFE,AF,AEE,PDU	Zonifica el Suelo en 3 usos del suelo: PRA, RE y PE	Divide el Suelo en 555 UGAs
Tabla de compatibilidad de usos de suelo	Tabla de compatibilidad de usos de suelo	Ajuste de la tabla de compatibilidad de usos de suelo en relación a la que determina el PGOE	En las UGAs se plantea uso permitido, condicionado y no permitido
		Homologación de usos del PGOEDF a los PDDU	
Aplicación de la Norma General de Ordenación N° 20 en Suelo de Conservación	Lineamientos para la construcción de Infraestructura y Servicios	Ajuste de la Norma General de Ordenación N° 20 en Suelo de Conservación vs Lineamientos para la construcción de infraestructura y Servicios del PGOEDF	

Un aspecto importante a recordar en este proceso de evolución histórica de la regulación del uso de suelo es el relativo a la expedición de la nueva LDUDF, la cual dispone en su Artículo Séptimo Transitorio que los Programas de Desarrollo Urbano deberán integrar la

²⁴ La conceptualización en este proyecto de PGOEDF se vincula más a los objetivos de un programa de OE regional, conforme al Artículo 20 Bis 3 de la LGEEPA.

zonificación que establece el PGOEDF para el suelo de conservación²⁵. Este hecho aunado a la posible actualización del PGOEDF, **de realizarse adecuadamente, transformaría la aplicación de la regulación del uso del suelo en el SCDF**²⁶.

3. La Estructura de los Programas:

Como se ha referido, el PGOEDF es homólogo en la regulación del Suelo de Conservación a los programas delegacionales, ya que el primero a pesar de tener un carácter de “General” y usar una escala 1:50,000 zonifica el suelo y establece lineamientos para el uso de suelo que de alguna manera se homologan a las normas generales de ordenación²⁷, así como a las normas particulares de los PDDU. A continuación se expone, para ejemplificar, una tabla comparativa de contenidos que respaldan lo anterior:

APARTADOS	PGOE	PDDU
Fundamentación y Motivación	X	X
Diagnóstico	X	X
Pronóstico		X
Consulta Pública	X	X
Imagen Objetivo		X
Estrategia		X
Zonificación	X	X
Normas Generales de Ordenación	X	X ²⁸
Estructura Vial		X
Instrumentos de Ejecución		X
Lineamientos de uso de suelo	X	X

3.1. Breve descripción de la estructura del PGOEDF:

La Estructura del PGOEDF se compone de diez apartados y cuatro anexos.

El apartado I es la Exposición de Motivos que hace referencia a lo establecido en la LGEEPA y en la LADF, en el se expone que será el programa rector de cualquier programa, proyecto o actividad que se pretenda desarrollar en el área rural del DF denominado *suelo de conservación*.

El apartado II establece los objetivos del Programa, cuyo objetivo general consiste en ser el instrumento que determine el uso del suelo en el área rural del Distrito Federal, así como regular y promover las actividades productivas en concordancia con la estructura y

²⁵ Estrictamente se entiende que los PDDU deberán integrar de manera tacita las zonificación del Suelo de Conservación que plantea el proyecto del PGOEDF, a través de las UGAs.

²⁶ Aún no hay reglamentación de la nueva LDUDF, por ello se desconoce cómo se integrarán a las UGAs a los PDDU.

²⁷ Forman parte del PGDUDF.

²⁸ La Norma General De Ordenación N° 20 Suelo de Conservación tiene una equivalencia a los lineamientos de uso de suelo para infraestructura y Servicios.

función de los ecosistemas y con las necesidades fundamentales de la población actual y futura.

El apartado III contiene un listado que integra los fundamentos legales y administrativos, que son retomados como bases jurídicas del PGOEDF, así como bases Programáticas.

El apartado IV contiene la introducción, en donde se exponen los instrumentos de política ambiental como herramientas de planeación y ejecución de acciones, de la misma forma hace referencia a la Planeación ambiental, como un proceso para generar opciones y lograr consensos y tomar decisiones. En el mismo apartado hace referencia al Ordenamiento Ecológico como un instrumento de planeación dirigido a regular actividades agrícolas, ganaderas, recreativas y de conservación de la diversidad biológica y contrarrestar el crecimiento urbano desordenado.

También menciona el territorio de aplicación del programa, detallando la superficie de suelo de conservación de las nueve delegaciones que comparten este territorio.

En el apartado número V comienza propiamente el Programa, describiendo el diagnóstico del suelo de conservación, detallando los ambientes físico y biológico, las áreas naturales protegidas y las amenazas al suelo de conservación.

El apartado VI del Programa hace referencia a la participación ciudadana apegada a la Ley de Participación ciudadana, explicando cómo se llevó a cabo la consulta pública del Ordenamiento Ecológico para garantizar la aplicación del programa.

El apartado VII detalla la zonificación que establece el Programa, contemplando las siguientes: Forestal de Conservación, Forestal de Conservación Especial, Forestal de Protección, Forestal de Protección Especial, Agroecológica, y Agroecológica Especial.

El apartado VIII hace referencia a la tabla de usos del suelo en donde se hace mención la inclusión de 9 sectores, 20 actividades generales y 118 actividades específicas.

El apartado IX establece los lineamientos generales para el uso del suelo y la conservación de los recursos naturales en los nueve sectores establecidos: agrícola, pecuario, forestal, agroforestal, acuacultura, vida silvestre, turismo, infraestructura y servicios y minería.

El apartado X del PGOEDF es sobre la instrumentación del Ordenamiento Ecológico en donde hace mención que para fortalecer la planeación territorial debiendo ser dicho programa a escala 1:50,000, los programas delegacionales de ordenamiento ecológico a escala 1:10,000 y los programas específicos de ordenamiento ecológico con escala dependiendo del área de estudio.

Como anexos el PGOEDF establece los métodos, resultados, cartografía, figuras y tabla de usos de suelo y las referencias bibliográficas.

3.2. Breve descripción de la estructura de los PDDU:

Los PDDU están estructurados por nueve apartados, el primero de ellos contempla la fundamentación y motivación, los antecedentes, el Diagnóstico, Pronóstico, Disposiciones del PGDU y otros instrumentos normativos y operativos que inciden en la Delegación, así como la justificación de la revisión, modificación y actualización al programa delegacional de desarrollo urbano anterior.

El segundo apartado contiene la Imagen Objetivo, donde se plantean los objetivos básicos que se pretende realizar en la Delegación.

El apartado tercero del Programa establece la estrategia de desarrollo urbano en suelo urbano y suelo de conservación, los objetivos generales y particulares.

El apartado cuatro referente al Ordenamiento Territorial, contempla la estructura urbana, la delimitación de áreas de actuación, la zonificación y distribución de usos del suelo, la tabla de usos de suelo, normas de ordenación generales y particulares, de la misma forma hace referencia a los programas parciales de desarrollo urbano que aplican en la circunscripción territorial de la Delegación.

En el quinto apartado se determina los elementos de la estructura vial con la propuesta de mejora en vialidades, corredores urbanos, ambientales y recreativos y la consolidación vial, así como la inclusión de proyectos institucionales en los ámbitos de vialidad y transporte.

El apartado número seis establece las acciones estratégicas e instrumentos de ejecución que se deben realizar para alcanzar la imagen objetivo del Programa, las estrategias se determinan a corto, mediano y largo plazo y se detallan a nivel socioeconómico, territorial.

En el mismo apartado se establece los instrumentos para impulsar las políticas y estrategias que se pretende realizar en las distintas áreas de actuación, conformándose por soporte jurídicos existentes y propuestos, pretendiendo mejorar las condiciones de vida de la población existente.

Los instrumentos están agrupados en Planeación, Regulación, Fomento, Control y Vigilancia y coordinación.

El apartado siete se refiere a los lineamientos en materia de ordenamiento del paisaje urbano que contempla el mejoramiento de la imagen urbana y tiene como objetivo fundamental coadyuvar a la preservación de las áreas urbanas. El octavo apartado es la información gráfica y el noveno son los anexos.

4. Sujeción de los Programas de Desarrollo Urbano al PGOEDF:

El Decreto del PGOEDF establece en su Artículo Tercero que los programas de desarrollo en el ámbito social, económico, demográfico, cultural, urbano, rural y académico, entre otros, así como proyectos, obras, servicios o actividades productivas y de aprovechamiento de los recursos naturales de carácter público, privado y social que se realicen o se pretenda realizar en el territorio del Distrito Federal, **estarán sujetos a lo dispuesto en el PGOEDF**. Con esta base el PGDUDF vigente prevé que las Áreas de Actuación que determina para el Suelo de Conservación que son *rescate ecológico, preservación ecológica y producción agroindustrial*, deberán establecerse con apego a la normatividad establecida por el PGOEDF²⁹; así mismo, en lo futuro la LDUDF incorporará u homologará criterios y conceptos.

Adicionalmente a las políticas de rescate, preservación y producción rural agroindustrial establecidas en las áreas de suelo de conservación, **aplicarán las políticas de conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales establecidos en el PGOEDF**, permitiéndose desarrollar en ellas las actividades generales y específicas descritas en su *Tabla de Actividades*, con el objeto de instrumentar las acciones de gestión ambiental necesarias para mantener los bienes y servicios ambientales y fomentar el desarrollo rural. En correspondencia con lo descrito la LDUDF señala que las acciones concurrentes de planeación, ordenamiento, uso, destinos y reservas de las zonas rurales se establecerán en concordancia con lo que disponga la ley de la materia, en este caso la LADF.

La LADF establece que en la formulación de los programas de OE, éstos **tendrán prioridad sobre otros aprovechamientos que no sean compatibles con los principios del desarrollo sustentable, integrándose a los Programas de Desarrollo Urbano** expedidos de conformidad con la LDUDF. Ello implica que éstos tienen que sujetarse de manera invariable –en materia de usos y destinos del suelo- a lo dispuesto en el PGOEDF. De acuerdo a lo anterior los PDDU deben sujetarse al menos en lo que compete al SCDF para la definición y aplicación de criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo en los asentamientos humanos en suelo de conservación, así como para la localización de actividades productivas y cuando se pretenda, la ampliación de los poblados rurales y del suelo urbano o nuevos asentamientos humanos.

La misma LADF determina que los programas de OE del territorio 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; sin embargo la tabla de usos del suelo del PGOEDF establece en el apartado de notas que “...**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.**” A guisa de ejemplo de esta situación de “rebote normativo” tenemos:

²⁹ La actualización de los PDDU tienen a homologar criterios del PGOEDF

El PDDU de Xochimilco versión 2005, en su tabla de usos permite en una zonificación PRA el uso específico de *guarderías, jardín de niños y escuela para niños atípicos*, uso que no se prevé en la tabla de usos de suelo del PGOEDF. En este caso habría que determinar si este uso en específico para la Delegación Xochimilco en esta zonificación es compatible con los principios del desarrollo sustentable, tal y como lo establece la LADF.

5. Regulación del uso del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano *versus* PGOEDF, en Suelo de Conservación:

5.1. Zonificación de uso de suelo.

En lo que compete al Desarrollo Urbano, el PGDUDF, el Suelo de Conservación lo categoriza en tres Áreas de Actuación –*Rescate Ecológico (RE), Producción Rural Agroindustrial (PRA) y Protección Especial (PE)*- de las cuales se desprende la zonificación de los Programas de Desarrollo Urbano. Hay que señalar que las Áreas de Actuación definen la orientación prioritaria que, con base en las políticas de desarrollo, se da a diversas zonas del DF que sean objeto de un tratamiento específico. La selección y delimitación de las Áreas de Actuación se define de manera específica en los programas delegacionales de desarrollo urbano; su orientación estará en función de las características, condiciones y problemática que presente cada ámbito territorial.

Respecto al ordenamiento ecológico, la meta es delinear un patrón de usos del suelo que maximice los servicios ambientales y la capacidad productiva del Suelo de Conservación. Para ello, el suelo de conservación se divide en zonas homogéneas, denominadas *unidades ambientales*, cuyas características se relacionan con respecto a la capacidad de cada localidad para sostener actividades productivas, recargar el acuífero y conservar la biodiversidad. La zonificación de estos instrumentos en suelo de conservación, aparece en la siguiente tabla:

ZONIFICACIÓN DE USO DE SUELO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO	
PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO	PGOEDF
ZONIFICACIÓN SECUNDARIA	UNIDADES AMBIENTALES
RE (Rescate Ecológico)	FC (Forestal de Conservación)
PRA (Producción Agroindustrial)	FCE (Forestal de Conservación Especial)
PE (Protección Especial)	FP (Forestal de Protección)
	FPE (Forestal de Protección Especial)
	AFE (Agroforestal Especial)
	AE (Agroecológica)
	AEE (Agroecológica Especial)
	PDU (Programas de Desarrollo Urbano) ³⁰

³⁰ La nomenclatura de PDU, no es una unidad de gestión ambiental sin embargo en la zonificación del Programa de Ordenamiento la considera como una zona sujeta a la regulación urbana, por lo que este Programa General no tiene

5.2. Zonificación de los Programas de Desarrollo Urbano³¹:

5.2.1. RE (Rescate ecológico)

Son aquellas áreas cuyas condiciones naturales fueron alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y requieren de acciones para restablecer, en lo posible, su situación original. En estas áreas se ubican, generalmente, los *asentamientos humanos irregulares*.

Las obras a realizar en estos espacios se orientarán a restablecer el equilibrio ecológico y se apegarán a la normatividad establecida en el PGOEDF. Los programas delegacionales deberán establecer sus coeficientes máximos de ocupación y utilización del suelo.

5.2.2. PE (Preservación ecológica)

Son extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del suelo, así como para desarrollar actividades compatibles con la función ambiental. No podrán realizarse obras y acciones de urbanización en estas áreas.

Se regirán por la legislación ambiental federal, la LADF y el PGOEDF.

5.2.3. (PRA) Producción rural y agroindustrial

Contempla las áreas destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial. La ley en la materia y el PGOEDF determinarán la concurrencia y características de su producción.

Los usos del suelo de los PDDU en el Suelo de Conservación, serán acordes con las categorías establecidas en el PGOEDF y, en su caso, a las categorías de Áreas Naturales Protegidas, aplicando la normatividad correspondiente para estos instrumentos de política ambiental.

5.3. Características de la Zonificación del PGOEDF:

La meta del ordenamiento ecológico es delinear un patrón de usos del suelo que maximice los servicios ambientales y la capacidad productiva del Suelo de Conservación.

Para ello, el Suelo de Conservación se divide en zonas homogéneas, denominadas ***unidades ambientales***, cuyas características se relacionan con respecto a la capacidad de

ninguna regulación de usos de suelo permitidos o prohibidos ya que le compete a los Programas de Desarrollo Urbano regular su zonificación.

³¹ Las definiciones de estas zonificaciones están ligadas a los objetivos de las Áreas de Actuación del Programa General de Desarrollo Urbano vigente.

cada localidad para sostener actividades productivas, recargar el acuífero y conservar la biodiversidad, siendo estas:

5.3.1. PDU (Programas de Desarrollo Urbano)

La zonificación denominada PDU corresponde a las áreas normadas por los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano como Poblados Rurales, Asentamientos Humanos y Equipamientos que se ubican dentro del Suelo de Conservación del DF.

5.3.2. FC (Forestal de Conservación)

Zonas que se caracterizan por tener las mayores extensiones de vegetación natural, favorables para la recarga del acuífero y la conservación de la biodiversidad. Las áreas clasificadas con esta zonificación corresponden a la parte boscosa y están constituidas principalmente por bosques de oyamel, pino y encino.

Por sus características, en los terrenos que poseen esta zonificación se debe aplicar una política de conservación a través de la identificación y decreto de nuevas Áreas Naturales Protegidas, la instrumentación de sus programas de manejo, y su inscripción en el Sistema de Áreas Naturales Protegidas del DF. Asimismo, se deberán diseñar y aplicar programas de manejo para la conservación de las especies de flora y fauna silvestre; está estrictamente prohibido el desmonte y la caza.

5.3.3. FCE (Forestal de Conservación Especial)

En estas áreas se desarrollan actividades productivas y turísticas que generan actividades productivas y turísticas que generen recursos económicos para los pueblos, ejidos y comunidades. Se fomentará y apoyará el desarrollo de actividades productivas y de recreación compatibles con la conservación del bosque; se evitará el establecimiento de asentamientos humanos, así como la introducción de servicios e infraestructura que afecten los valores ecológicos de la zona.

5.3.4. FP (Forestal de Protección)

Son terrenos en los que se deberá evitar llevar a cabo prácticas que alteren la estructura y función del suelo y de los ecosistemas naturales; optimizar las condiciones de las áreas que forman parte de ecosistemas con altos valores ecológicos; fomentar el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, proteger y restaurar las subcuencas y cauces de los ríos, los sistemas de drenaje natural, así como prevenir y controlar la erosión de los suelos; evitar el desarrollo de la agricultura y la ganadería en zonas con pendientes pronunciadas; fomentar e instrumentar técnicas de conservación de suelo y agua en las áreas en donde se desarrollen actividades agrícolas y pecuarias.

5.3.5. FPE (Forestal de Protección Especial)

Se determina para terrenos preferentemente forestales, con áreas que contienen vegetación natural en buen estado de conservación, se desarrollan actividades productivas en mayor intensidad que requieren una regulación que permita su desarrollo en función de los valores ambientales y ecológicos, que induzcan actividades de restauración ecológica y recuperación de la frontera forestal.

Debido a la presencia de especies endémicas del DF y al desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias, se requiere asegurar su permanencia a través de un manejo ambiental racional y planificado de los recursos naturales.

Es imprescindible la conservación de los hábitats donde se encuentran distribuidas las especies endémicas y con otros estatus de protección; con el fin de evitar que las actividades pecuarias afecten pastizales se debe asignar sitios adecuados para el pastoreo fomentando sistemas intensivos de pastoreo con semiestabulación y estabulación, mejorar los pastos para forraje ganadero e incrementar el cultivo de plantas nativas que consume el ganado; el cultivo de forraje para ganado se debe realizar en las partes planas de estos terrenos.

5.3.6. AE (Agroforestal Especial)

Son zonas en donde algunas áreas son de gran importancia ecológica, debido a la presencia de especies endémicas distribuidas principalmente en zacatonales. Esta categoría posee lugares que son preferentemente forestales, donde se desarrollan actividades agrícolas y pecuarias con mayor intensidad. Por estar ubicadas en los límites con la zona Forestal de Conservación, se establece una normatividad ambiental específica para hacer compatibles las actividades productivas que se desarrollan, con las funciones naturales del territorio.

Asimismo, se deben conservar las áreas de distribución de las especies endémicas y bajo otro estatus de conservación e inducir acciones de restauración ecológica. En esta zonificación se deberán ejecutar acciones y obras para la conservación de suelo y agua; promover el uso de desechos orgánicos en la producción de composta para abono; asignar sitios adecuados para el pastoreo, fomentando sistemas intensivos de pastoreo efectuando prácticas para la estabulación y semiestabulación del ganado; y evitar el establecimiento de asentamientos.

5.3.7. AE (Agroecológica)

La zonificación Agroecológica está distribuida sobre las áreas de cultivo existentes, principalmente sobre las áreas bajas con poca pendiente. Esta categoría agrupó aquellas áreas con alto potencial para el desarrollo de actividades productivas agrícolas y pecuarias; en estas áreas se deberá evitar las prácticas que alteren la capacidad física y

productiva del suelo y de los recursos naturales; en el desarrollo de las actividades productivas se deberán ejecutar técnicas de conservación del suelo y agua; se promoverá el uso de composta y abonos orgánicos, evitando al máximo el uso de productos químicos.

5.3.8. AEE (Agroecológica Especial)

Debido a su vulnerabilidad, estas áreas se aplica una regulación especial a fin de conservar estos terrenos por sus valores ecológicos, tradicionales y culturales. Se debe fomentar su conservación a través de la continuidad de los sistemas de manejo tradicionales; el mantenimiento de la hidrodinámica prohibiendo la interrupción del flujo y comunicación de los canales, y la reducción al máximo del uso de productos químicos para evitar la contaminación del suelo y agua.

6. Coeficiente de ocupación del suelo de los PDDU *versus* el PGOEDF, en suelo de conservación.

El coeficiente de ocupación del suelo (COS), se establece para obtener la superficie de desplante en planta baja, restando del total de la superficie del predio el porcentaje de área libre que establece la zonificación. Se calcula con la expresión siguiente:

$COS = 1 - \% \text{ de área libre (expresado en decimales) / superficie total del predio.}$

La superficie de desplante es el resultado de multiplicar el COS, por la superficie total del predio.

En los PDDU versión 1997, se aplicaba para determinar el coeficiente de ocupación del suelo la Norma General de Ordenación Número 20 de Suelo de Conservación, la cual establecía lo siguiente:

20. SUELO DE CONSERVACIÓN

Los usos permitidos en las áreas de actuación y las zonificaciones en el suelo de conservación, se sujetarán a las siguientes normas:

COMUNIDADES Y POBLADOS RURALES

De acuerdo con la zonificación establecida en la tabla de usos del suelo de poblados y comunidades rurales, la altura de las edificaciones, el área libre mínima a conservar en los predios y los lotes mínimos, se sujetarán a lo siguiente:

a) Habitacional Rural con Comercio (HRC). Altura 2 niveles para uso Habitacional o 3 cuando sea vivienda con comercio en planta baja, 30% del terreno como área libre, lote mínimo de 350 m².

b) Habitacional Rural (HR). Altura 2 niveles, 60% del terreno como área libre, lote mínimo 750 m².

c) Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB). Altura 2 niveles, 80% del terreno como área libre, lote mínimo 1,000 m².

d) Equipamiento Rural (ER). La especificación sobre altura permitida se sujetará a la zonificación para barrio, colonia o unidad que determine este Programa.

ÁREAS DE RESCATE (RE)

Los usos habitacionales y de servicios sólo se permitirán en los *Programas Parciales*; los habitantes del territorio sujeto a Programa Parcial, firmarán un compromiso de crecimiento urbano cero para que el Programa pueda autorizarse. Los usos turísticos, recreativos y de infraestructura no tendrán uso habitacional; en todos los demás usos no se permitirá que más del 3% de la superficie total del predio sea cubierta o pavimentada, aún si se utilizan materiales permeables.

ÁREA DE PRESERVACIÓN (PE)

Sólo se permitirá la construcción cuando se trate de instalaciones vinculadas a actividades relacionadas y afines a los usos permitidos que en ningún caso significarán obras de urbanización. La construcción a cubierto no podrá exceder del 1.0% de la superficie total del terreno, y el acondicionamiento de andadores y vialidades no deberá exceder del 2% de la superficie total del terreno debiendo garantizar la permeabilidad de su superficie. El 97% restante se sujetará a la silvicultura en los términos que señale la legislación de la materia.

PRODUCCIÓN RURAL AGROINDUSTRIAL (PRA)

Los usos permitidos cuando impliquen construcción a cubierto, no podrán exceder de un nivel y del 3% de la superficie del terreno como área de desplante. La superficie que se destine a plazas, andadores y caminos no deberá exceder del 3% de la superficie total del terreno debiendo garantizar su permeabilidad. La Ley de la materia determinará las concurrencias y las características de dicha producción.

Ahora bien, el PGOEDF plantea en sus Lineamientos para la Construcción de Infraestructura y Servicios, lo siguiente:

En el Suelo de Conservación, excluyendo las áreas denominadas Programas de Desarrollo Urbano, sólo se permitirá un nivel de construcción.

Los porcentajes de superficie cubierta para la zonificaciones Agroecológica Especial, Agroecológica, Agroforestal Especial, Agroforestal, Forestal de Protección Especial y Forestal de Conservación Especial, se realizarán conforme a lo siguiente:

SUPERFICIE TOTAL DE TERRENO (M ²)	PORCENTAJE %
Igual o menor a 2,500	1
De 2,500 a 20,000	2
Mayores a 20,000	2.5

En las zonas Forestal de Conservación y Forestal de Protección, se permitirá que hasta 1% de la superficie total del predio se cubierta.

Como se puede apreciar, los porcentajes que implican la construcción cubierta y/o de desplante en el Suelo de Conservación que establece éste Programa General, difiere a los planteamientos que determinaba la Norma General de Ordenación Número 20 en Suelo de Conservación, en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano 1997.

No obstante las modificaciones de las Normas Generales de Ordenación que forman parte del PGDUDF publicadas en el año 2005, ajustaron esta norma que fue homologada respecto a los criterios de desplante de construcción que dispone el PGOEDF; dicha disposición se incorporó en los Programas Delegacionales de Xochimilco (2005), Tláhuac (2008) e Iztapalapa (2008). De tal suerte que estos Programas se han ido adecuando en este rubro, para compatibilizar con dicho instrumento de OE, quedando de la siguiente manera:

20. Suelo de Conservación.

Los usos permitidos en las Áreas de Actuación y las zonificaciones en el suelo de conservación, se sujetarán a lo siguiente:

1. En comunidades y poblados rurales.

Los usos permitidos se sujetarán al número de niveles y porcentaje de área libre establecidos por los programas delegacionales y, en caso de subdivisiones, en apego a la Norma General de Ordenación correspondiente.

2. En zonificaciones de Preservación Ecológica (PE), de Rescate Ecológico (RE) y de Producción Rural Agroindustrial (PRA).

Las instalaciones relacionadas con los usos permitidos por los programas delegacionales, necesarias para desarrollar las actividades generales y específicas autorizadas por el PGOEDF, con el objeto de instrumentar las acciones de gestión ambiental para mantener los bienes y servicios ambientales y fomentar el desarrollo rural del suelo de conservación, se sujetarán a las siguientes disposiciones generales:

- Emplear en su construcción y funcionamiento eco tecnología apropiada a las políticas de conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Implementar un sistema alternativo de captación de agua pluvial, para su reúso y/o infiltración al subsuelo.
- Construir sobre superficie cubierta preferentemente en zonas sin vegetación natural, sin exceder los siguientes porcentajes de la superficie total del terreno:

Superficie total del terreno (m²) porcentaje (%):

Menor a 2,500.....	1.0
De 2,500 a 20,000.....	2.0
Mayores a 20,000.....	2.5

CUADRO COMPARATIVO DE COEFICIENTE DE OCUPACIÓN DEL SUELO DE ACUERDO A ZONIFICACIÓN DE USO DE SUELO		
PDDU 1997	PDDU 2005-2008	PGOE
RE (3%)	RE, PE, PRA Superficie total del terreno (m ²) porcentaje (%) menor a 2,500.....1.0 de 2,500 a 20,000.....2.0 mayores a 20,000.....2.5	AEE,AE,AFE,AF,FPE y FCE Superficie total del terreno (m ²) porcentaje (%) menor a 2,500.....1.0 de 2,500 a 20,000.....2.0 mayores a 20,000.....2.5
PE (1.0%)		
PRA (3%)		

7. Tabla de Usos del Suelo de los Programas de Desarrollo Urbano *versus* el PGOEDF en Suelo de Conservación.

Para el caso específico del Suelo de Conservación, la estructura de la tabla de usos de suelo de los Programas de Desarrollo Urbano y del PGOEDF son similares, señalando los usos o actividades prohibidas y permitidas.

Las tablas de los PDDU las podemos considerar en cuatro periodos: 1997, 2005, 2008 y 2010. Para el caso del Suelo de Conservación, las tablas de usos de suelo de los programas para Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos y Milpa Alta que corresponden al año de 1997, son iguales, es decir, comprenden los mismos usos y destinos del suelo así como coinciden en los usos permitidos y prohibidos.

Estos programas tienen tres tablas de usos de suelo, una corresponde a suelo urbano, la segunda a poblados rurales y la tercera a suelo de conservación. A partir del 2005 se realiza una tabla para suelo urbano y otra para suelo de conservación, los programas de suelo de conservación que se realizaron en 2005 fueron La Magdalena Contreras y Xochimilco.

Para el año 2008 se realizaron los Programas de Desarrollo Urbano de Tláhuac e Iztapalapa, en este último en el Suelo de Conservación no se realizó modificación alguna respetándose lo establecido en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de Cerro de la Estrella y Sierra de Santa Catarina. Cada programa delegacional contempla una sola tabla de usos de suelo incluyendo suelo urbano, suelo de conservación y poblados rurales. En 2010 se aprobó la actualización de los PDDU Gustavo A. Madero y Tlalpan 2010.

Es importante destacar que la tabla de uso de suelo en las actualizaciones de los PDDU 2005 ,2008 y 2010 en algunas delegaciones se manejan usos permitidos diferentes³², no siendo coincidente en su totalidad para todas la Delegaciones, como lo es el caso de la tabla de usos de suelo de los PDDU 1997 que es uniforme. Véase cuadro.

CUADRO COMPARATIVO DE USOS PERMITIDOS POR ZONIFICACIÓN EN PROGRAMAS DELEGACIONALES DE DESARROLLO URBANO EN SUELO DE CONSERVACIÓN									
Usos Permitidos	PDDU Xochimilco 2005			PPDU M. Contreras 2005			PDDU 1997		
	PRA	RE	PE	PRA	RE	PE	PRA	RE	PE
Vivienda ³³								X	
Bodegas, almacenamiento y centro de acopio de productos perecederos, implementos agrícolas y alimentos	X			X			X	X	
Comercialización de combustible (petrolearías)	X								

³² No son sustanciales las diferencias de un Programa a otro

³³ Se permite uso habitacional en RE Rescate Ecológico, siempre y cuando se ajuste a lo dispuesto en la Norma General de Ordenación N°20- No obstante hay que recordar que en el 2005 esta norma se modificó y quedó sin efecto esta disposición para las actualizaciones de los PDDU 2005 y 2008.

CUADRO COMPARATIVO DE USOS PERMITIDOS POR ZONIFICACIÓN EN PROGRAMAS DELEGACIONALES DE DESARROLLO URBANO EN SUELO DE CONSERVACIÓN									
y carbón vegetal)									
Laboratorios e instalaciones de asistencia animal	x			x			x	x	
Guardería, Jardín de Niños y escuelas para niños atípicos	x								
Centros Comunitarios								x	
Centros de Educación y capacitación para el desarrollo agropecuario	x			x					
Centros de Educación, capacitación y adiestramiento en materia ambiental	x	x	x	x	x	x			
Palapa para venta de comida y artesanías				x	x	x			
Café fondas y restaurantes con venta de bebidas alcohólicas					x				
Ferias, exposiciones y circos					x				
Centros Eco turísticos	x	x	x	x	x	x			
Jardines botánicos	x	x	x	x	x	x			
Zoológicos y acuarios	x	x		x	x	x			
Jardines Botánicos	x	x	x	x	x	x			
Campos deportivos sin techar	x			x					
Campos deportivos, albercas, pistas	x			x					
Campos temporales y albergues	x	x		x	x	x	x		x
Pistas de Equitación y Lienzos Charros	x			x	x		x		x
Actividades físicas al aire libre; no con automotores	x	x	x	x	x	x			
Club campestre	x			x	x	x			
Garitas, torres, casetas de vigilancia	x	x	x	x	x	x			
Cementerios y crematorios	x			x				x	
Instalaciones para la transformación	x			x				x	x

CUADRO COMPARATIVO DE USOS PERMITIDOS POR ZONIFICACIÓN EN PROGRAMAS DELEGACIONALES DE DESARROLLO URBANO EN SUELO DE CONSERVACIÓN									
agroindustrial									
Estaciones y Subestaciones eléctricas				X					
Presas, bordos y estanques	X	X	X	X	X	X	X	X	
Sendero				X	X	X			
Central de maquinaria agrícola	X			X			X	X	
Helipuertos y pistas de aterrizaje	X			X					
Campos de cultivo anuales de estación tradicional	X	X		X	X		X	X	
Silos y hornos forrajeros	X			X					
Hortalizas y huertos	X	X	X	X					
Centros y laboratorios de investigación	X	X	X	X	X	X			
Cultivo Agroforestal	X	X	X	X	X	X			
Viveros, invernaderos, instalaciones hidropónicas y vivarios	X	X	X	X	X	X	X	X	
Campos experimentales	X	X		X	X		X	X	X
Laboratorios	X	X	X	X	X	X	X		
Piscicultura	X	X	X	X	X	X			
Apicultura y Avicultura	X	X	X	X	X	X			
Potreros, establos y corrales	X			X			X	X	
Encierros	X	X	X	X	X	X			

Del cuadro anterior se puede observar una diferencia sustancial entre la tabla de usos del suelo permitidos para 1997 y las actualizaciones 2005. Siendo la tabla de éste último año más extensa en usos de suelo, ya que incluyó usos que ya incorporaba la tabla de usos del PGOEDF vigente.³⁴ Lo anterior se explica, ya que el PGDUDF vigente a partir del 2003, prevé que las Áreas de Actuación que determina para el Suelo de Conservación, deberán establecerse con apego a la normatividad establecida por el PGOEDF; así mismo incorporar u homologar criterios y conceptos.

La tabla de usos de suelo de los Programas de Desarrollo Urbano está estructurada en tres rubros: Género, Subgénero y Uso específico, mientras que el Programa General de

³⁴ A partir de la actualización de los PDDU 2005 se pretende ajustar en la tabla de usos de suelo a la del PGOEDF vigente.

Ordenamiento Ecológico está subdividida en Sector, Actividad General y Actividad Específica. Véase la siguiente tabla:

CRITERIOS DE TABLAS DE USO DE SUELO	
PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO	PGOEDF
Género	Sector
Subgénero	Actividad General
Uso específico	Actividad Especifica

Cabe señalar que en las tablas de usos de suelo de los PDDU versión 1997 y sus actualizaciones 2005-2008 no contemplan los siguientes sectores del PGOEDF:

- Agroforestería;
- Vida Silvestre;
- Turismo³⁵, y
- Minería.

Sin embargo el sector de turismo que determina el PGOEDF, se homologa al Género de Servicios en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano 2005-2008, ya que el Subgénero y/o Actividad General de Ecoturismo, Recreación y Deporte existen en las dos tablas de usos de suelo.

El PGOEDF, por su parte, no incorpora en sus Sectores los siguientes Géneros de los Programas de Desarrollo Urbano:

- Habitacional.
- Comercio.
- Industria o Agroindustria.

No obstante el Género de Comercio, se homologa al Sector de Infraestructura y Servicios del PGOEDF, ya que en este rubro los usos que permiten comercio son los mismos. Véase el siguiente cuadro comparativo/de homologación:

CUADRO COMPARATIVO DEL GÉNERO Y/O SECTOR DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PGOEDF		
PDDU 1997	PDDU 2005-2008	PGOEDF
Habitacional	Habitacional	
Servicios	Servicios	
	Comercio	
Agroindustria	Industria	
Forestal	Forestal	Forestal
Piscícola	Acuicultura	Acuicultura

³⁵ Para el caso de los PDDU 1997 si se incorpora este rubro

CUADRO COMPARATIVO DEL GÉNERO Y/O SECTOR DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PGOEDF		
Agrícola	Agrícola	Agrícola
Pecuario	Pecuario	Pecuario
Infraestructura	Infraestructura	Infraestructura y servicios
Turismo		Turismo
		Agroforestería
		Vida Silvestre
		Minería

GÉNERO Y/O SECTOR HOMOLOGABLE DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PGOEDF		
PDDU 1997	PDDU 2005-2008	PGOE
Servicios	Servicios	Infraestructura y servicios
	Comercio	Infraestructura y servicios
Turismo	Servicios	Turismo

En las tablas de uso de suelo de los PDDU, no se incluyen Subgéneros en los siguientes Géneros:

- Turismo.
- Agroindustrial.
- Forestal.
- Piscícola.
- Agrícola.
- Pecuaria.
- Infraestructura.

CUADRO COMPARATIVO DEL SUBGÉNERO Y/O ACTIVIDAD GENERAL DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DF	
PDDU 2005-2008	PGOEDF
Vivienda	
Abasto y Almacenamiento	
Productos básicos y de especialidades	
Agencias y talleres de reparación	
Servicios	
Administración pública y privada	
Hospitales	
Centros de salud	
Asistencia social	
Asistencia animal	
Educación elemental	
Educación media	

CUADRO COMPARATIVO DEL SUBGÉNERO Y/O ACTIVIDAD GENERAL DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DF	
Centros de información	
Instituciones religiosas	
Alimentos entretenimiento	
Ecoturismo, Deportes y Recreación	Ecoturismo
	Recreación y Deporte
Policía	
Emergencias	
Servicios funerarios	
Transportes terrestres	
Comunicaciones	
Industria y agroindustrial	
Infraestructura	Manejo de residuos
	Redes e instalaciones
Agrícola	Agrícola Intensiva
	Agrícola Extensiva
	Tecnología y métodos
	Mejoramiento de suelos
Forestal	Forestal maderable
	Forestal no maderable
	Restauración forestal
	Control y prevención de incendios, plagas y enfermedades
Acuicultura tradicional y comercial	Acuicultura tradicional y comercia
Pecuaria general y silvestre	Ganadería
	Apicultura
	Agroforestería tradicional y comercial
	Vida silvestre de autoconsumo
	Vida silvestre comercial
	Vida silvestre de investigación
	Extracción de materiales pétreos

En lo que respecta los usos específicos de los PDDU, se puede destacar que son más genéricos que las actividades específicas del PGOEDF.³⁶

Los PDDU de manera general cuentan con 42 usos³⁷, mientras que el PGOEDF se desglosa en 108 actividades. Cabe señalar que **muchas de estas actividades pueden quedar comprendidas y/u homologadas en un solo uso de suelo de los PDDU.**

³⁶ En un uso de suelo de los PDDU se pueden incluir varias actividades específicas del PGOEDF

³⁷ Sintetizando los usos permitidos de los PDDU de La Magdalena Contreras, Xochimilco y Tláhuac y PDDU 1997. Hay que recordar que hay PDDU que tienen más usos permitidos que otros en zonificaciones específicas.

De acuerdo a la LDUDF los usos de suelo *son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de la ciudad o centro de población*. En este sentido las actividades que establece el PGOEDF se desgregan de tal forma que pueden incorporarse u homologarse en un solo uso de suelo que establecen los PDDU. Por ejemplo, el uso de “Centros Ecoturísticos” que se determina en los PDDU, se puede incorporar u homologar con las siguientes actividades del PGOEDF:

- Campismo.
- Ciclismo de montaña.
- Alpinismo.
- Paseos a caballo.
- Equitación.
- Motocross.

También se puede observar en la tabla de uso de suelo del PGOEDF, que **ciertas actividades específicas no se desglosan** para quedar enmarcadas en un uso de suelo de los PDDU y quedan a nivel de uso de suelo de los PDDU, como por ejemplo el uso permitido de zoológicos, el cual está permitido en la tabla de uso de suelo de los dos instrumentos señalados.

Luego entonces, podemos decir que el PGOEDF en su tabla de uso de suelo en los sectores Agrícola, Pecuario, Forestal, Agroforestería, Acuicultura y Vida Silvestre desglosa actividades demasiado específicas que no propiamente se consideran usos de suelo (quema, deshierbe, desmonte). Con el objeto de comparar la tabla de usos de suelo del PGOEDF y los PDDU, se plantea a continuación una homologación de usos y actividades en función de la estructura de los usos de suelo de los PDDU.

TABLA COMPARATIVA HOMOLOGACIÓN DE USOS Y/O ACTIVIDADES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PGOEDF ³⁸	
PDDU	PGOEDF
Vivienda ³⁹	
Bodegas, almacenamiento y centro de acopio de productos perecederos, implementos agrícolas y alimentos	Almacenamiento y centros de acopio
Comercialización de combustible (petrolearias y carbón vegetal)	Depósitos de combustible
Laboratorios e instalaciones de asistencia animal	
Guardería, Jardín de Niños y escuelas para niños atípicos	

³⁸ Para este cuadro se sintetizó en el apartado de los PDDU tanto los usos permitidos del Programa 1997, y sus actualizaciones de 2005 y 2008. De igual forma se definió un criterio para homologar actividades a usos.

³⁹ De acuerdo a la Norma General N° 20 que regía hasta el 2005 en zonificación RE (Rescate Ecológico) se permite el uso habitacional siempre y cuando se realice un Programa Parcial en este polígono. El uso habitacional solo se permite en RE en los PDDU 1997.

TABLA COMPARATIVA HOMOLOGACIÓN DE USOS Y/O ACTIVIDADES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PGOEDF ³⁸	
Centros Comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> Centros de educación ambiental Centros de capacitación y adiestramiento
Centros de Educación y Capacitación para el desarrollo agropecuario	
Centros de Educación, capacitación y adiestramiento en materia ambiental	
Palapa para venta de comida y artesanías	Palapa para venta de comida y artesanías
Café fondas y restaurantes con venta de bebidas alcohólicas	
Ferias, exposiciones y circos	Ferias y exposiciones
Centros Eco turísticos	Campismo
	Ciclismo de montaña
	Alpinismo
	Paseos a caballo
	Equitación
	Motocross
Zoológicos y acuarios	zoológicos y acuario
Jardines Botánicos	Jardines botánicos, zoológicos y acuario
Campos deportivos sin techar	Campos deportivos
Campos deportivos, albercas, pistas	Pistas y ciclopistas
Campos temporales y albergues	Albergues
Pistas de Equitación y Lienzos Charros	Lienzos charros y pistas de equitación
Actividades físicas al aire libre, excepto automotores	Ejercicio al aire libre (carreras, caminata, etc.)
	Campos de tiro
	Prácticas en vehículos motorizados
Club campestre	Clubs campestres
Garitas, torres, casetas de vigilancia	Torres y casetas de vigilancia
	Centros de decomiso de vida silvestre
Cementerios y crematorios	
Instalaciones para la transformación agroindustrial	Centros de transformación agroindustrial
Estaciones y Subestaciones eléctricas	Construcción redes de comunicación, eléctricas y telecomunicaciones
	Mantenimiento de redes comunicación, eléctricas y telecomunicaciones
Presas, bordos y estanques	Construcción de Bordos y Represas
	Modificación de causes
	Disposición de aguas residuales
	Captación y aprovechamiento de agua pluvial
	Entubamiento, desviación, contaminación y obstrucción de cauces y ríos
	Desecamiento y contaminación de manantiales y humedales
	Estanques
	Canales
	Construcción de red hidráulica
	Mantenimiento de redes sanitaria e hidráulica
	Obras de conservación de suelo y agua
	Abrevaderos

TABLA COMPARATIVA HOMOLOGACIÓN DE USOS Y/O ACTIVIDADES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PGOEDF ³⁸	
Sendero	Senderos interpretativos
Central de maquinaria agrícola	Central de maquinaria y automóviles
Helipuertos y pistas de aterrizar	Pistas de aterrizaje, helipuertos
Campos de cultivo anuales de estación tradicional	Cultivos básicos y forrajeros
	Uso de agroquímicos
	Tradicional
	Uso de maquinaria
	Prácticas agroecológicas
Silos y hornos forrajeros	Silos y hornos forrajeros
Hortalizas y huertos	Producción de especies de flora silvestre
	Recolección de autoconsumo de hongos, frutos, semillas, partes vegetativas
	Producción de Hongos
Centros y laboratorios de investigación	Centros, laboratorios de investigación
	Estaciones meteorológicas
Cultivo Agroforestal	Leña para uso doméstico y cultural
	Plantaciones Comerciales
	Roturación
	Desmante
	Extracción de tierra de monte
	Extracción de pasto
	Extracción de resinas, gomas, ceras
	Colecta de especímenes para reproducción y restauración
	Brechas cortafuego, líneas negras, quemas controladas y prescritas
	Control Biológico
	Chapoteo
	Agrosilvícola, silvipastoril y agrosilvipastoril
	Construcción de Terrazas
Deshierbe	
Viveros, invernaderos, instalaciones hidropónicas y vivarios	Viveros, invernaderos, instalaciones hidropónicas y vivarios
Campos experimentales	Campos experimentales
Laboratorios	
Piscicultura	Piscicultura
Apicultura y Avicultura	Apicultura
Potreros, establos y corrales	Potreros, establos y corrales
	Establecimientos de criadero
	Cría de especies locales
	Cinegéticas
	Extracción de especies
	Reintroducción de especies nativas
	Colecta de ejemplares o partes de organismos y manejo de poblaciones
	Introducción de especies exóticas
Semiestabulado	

TABLA COMPARATIVA HOMOLOGACIÓN DE USOS Y/O ACTIVIDADES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PGOEDF ³⁸	
	Estabulado
	Libre
Encierros	Encierros de fauna silvestre
	Quemas
	Pesticidas y herbicidas
	Uso de excretas para mejoramiento de suelo
	Deshierbe de excretas y residuos
	Estabilización de Cárcavas
	Limpia y saneamiento
	Procesamiento y transformación de material de limpias y saneamientos
	Manejo de sustancias químicas
	Caza
	Confinamiento y procesamiento de desechos orgánicos e inorgánicos
	Letrinas en construcciones no habitacionales
	Mantenimiento y rehabilitación de caminos, brechas y senderos
	Construcción de caminos y brechas
	Área para estacionamientos sin pavimentación
	Aserraderos
	Centros de socorro y central de ambulancias y bomberos
	Para Extracción de materiales fines comerciales
	Para obras de conservación y retención de suelo y agua y uso Domestico

Como se muestra en el cuadro anterior, usos como Aserraderos, Centros de socorro y Central de bomberos entre otros, se encuentran en el PGOEDF como permitidos en alguna de sus zonificaciones, sin embargo en los PDDU no se contemplan como usos permitidos en ninguna zonificación. Si aplicamos lo establecido en la LADF respecto a que el PGOEDF tiene prioridad en sus usos de suelo, respecto de otros instrumentos para el caso en concreto de los usos antes mencionados, **estaríamos ante el supuesto de que los PDDU tendrían que permitir en alguna zonificación estos usos de suelo**⁴⁰.

Podemos observar que con un criterio de homologación de uso y actividades específicas de los PDDU y el PGOEDF la diferencia de lo permitido no es sustancial, salvo algunos usos particulares que requerirían ajuste en los PDDU.

⁴⁰ Bajo esta óptica los PDDU tendrían que permitir el uso de suelo de Aserraderos, Rastros, Centros de Socorro, Estaciones de Bombero etc., o en su caso homologarlos de acuerdo a las atribuciones de la SEDUVI.

Ahora bien, es importante recalcar que en las notas de la Tabla de usos de suelo del PGOEDF, se establece que cualquier uso que no se encuentre incorporado se registrará por lo que determinan los Programas de Desarrollo Urbano, motivo por el cual aquí se deja abierta la posibilidad que éstos Programas incluyan más usos de suelo, como es el caso de Cementerios y Crematorios, que no se encuentran incorporados en la tabla del PGOEDF. Es importante destacar, que si bien es cierto en términos generales bajo este criterio de homologación casi todos los usos y/ o actividades se incluyen en las dos tablas, **las diferencias las podemos observar en el cruce de los usos permitidos que plantea cada zonificación.**

8. Acreditación de Uso de Suelo *versus* Consulta de uso de suelo del Sistema de Información Geográfica del PGOEDF.

Si bien el PGOEDF establece las actividades específicas a desarrollar y la LADF determina su observancia para autorizaciones de impacto ambiental, **no establece ningún mecanismo de certificación de las actividades permitidas**, ya que sólo se define su consulta por parte de la ciudadanía en el Sistema de Información Geográfica (SIG),⁴¹ de la cual se deriva en una opinión de uso que emite la autoridad correspondiente.

Esta situación cambia en la observancia de 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 expedido por el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, 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 sobre si un uso del suelo está permitido o prohibido; o para aquel predio al que se le haya autorizado cambio de uso de suelo.*

TABLA COMPARATIVA DE MECANISMOS DE CONSULTA Y ACREDITACIÓN DEL SUELO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO VS. ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL SUELO DE CONSERVACIÓN	
ORDENAMIENTO ECOLÓGICO	PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO
Consulta SIG del PGOEDF.	Consulta SIG de la SEDUVI vía página web a nivel lote.
Opinión de uso no sustentada en la LADF.	Certificado de Uso de Suelo Específico sustentado en la LDUDF.

Ahora bien, aquellos usos y/o actividades específicas que permiten el PGOEDF y se relacionan con modificar el entorno mediante una obra de construcción⁴², por ende requiere una autorización de construcción, y quedan sujetos al Reglamento de Construcciones mediante una licencia especial en suelo de conservación, y por ello necesitan, de acuerdo a su procedimiento de autorización, un certificado de uso de suelo

⁴¹ Este sistema no se encuentra para consulta en la página web de la SMA, como lo es el caso del SIG SEDUVI, que permite la consulta del uso de suelo de los PDDU, así como todas sus disposiciones normativas complementarias.

⁴² Todas aquellas actividades incluidas en los sectores Turístico y de Infraestructura y Servicios.

emitido por la SEDUVI, conforme a lo que establecen los PDDU, y no una opinión de acuerdo a la consulta del SIG del PGOEDF.

Así mismo la LDUDF determina que todos los actos jurídicos relacionados con la transmisión de propiedad de inmuebles o con su uso y aprovechamiento deberán contener las cláusulas correspondientes a su utilización, de conformidad con los programas. Los fedatarios públicos, en su caso, deberán acompañar al apéndice de las escrituras las certificaciones en que se acredite lo anterior; en el caso de que existan derechos adquiridos en los términos de la fracción siguiente, se deberá acompañar la certificación que lo acredite. Ello implica que cualquier transmisión de la propiedad en Suelo de Conservación debe y requiere un certificado de uso de suelo.

Otro punto de relevancia es el hecho de que **la LADF y el PGOEDF, no reconocen los derechos adquiridos respecto de ciertos usos ya existentes en el suelo de conservación y que contravengan los usos permitidos del PGOEDF**, dada la prevalencia del concepto de interés general o público en materia ambiental, que se sobrepone al interés particular con sobrada amplitud, mientras que la LDUDF sí plantea el reconocimiento de los derechos adquiridos por los propietarios, poseedores, o sus causahabientes respecto de los usos del suelo, que de manera legítima y continúa han aprovechado respecto de un bien inmueble en su totalidad o en unidades identificables de éste.

9. Autorizaciones que garantizan el cumplimiento a los programas.

Dentro de las autorizaciones para modificar el suelo de conservación mediante la construcción de infraestructura necesaria para el desarrollo de cierto uso de suelo, están:

- Las Autorizaciones de Impacto Ambiental.
- La Licencia Especial de Construcción.

Como quedó señalado en apartados anteriores, la LADF dispone en su Artículo 35 fracción I, que los Programas de OE 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.

El Reglamento de Impacto ambiental y Riesgo del DF establece en su artículo 44 fracción IV que el promovente deberá presentar a la SMA el formato de solicitud de autorización en materia de impacto ambiental, debidamente requisitado, anexando **certificado, constancia o el documento oficial expedido por la autoridad correspondiente, que indique el uso del suelo permitido en el predio donde se pretende desarrollar el proyecto**. Ello implica que una obra que se realice en suelo de conservación, en razón de lo anterior puede acreditar el uso para este trámite mediante “documento oficial” conocido como *opinión técnica* que expide la SMA, a través del su Dirección General de

Planeación y Coordinación de Políticas, en el que establece que la actividad está permitida, restringida o prohibida de acuerdo al PGOEDF.

No obstante, 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 que de acuerdo al artículo 58 del mismo ordenamiento reglamentario establece como requisito indispensable para su tramitación el certificado de uso de suelo, expedido de acuerdo a lo que establecen los PDDU.

REQUISITOS DE ACREDITACIÓN DEL SUELO PARA TRAMITAR AUTORIZACIONES PARA CONSTRUCCIÓN EN SUELO DE CONSERVACIÓN	
Autorización de Impacto Ambiental	Licencia Especial de construcción
<ul style="list-style-type: none"> • Certificado de uso de suelo. • Constancia. • Documento oficial. (Opinión de uso por parte de la SMA)	Certificado de uso de suelo

Por lo anterior se puede concluir que las dos autorizaciones que se vinculan, acreditan el uso de suelo de acuerdo a sus programas respectivos. Sin embargo toda obra que requiera la Licencia Especial de Construcción requiere el certificado de uso de suelo en función de lo que establecen los PDDU. **Bajo esta óptica 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 las tablas de sus PDDU y que se encuentren incorporados en el PGOEDF⁴³, de igual forma en las notas de la Tabla de Usos de Suelo del PGOEDF se establece que cualquier uso que no se incluya será regulado por los PDDU.

10. Criterios de compatibilidad de la zonificación del uso del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano *versus* el PGOEDF, en suelo de conservación.

Las actualizaciones de los PDDU en suelo de conservación a partir del 2005 han venido instrumentando una homogenización de los usos permitidos respecto de las actividades especificadas en el PGOEDF, razón por la cual **en la tabla de usos de suelo de los dos instrumentos hay una mayor convergencia.**

De igual forma estos PDDU establecen en sus normas particulares una tabla de homologación de zonificación de uso de suelo con respecto al Ordenamiento Ecológico.

De esta manera las autoridades delegacionales están comenzando a alinear los PDDU a las zonificaciones en función de sus objetivos y usos de suelo del PGOEDF. No obstante el manejo de la escala del PGOEDF 1:50,000 y el de los PDDU 1:10,000, se genera una

⁴³ Por ejemplo los Aserraderos que sí se permiten en algunas zonificaciones del PGOEDF.

incompatibilidad al momento de la intercepción de la zonificación, de manera que determinados usos de suelo que se permiten en las tablas de uso de suelo de los PDDU, requieren una delimitación de zonas del PGOEDF, para acreditar de esta manera su homologación con la zonificación descrita.

Por ejemplo en la tabla de usos de suelo del PDDU de Xochimilco el uso de bodegas, almacenamiento y centros de acopio de productos perecederos, implementos agrícolas y alimentos en la zonificación PRA queda condicionado a la delimitación de zonas del PGOEDF, ya que esta zonificación debe coincidir a la zonificación homóloga del PGOEDF. Para ilustrar la homologación de uso de suelo, se desarrolla el siguiente cuadro:

HOMOLOGACIÓN DE USO DE SUELO DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DE LOS PDDU 2005-2010 ⁴⁴										
PDDU	Programa General de Ordenamiento Ecológico									
Zonificación	PDU	FC	FCE	FP	FPE	AF	AFE	AE	AEE	ANP
PRA						X	X	X	X	X
PE		X	X	X	X					X
RE		X	X	X	X	X	X	X	X	X
HRB	X									
HRB/ PRA ⁴⁵	X					X		X		
PRA/ HRB ⁴⁶	X							X		
HR	X									
HRC	X									
ER	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
PP	X									

Nota: La "x" en el cruce de la zonificación de PDDU contra el PGOEDF significa que es homologable.

Dicha homologación se presenta en función de los objetivos de cada zonificación. Esta equivalencia es de carácter general, ya que si particularizamos en ciertas zonificaciones del PGOEDF, entre ellas llegan a tener una diferencia mínima respecto de sus usos permitidos.⁴⁷ Por ello y con base en esta homologación, podemos tener incompatibilidades débiles⁴⁸ en algunos casos y en otros casos sustantivas⁴⁹. Sin embargo para efectos de esta evaluación del traslape de zonificación, la incongruencia no se califica por algún nivel.

⁴⁴La homologación en el PDDU de Tlalpan publicado el 13 de agosto del 2010 varía un poco, se trató de sintetizar una homologación para este trabajo..

⁴⁵ Sólo aplica para la Delegación Xochimilco.

⁴⁶ Sólo aplica para la Delegación Xochimilco.

⁴⁷ Por ejemplo entre la zonificación de AF y FPE es mínimo su rango de diferencia respecto de sus usos permitidos.

⁴⁸ Por ejemplo en la zonificación PRA de acuerdo a la tabla es homologable a AF y no a FPE, más sin embargo su rango de diferencia respecto de sus usos permitidos es mínimo.

⁴⁹ Por ejemplo la zonificación habitacional contra cualquier zonificación del PGOEDF.

No obstante en los PDDU 1997 vigentes para las Delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos y Milpa Alta, **se observa una mayor discordancia debido a que estos instrumentos determinaron la zonificación del suelo de conservación antes de la elaboración y aprobación del PGOEDF.**

Ahora bien, es importante señalar que entre los PDDU 1997 y sus actualizaciones se definen diferentes criterios para la zonificación de RE, la cual en los Programas 1997 era conceptualizada como una zonificación de transición urbana, por ello se permite el uso habitacional, siempre y cuando se elabore un Programa Parcial, tal como lo disponía la Norma General de Ordenación Número 20, misma que fue modificada en el 2005. Por lo anterior, la homologación de usos que se tiene que definir para evaluar la zonificación de los PDDU y el PGOEDF puede variar de la versión 1997 y sus actualizaciones a 2005-2008. Veamos el siguiente cuadro para ilustrar lo anterior:

HOMOLOGACIÓN DE USO DE SUELO DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DE LOS PDDU 1997										
PDDU	PGOEDF									
Zonificación	PDU	FC	FCE	FP	FPE	AF	AFE	AE	AEE	ANP
PRA						X	X	X	X	
PE		X	X	X	X					X
RE	x					X	X	X	X	
HRB	X									
HR	X									
HRC	X									
ER	X									
PP	X									

De acuerdo a estos criterios de homologación de uso de suelo, es como se puede evaluar la compatibilidad de la zonificación de los PDDU *versus* el PGOEDF.

11. Fortalezas y debilidades de los dos instrumentos.

Para determinar la funcionalidad de los PDDU y el PGOEDF, es necesario determinar sus fortalezas y sus debilidades, lo cual se expone esquemáticamente en el siguiente cuadro:

FUNCIONALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DF EN EL SCDF		
Programas	Fortalezas	Debilidades
PDDU	<ul style="list-style-type: none"> • Programa General de Desarrollo Urbano del DF • 9 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano • 32 Programas Parciales 	
	El Programa General de Desarrollo del DF no zonifica el	

FUNCIONALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DF EN EL SCDF		
Programas	Fortalezas	Debilidades
PDDU	uso de suelo, solo determina directrices.	
	La zonificación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano tienen una escala de 1:10,000 y los Programas Parciales 1: 2000	
	Los Programas de Desarrollo Urbano (Delegacionales y Parciales) tiene un objetivo regulatorio.	
	Norma General de Ordenación N° 20 para Suelo de Conservación	
		Zonifica el uso de suelo en función de las Áreas de Actuación que determina el Programa General de Desarrollo Urbano, Y NO EN UNIDADES AMBIENTALES.
	Incorporación en las actualizaciones de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de Tablas de homologación del Programa General de Ordenamiento Ecológico a la zonificación en Suelo de Conservación.	
	Certificado de uso de suelo acredita usos permitidos y prohibidos de los Programas de Desarrollo Urbano.	
	Homologación de uso de suelo.	
	Consulta de uso de suelo de los Programas de Desarrollo Urbano a nivel lote en el SIG de la página web de la SEDUVI.	
	PGOEDF	
		El PGOEDF tiene un objetivo más inductivo que regulatorio.
		Inexistencia de Programas Delegacionales y Parciales de Ordenamiento Ecológico.
Uso de suelo clasificado en Unidades Ambientales.		

FUNCIONALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y EL PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DF EN EL SCDF		
Programas	Fortalezas	Debilidades
PGOEDF	Lineamientos para el sector de infraestructura y servicios	
		Inexistencia de certificación de aprovechamiento del suelo.
		No existe consulta de uso de suelo del SIG del PGOEDF vía página web a nivel catastro.

De acuerdo al cuadro anterior, **podemos concluir que la naturaleza de los PDDU es netamente regulatoria en lo que tiene que ver con el uso del suelo**, ya que este instrumento establece todos los mecanismos de regulación como lo son las normas generales y particulares de ordenación⁵⁰.

Por lo que corresponde al PGOEDF, **su naturaleza también es regulatoria, ya que determina zonificaciones de uso de suelo y plantea actividades permitidas y prohibidas**, aunque de su aplicación no se desprende acto de autoridad concreto, lo que se puede constatar en el hecho de que las actividades permitidas no se regulan mediante alguna acreditación a través de certificado de uso de suelo. Para estos casos **aplica la autodeterminación del particular sobre lo permitido o prohibido y/o los opiniones técnicas que son una OPINIÓN DE USO** que, dicho sea, carece de fundamento jurídico, ya que esta figura no está prevista en la LADF ni en su Reglamento, aunque este último no sea el instrumento idóneo para establecer dicha facultad-acto administrativo.

Toda aquella actividad que requiere infraestructura para su desarrollo, por ende requiere regularse en materia de construcción al Reglamento de Construcciones del DF, para lo cual se debe acreditar el uso de suelo con un certificado de acuerdo a lo que disponen los Programas de Desarrollo Urbano⁵¹. Por ello, resulta relevante que en todas las actualizaciones de estos programas se compatibilicen los usos con las actividades permitidas en el PGOEDF.

12. Injerencia institucional en los procesos de control y ocupación del suelo en SCDF.

En lo que compete a los procesos de control y ocupación del territorio en SCDF, existen en de hecho tres instancias involucradas:

- La SEDUVI;
- La SMA, y
- Las Delegaciones Políticas.

⁵⁰ Normas de Ordenación regulan la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo.

⁵¹ Artículo 58 del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

La SMA y la Delegaciones Políticas son las instancias operativas facultadas por las LADF y la LDUDF para vigilar, verificar, clausurar, demoler y sancionar, en sus ámbitos competenciales correspondientes, toda violación a lo dispuesto en el PGOEDF y en los Programas de Desarrollo Urbano, respectivamente, mientras que la SEDUVI sólo puede supervisar los actos administrativos de las Delegaciones, así como proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permiso, autorizaciones y licencias previstas en la LDUDF, y aquellos relativos al uso del suelo.

En este rubro no puede pasar desapercibida la reciente creación del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (IVADF), mediante Ley publicada en la GODF el 26 de enero de 2010. Dicho Instituto es un organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal y tiene entre sus facultades *practicar visitas de verificación administrativa en las materias de preservación del medio ambiente y protección ecológica, y de desarrollo urbano y uso del suelo*⁵², así como *ordenar y ejecutar las medidas de seguridad e imponer las sanciones previstas en las leyes, así como resolver los recursos administrativos que se promuevan.*

Los procedimientos de verificación que realizará el IVADF, su materia, consisten en los siguientes actos administrativos:

- Orden de visita de verificación;
- Práctica de visita de verificación;
- Determinación y ejecución de medidas de seguridad;
- Substanciación del procedimiento de calificación de las actas de visita de verificación; y
- Ejecución de la resolución dictada en la calificación de las actas de visita de verificación.

La forma de substanciar los procedimientos de verificación y la reglamentación de las facultades del IVADF aludidas, son materia del nuevo Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, publicado en la GODF el 31 de agosto de 2010.

No obstante estas disposiciones legales y reglamentarias, en la materia de desarrollo urbano, la nueva LDUDF considera como autoridades, entre otras, a la SEDUVI, a los Jefes Delegacionales y a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF (PAOT) en la materia del ordenamiento del paisaje urbano, conforme al Artículo 68 de dicha Ley.

⁵² Esto conforme al Artículo 7, Apartado A, fracción I, incisos a) y d), de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

Respecto de lo mencionado al principio del presente apartado, véase el siguiente cuadro en el que se exponen las atribuciones de la SEDUVI, la SMA y las Delegaciones Políticas en relación con los procesos de control en suelo de conservación:

INJERENCIA INSTITUCIONAL EN LOS PROCESOS DE CONTROL DEL USO DE SUELO EN SUELO DE CONSERVACIÓN			
DEPENDENCIA	LDUDF	LDUDF	LADF
SEDUVI	Supervisar los actos administrativos de las Delegaciones, para vigilar el cumplimiento de los Programas.	Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permiso, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos al uso del suelo.	
	Revisar periódicamente el registro delegacional de manifestaciones de construcción		
DELEGACIONES	Vigilar el cumplimiento de los Programas en el ámbito de su Delegación.		Ordenar la realización de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de los preceptos de esta Ley, su Reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, así como todas las disposiciones legales aplicables al Suelo de Conservación existente dentro de su demarcación territorial, en términos de los lineamientos y acreditaciones que emita la Secretaría.
	Aplicar las sanciones previstas en esta Ley y sus reglamentos, siempre que esta atribución no se encuentre atribuida a otro órgano, dependencia o entidad de la Administración Pública		Aplicar las sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad correspondientes por infracciones a esta Ley y sus reglamentos.
SMA			Ordenar la realización de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de los preceptos de esta ley, su reglamento, normas

INJERENCIA INSTITUCIONAL EN LOS PROCESOS DE CONTROL DEL USO DE SUELO EN SUELO DE CONSERVACIÓN			
DEPENDENCIA	LDUDF	LDUDF	LADF
SMA			aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, declaratorias de áreas naturales protegidas, programas de manejo, las condicionantes que en materia de impacto y riesgo ambiental se impongan, así como todas las disposiciones legales aplicables al suelo de conservación.
			Aplicar las sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad correspondientes por infracciones a la Ley General, en materias de competencia local, esta Ley y sus reglamentos
			Clausurar o suspender las obras o actividades y, en su caso solicitar la revocación y cancelación de las licencias de construcción y uso de suelo cuando se transgredan las disposiciones de esta Ley y demás aplicables.

Cabe señalar que en suelo de conservación la verificación, clausura y sanción es materia de la LDUDF y la LADF; por ende una violación a estas leyes y a los programas que de ellas emanan, ocasionaría un procedimiento de verificación administrativa, **que en ocasiones duplica la intervención por parte de la Delegaciones del DF y la SMA.** Esta situación ha dado lugar a la falta de precisión en la definición de responsabilidades institucionales para atender de manera integral la problemática que representan dichos ilícitos, lo cual se agudiza ante la falta de actualización de los ordenamientos jurídicos que regulan la estructura interna de las dependencias y entidades de gobierno, así como la distribución de competencias entre sus áreas o unidades administrativas.

Ello se pudiera complicar por la intervención del recién creado IVADF, al no tener consistencia y armonía jurídica las disposiciones sustantivas de la LDUDF y de la LADF con la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

13. Problemática en el control de los procesos de ocupación del Suelo de Conservación

Respecto a los procesos de ocupación del SCDF, se pueden identificar dos problemas fundamentales:

- Instrumentación.
- Regulación.

13.1. Instrumentación.

El enfoque regulatorio del PGOEDF contrasta con la vocación regulatoria de los PDDU. Al ser un instrumento híbrido pretendiendo ser inductivo a la vez que regulatorio del uso de suelo en SCDF, propicia un problema grave, aunado a que las zonificaciones del PGDUDF y el PGOEDF tienen un desfase significativo respecto a la zonificación del suelo por los periodos en que se han elaborado, así como un manejo de escalas distinto.

Esto ha impedido una concurrencia entre las autoridades ambientales y las responsables en materia de desarrollo urbano para establecer un control del uso de suelo eficaz, sobre todo para los asentamientos irregulares y la construcción ilegal de cualquier tipo de actividad. Ello trae consigo ausencia de actos públicos de control que se requieren para evitar y, en su caso, contrarrestar las obras y actividades ilícitas que afectan el SCDF.

13.2. Regulación.

Las metodologías existentes para elaborar la zonificación son absolutamente distintas:

Los programas de desarrollo urbano respondían a una construcción histórica de los usos del suelo que, a raíz de la entrada en vigor del PGOEDF, han ido incorporando sus criterios aunque su compatibilidad aún no es completa, mientras que el PGOEDF considera solamente para la constitución de las unidades ambientales, zonas homogéneas cuyas características se relacionan exclusivamente a la capacidad de cada localidad para sostener actividades productivas, recargar el acuífero y conservar la biodiversidad⁵³.

De esta manera, se ha propiciado una regulación excesiva del SCDF, pero a la vez insuficiente, ya que en ningún ordenamiento se regulan en forma integral y precisa las distintas obras y actividades que ocasionan afectaciones al mismo. Además en algunos casos se ha reformado la regulación en materia urbana (actualización del Programa General de Desarrollo Urbano 2003, PDDU 2005-2008-2010, así como la nueva LDUDF) tratando de ajustar de mejor manera sus instrumentos al PGOEDF, sin que a la fecha se haya ejecutado un empalme eficaz de los PDDU al PGOEDF.

⁵³ Hay que recordar que el proyecto de PGOEDF plantea una forma distinta de zonificación mediante la definición de UGAs, pero para efectos de esta afirmación no se considera.

La situación planteada nos pone en evidencia la necesidad de contar con mecanismos de regulación clara en los PDDU y el PGOEDF, en lo relativo a:

- Compatibilidad y complementariedad de usos de suelo.
- Cumplimiento de los objetivos de la normatividad.
- Delimitación de funciones en la LADF y la LDUDF respecto a la regulación del suelo.

14. Definición de método de evaluación de la incompatibilidad de la zonificación urbana/ambiental del uso del suelo de las delegaciones ubicadas en SCDF

De acuerdo a la homologación de uso de suelo que se definió en el apartado de **Criterios de compatibilidad de la zonificación del uso del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano versus PGOEDF, en suelo de conservación**, se desarrolló una tabla de análisis de compatibilidad de estos dos instrumentos por delegación basado en la intersección de la información cartográfica de los mismos (Ver Anexo 1). Se evaluó con base en los criterios **1 compatible y 2 incompatible**. Dicha evaluación se realizó en función de poligonales a nivel manzana por delegación. Cabe señalar que para el caso incompatible se definieron dos tipos, siendo estos:

1. La incompatibilidad que se define por la imprecisión en la delimitación de la zonificación del suelo con respecto al uso habitacional.
2. Las que se definen por la conceptualización de la homologación en la zonificación.

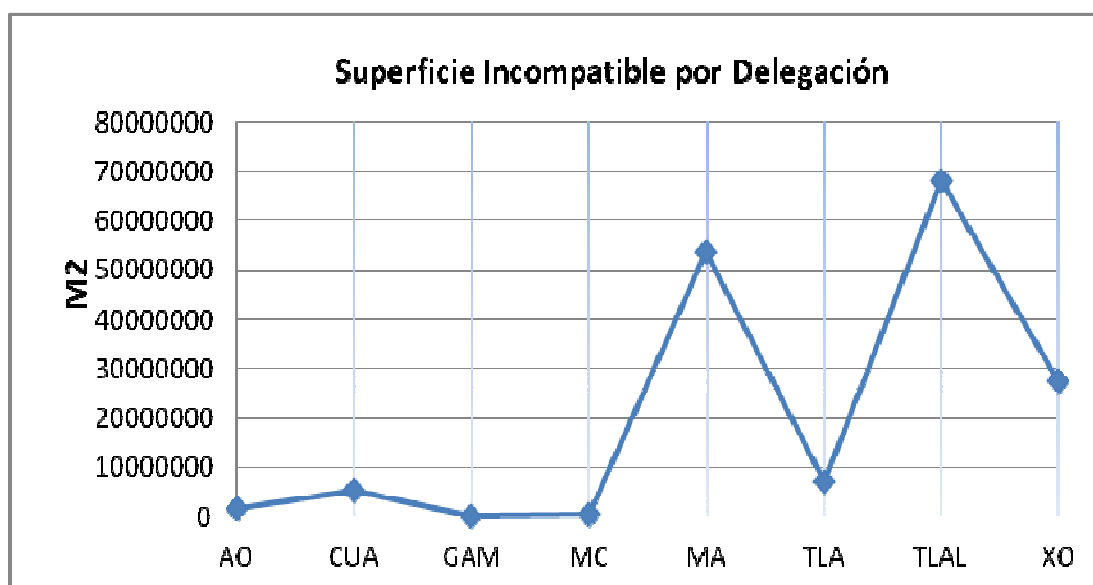
14.1. Resultados del Análisis de Poligonales Incompatibles en la Zonificación Urbana/Ambiental en el Uso de Suelo de las Delegaciones Ubicadas en SCDF.

Es pertinente señalar que para el análisis de este trabajo las delegaciones de Tlalpan y Gustavo A. Madero, fueron evaluadas con la zonificación vigente a la fecha de su publicación⁵⁴. Debido a que procesamiento de esta información se realizó con antelación a la publicación de los mismo. Aunado a que dicha información está siendo procesada en el SIG de la Seduvi.

De acuerdo al desglose de poligonales identificadas con superficie de incompatibilidad, conforme a las Tablas de Compatibilidad de los PDDU y el PGOEDF (ANEXO 1), el resultado de incompatibilidades es el siguiente, mismo que se expone a manera de cuadros y con gráficas de análisis para facilitar el manejo de los datos conclusivos:

⁵⁴ Tlalpan se publicó el 12 de Agosto y Gustavo A. Madero el 13 del mismo mes del 2010.

CUADRO GENERAL DE INCOMPATIBILIDADES		
Delegación	Polígonos Incompatibles	Superficie Incompatible (M ²)
Álvaro Obregón	31	1761906
Cuajimalpa de Morelos	93	5313290
Gustavo A. Madero	42	330714
La Magdalena Contreras	22	562287
Milpa Alta	253	53581504
Tláhuac	118	7229558
Tlalpan	613	68035727
Xochimilco	342	27443879
Total	1514	164'258,865



Como puede observarse en el cuadro anterior, la mayor superficie de incompatibilidad recae en las Delegaciones Milpa Alta y Tlalpan, que coincidentemente son las más extensas del DF. También es significativo resaltar que la Delegación Milpa Alta está regulada por PDDU 1997, que entró en vigor antes del PGOEDF vigente.

El total de superficie incompatible es de **16,425.88 ha⁵⁵**, lo que representa el **18.57%⁵⁶** de la superficie total del Suelo de Conservación. Considerando en esta cifra la incompatibilidad total de las dos categorías en las que se definió:

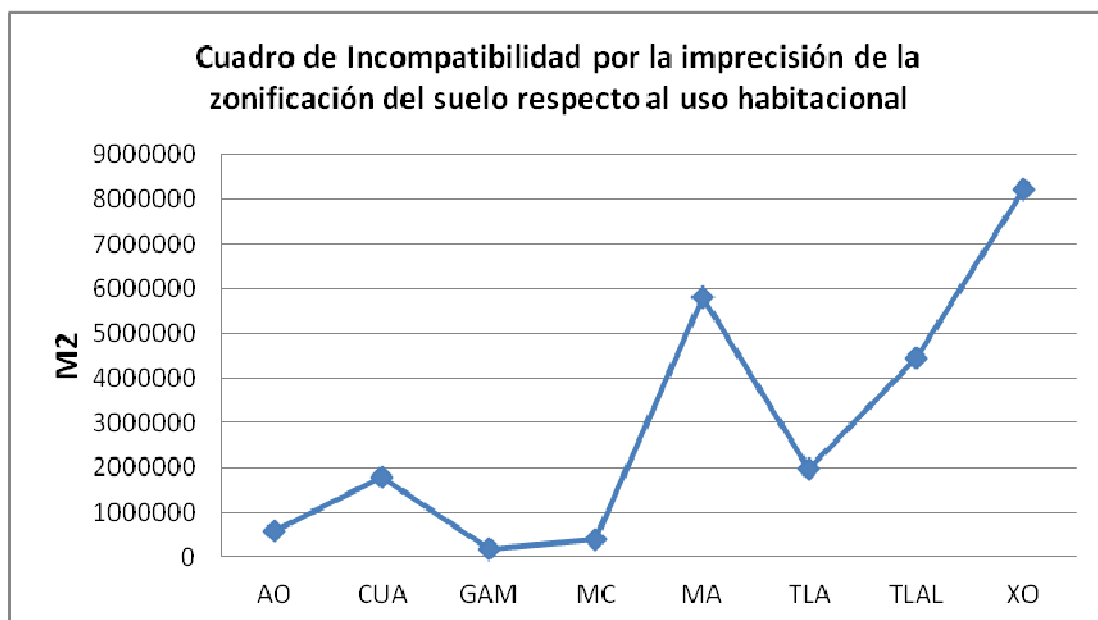
⁵⁵ Este dato fue el resultado de los polígonos determinados en la tablas de compatibilidad del Anexo 1 a los cuales se le estableció la calificación 2 de acuerdo al método de evaluación propuesto.

⁵⁶ De acuerdo al PGOEDF la superficie del Suelo de Conservación es de 88,442 ha.

1. Aquella que se define por la imprecisión en la delimitación de la zonificación del suelo con respecto al uso habitacional.
2. Las que se definen por la conceptualización de la homologación en la zonificación.

Cabe señalar que la incompatibilidad detectada por la imprecisión en la delimitación de zonificación tanto del PGOEDF como de los PDDU con respecto al uso habitacional⁵⁷ se muestra en siguiente cuadro:

CUADRO DE INCOMPATIBILIDADES POR LA IMPRECISIÓN EN LA DELIMITACIÓN DE LA ZONIFICACIÓN DEL SUELO CON RESPECTO AL USO HABITACIONAL		
Delegación	Polígonos Incompatibles	Superficie Incompatible (M ²)
Álvaro Obregón	21	563172
Cuajimalpa de Morelos	43	1786586
Gustavo A. Madero	36	163304
La Magdalena Contreras	20	403916
Milpa Alta	107	5804922
Tláhuac	75	1958165
Tlalpan	153	4453801
Xochimilco	224	8238837
Total	679	2'337,270



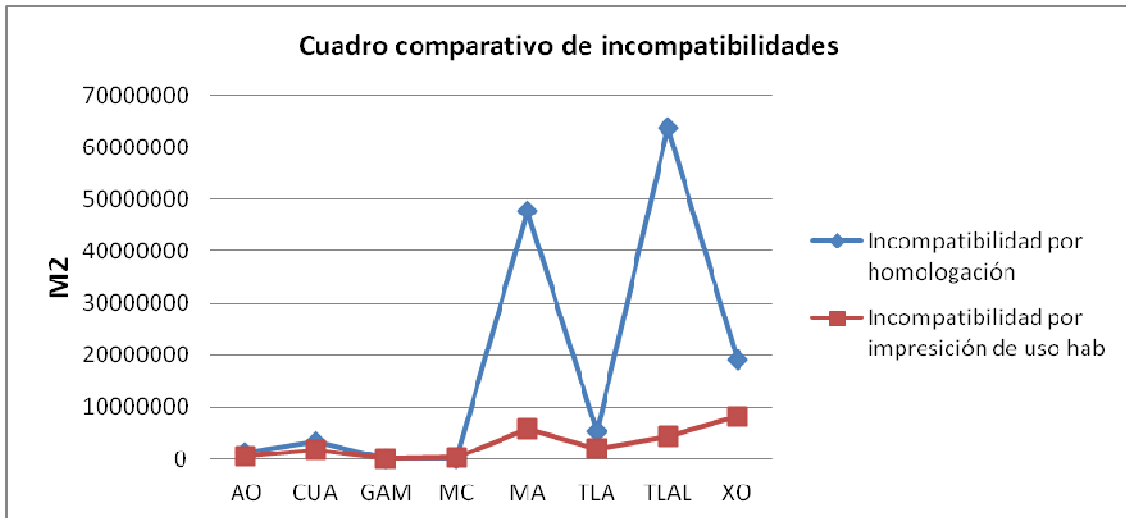
⁵⁷ Se incluyen Poblados Rurales y PDDU

En el cuadro general de incompatibilidades la delegación que se detectó con más polígonos incompatibles fue Tlalpan con 613 y una superficie de 68035727 m², mientras que Xochimilco cuenta con 342 y una superficie de 27443879 m². Diametral a lo antes expuesto en el cuadro de incompatibilidad por imprecisión de la delimitación de la zonificación del suelo con respecto al uso habitacional se invierten las cifras ya que Tlalpan cuenta con 153 y una superficie de 4453801 m² mientras que Xochimilco con 224 y una superficie de 8238837 m². Lo anterior se puede explicar ante el hecho de que el PDDU de Xochimilco se actualizó en el año 2005 y por ende ajustó nuevas áreas de su territorio para uso habitacional, que en su versión 1997 no incluía.

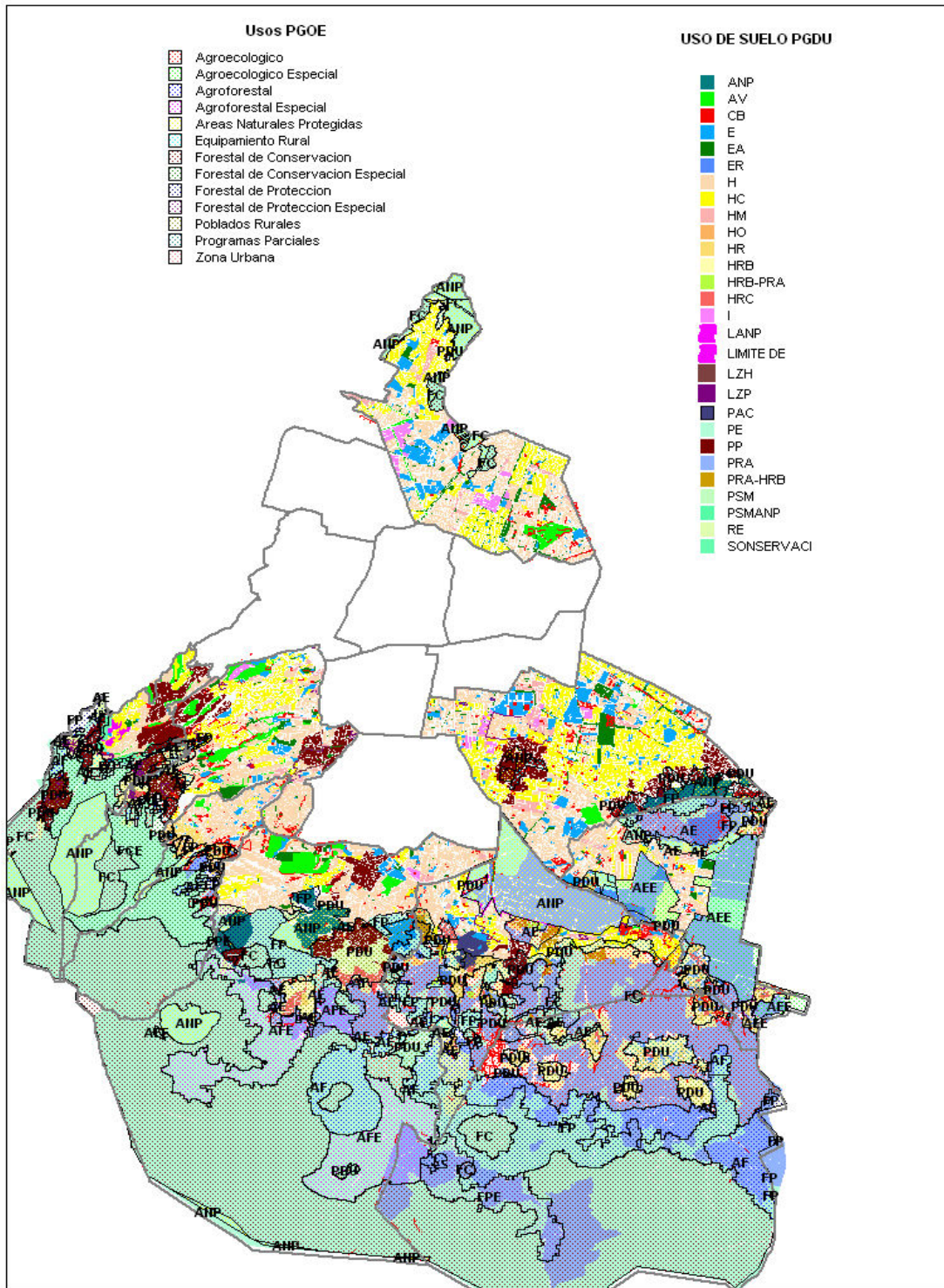
Considerando que se contemplaron dos tipos de incompatibilidad⁵⁸, se muestra en el siguiente cuadro, una comparativa de éstas:

CUADRO COMPATIVO DE INCOMPATIBILIDADES				
Delegación	Polígonos Incompatibles por homologación	Superficie (M²)	Polígonos Incompatibles por imprecisión de uso habitacional	Superficie (M²)
Álvaro Obregón	10	1198734	21	563172
Cuajimalpa de Morelos	53	3526704	43	1786586
Gustavo A. Madero	6	167410	36	163304
La Magdalena Contreras	2	158371	20	403916
Milpa Alta	146	47776582	107	5804922
Tláhuac	43	5271393	75	1958165
Tlalpan	460	63581926	153	4453801
Xochimilco	118	19205042	224	8238837
Total	838	140886162	679	2337270

⁵⁸ Por la imprecisión en la delimitación de la zonificación del suelo con respecto al uso habitacional y las que se definen por la conceptualización de la homologación en la zonificación.



Como podemos observar en los cuadros anteriores, las delegaciones de Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco son las que muestran en términos comparativos una diferencia sustancial entre las incompatibilidades descritas. Mientras que las Delegaciones restantes la superficie de incompatibilidad por homologación de uso comparada con la incompatibilidad por la imprecisión de uso habitacional no es sustantiva.



METODOLOGÍA PARA ANALIZAR LA NORMATIVIDAD URBANA Y AMBIENTAL DEL DF EN SUELO DE CONSERVACIÓN:

1. Evaluación de la compatibilidad de los instrumentos de ordenamiento ecológico y desarrollo urbano en Suelo de Conservación.

Para evaluar la compatibilidad del PGOEDF y los PDDU en Suelo de Conservación se recomienda seguir una metodología de evaluación que permita establecer parámetros de comparación entre uno y otro instrumento, con el objeto de establecer sus incongruencias y/o deficiencias en su aplicación conjunta en la regulación del suelo, y posteriormente facilitar la toma de decisiones para mejorar u optimizar los instrumentos.

Los parámetros que se utilizaron en este documento son los siguientes:

JURÍDICOS

Naturaleza de programas.

Naturaleza regulatoria del uso del suelo en Suelo de Conservación.

Jerarquía programática.

Jerarquía de los Programas de ordenamiento ecológico y desarrollo urbano, así como su interrelación territorial, respecto a la normatividad de uso de suelo.

Actualización de programas.

Procesos de actualización y desfase de los PDDU y el PGOEDF.

Sujeción de programas.

Prioridad en la determinación de la zonificación del uso del suelo en Suelo de Conservación, respecto de los PDDU *versus* PGOEDF.

Acreditación del uso de suelo de programas.

Mecanismos de acreditación del uso de suelo para ejercitar derechos para realizar obras y actividades en el Suelo de Conservación.

NORMATIVOS

Escala de programas.

Interrelación de escalas de programas vs zonificación de uso de suelo

Zonificación de usos de suelo de programas.

Criterios para determinar la zonificación de los PDDU y el PGOEDF.

Tablas de uso de suelo de programas.

Correlación de usos y/o actividades de los PDDU y el PGOEDF, y sus equivalencias.

Lineamientos/normas complementarias de regulación de la normatividad de programas.
Elementos complementarios a las disposiciones de zonificación de uso de suelo de los PDDU y el PGOEDF.

Homologación de zonificaciones de uso de suelo de los programas.
Equivalencia de la zonificación de los PDDU y el PGOEDF.

Interconexión de la normatividad del uso de suelo de programas.
Traslape cartográfico de los PDDU y el PGOEDF, así como la detección de incongruencias

ADMINISTRATIVOS

Autorizaciones que inciden en la modificación/construcción en cumplimiento a los programas.
Licencias especiales de construcción y autorizaciones de impacto ambiental.

Consulta de normatividad de programas.
Mecanismos de consulta ciudadana e institucional de la zonificación del uso de suelo de los PDDU y el PGOEDF.

Control institucional en la ocupación del suelo de conservación.
Competencias de Instancias en los procesos de control de ocupación del territorio.

Al respecto véase la siguiente tabla:

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE EFICACIA DE LOS PDDU Y EL PGOEDF		
Parámetros de comparación		
Jurídicos	Normativos	Administrativos
Naturaleza de programas	Escala de programas	Autorizaciones que inciden en la modificación y/o construcción en cumplimiento a los programas
Jerarquía programática	Zonificación de usos de suelo de programas	Consulta de normatividad de programas
Periodos de actualización de programas	Tablas de uso de suelo de programas	Control institucional en la ocupación del Suelo de Conservación.
Sujeción de programas	Lineamiento y/o normas complementarias de regulación de la normatividad de programas	
Acreditación del uso de suelo de programas	Homologación de zonificaciones de uso de suelo de los programas	
	Interconexión de la normatividad del uso de suelo de programas	

En función a la metodología de evaluación que en este estudio se abordó con el análisis pormenorizado de sus elementos, sus resultados se sintetizan en una tabla de evaluación de interrelación:

EVALUACIÓN SINTETIZADA DE LA INTERRELACIÓN DE LOS PDDU Y EL PGOEDF				
Parámetros	PDDU	PGOEDF	Compatibilidad	Incompatibilidad
JURÍDICO				
Naturaleza de programas	Normativo en la regulación del suelo	Inductivo en la regulación del uso de suelo		A pesar de que los dos instrumentos regulan el uso de suelo, la naturaleza PGOEDF es más inductiva que normativa aún que zonifica el Suelo de Conservación
Jerarquía programática	Regula el uso de suelo de acuerdo a su jerarquía programática	Regula el uso de suelo a nivel de un Programa Delegacional de OE		La regulación del suelo no se establece al mismo nivel de jerarquía programática
Periodos de actualización de programas	Cada vez que lo determine el Sistema de evaluación	Cada 3 años		El desfase de la actualización genera incongruencia en la determinación de la zonificación del uso de suelo
Sujeción de programas	Sujeción en la determinación de la zonificación del suelo de acuerdo al PGOEDF	Instrumento de carácter obligatorio que regulará y definirá los usos de suelo aplicables a los PDU en los asentamientos humanos en Suelo de Conservación.	A partir de la actualización de los PDDU 2005, éstos van ajustándose a la normatividad del PGOEDF reflejándose en la homologación con la zonificación del PGOEDF y el ajuste de usos permitidos de sus tablas de uso de suelo.	
Acreditación del uso de suelo de programas	Certificado de uso de suelo	Opinión técnica de uso de suelo		Sólo la LDUDF establece los mecanismos de acreditación del uso de suelo de los PDDU mediante Certificado de uso de suelo

EVALUACIÓN SINTETIZADA DE LA INTERRELACIÓN DE LOS PDDU Y EL PGOEDF				
Parámetros	PDDU	PGOEDF	Compatibilidad	Incompatibilidad
NORMATIVO				
Escala de programas	Escala 1:10,000	Escala 1:50,000		La diferencia de escala genera incongruencias en la delimitación de zonificaciones de uso de suelo
Zonificación de usos de suelo de programas	El PGDUDF, el Suelo de Conservación lo categoriza en 3 Áreas de Actuación – Rescate Ecológico, Producción Rural Agroindustrial y Protección Especial- de las cuales se desprende la zonificación de los Programas de Desarrollo Urbano. las Áreas de Actuación definen la orientación prioritaria que, con base en las políticas de desarrollo, se da a diversas zonas del DF que sean objeto de un tratamiento específico.	Delinear un patrón de usos del suelo que maximice los servicios ambientales y la capacidad productiva del Suelo de Conservación. Para ello, el Suelo de Conservación se divide en zonas homogéneas, denominadas unidades ambientales, cuyas características se relacionan con respecto a la capacidad de cada localidad para sostener actividades productivas, recargar el acuífero y conservar la biodiversidad.	A partir del PGDUF vigente se establece que la zonificación que se desprende de las áreas de actuación – Rescate Ecológico, Producción Rural Agroindustrial y Protección Especial- se apegarán a la normatividad establecida en el PGOEDF en lo relativo a usos permitidos y prohibidos	

EVALUACIÓN SINTETIZADA DE LA INTERRELACIÓN DE LOS PDDU Y EL PGOEDF				
Parámetros	PDDU	PGOEDF	Compatibilidad	Incompatibilidad
Tablas de uso de suelo de los programas			A partir de la actualización de los PDDU en 2005 las tablas de uso de suelo se alinean al PGOF, aunque existen algunas diferencias de usos permitidos	<p>El PGOEDF en su tabla de uso de suelo en los sectores Agrícola, Pecuario, Forestal, Agroforestería, Acuicultura y Vida Silvestre desglosa actividades demasiado específicas que no propiamente se consideran usos de suelo (Quema, deshierbe, desmonte)</p> <p>Usos como el de Aserraderos, Centros de socorro y Central de bomberos entre otros, se encuentran en el PGOEDF como permitidos en alguna de sus zonificaciones más sin embargo en los PDDU no se contemplan como usos permitidos en ninguna zonificación.</p> <p>En las notas de la Tabla de usos de suelo del PGOEDF, se establece que cualquier uso que no se encuentre incorporado se registrará por lo que determinan los Programas de Desarrollo Urbano. Motivo por el cual aquí se deja abierta la posibilidad que éstos Programas incluyan más usos de suelo, como es el caso de Cementerios y Crematorios, que no se encuentran</p>

EVALUACIÓN SINTETIZADA DE LA INTERRELACIÓN DE LOS PDDU Y EL PGOEDF				
Parámetros	PDDU	PGOEDF	Compatibilidad	Incompatibilidad
				incorporados en la tabla de usos de suelo del PGOEDF. No hay una tabla de usos de suelo universal en los PDDU 2005 a la fecha, al menos para usos en zonificaciones en Suelo de Conservación.
Lineamientos y/o normas complementarias de regulación de la normatividad de programas	Norma General de Ordenación N°20.	Lineamientos de construcción de infraestructura y servicios de PGOEDF.	Se ajustan criterios de utilización de coeficiente de ocupación del suelo	
Homologación de zonificaciones de uso de suelo de los programas	Norma particular de homologación del PGOEDF ⁵⁹		Equivalencias de la zonificación de uso de suelo de los PDDU con el PGOEDF. Así como re delimitación de ciertos usos ajustándose a la normatividad del PGOEDF	
Interconexión de la normatividad del uso de suelo de programas	16,425.88 ha en desajuste de criterios de zonificación del uso del suelo	16,425.88 ha en desajuste de criterios de zonificación del uso del suelo		Desajuste de la zonificación de los PDDU y el PGOEDF debido a al desfase de su actualización, al manejo de escala distinto.
ADMINISTRATIVO				
Autorizaciones que inciden en la modificación y/o construcción en cumplimiento a los programas	Licencias especiales de construcción en Suelo de Conservación en cumplimiento a los PDDU	Autorizaciones de impacto ambiental en cumplimiento a lo dispuesto en el PGOEDF		Todo uso que requiere la construcción de infraestructura si bien queda sujeta a la autorización ambiental cumpliendo con el PGOEDF, para la

⁵⁹ Esta Norma se incorpora a partir de la actualización de los PDDU de 2005 a la fecha.

EVALUACIÓN SINTETIZADA DE LA INTERRELACIÓN DE LOS PDDU Y EL PGOEDF				
Parámetros	PDDU	PGOEDF	Compatibilidad	Incompatibilidad
				autorización de construcción requiere cumplir con el PDDU. Ello implica que los dos instrumentos estén alineados al 100% en sus usos permitidos, no siendo el caso como lo son los usos de: Aserraderos, Rastros, Centros de socorro y Central de bomberos, Crematorios y Cementerios etc.
Consulta de normatividad de programas	Consulta vía web a nivel lote	Consulta vía institucional del SIG del PGOEDF		No existe ningún mecanismo de consulta que integre la zonificación del uso de suelo de los PDDU y el PGOEDF
Control institucional en la ocupación del Suelo de Conservación	Delegación vigila el cumplimiento de los PDDU	Delegación y SMA vigilan el cumplimiento del PGODF		Duplicidad de funciones, en particular respecto de los asentamientos humanos irregulares

2. Requerimientos de integralidad de los Programas de OE y los de Desarrollo Urbano.

De acuerdo a la comparación de los parámetros descritos, se considera necesario resolver los siguientes puntos para converger en la integralidad de la regulación del suelo, en SCDF:

- Que el OE y el Desarrollo Urbano cuenten con instrumentos de equivalencia programática en la regulación del suelo. Por ello es necesario que el PGOEDF no regule el uso de suelo mediante zonificación, sino induzca la regulación del suelo, siendo los programas de ordenamiento ecológico delegacionales (POED), equivalentes a programas de ordenamiento ecológico local, o bien que los PDDU y los PDDU incluyan los criterios ambientales inductivos del PGOEDF contenidas en unidades ambientales o, en el futuro, en UGAs, ajustándose los primeros al último y se cumplan las previsiones establecidas en la LADF sobre la obligatoriedad del PGOEDF en los programas de desarrollo urbano.
- Que las áreas de actuación del PGDUDF y los PDDU, y las unidades ambientales del PGOEDF –posteriormente UGAs, conforme al nuevo PGOEDF- en SCDF sean equivalentes, de manera que sean dichas unidades las que definan los objetivos de las

áreas de actuación en SCDF. Los PDDU y los PPDU, o en su caso los POED, especificarían con lujo de detalle la zonificación ecológica, con una tabla detallada de compatibilidades de usos permitidos y prohibidos.

Esto facilitaría la expedición de **actos administrativos concretos y únicos**, como los certificados de uso del suelo en SCDF, por parte del Registro de Planes y Programas de la SEDUVI, sin necesidad de solicitud de opinión o dictamen a la SMA, que reflejen la realidad urbano-ambiental del área de interés y le brinden al particular completa seguridad jurídica. En materia de inspección y vigilancia del cumplimiento de los programas y de la obtención del certificado aludido y otras autorizaciones en materia de desarrollo urbano, la competencia seguiría recayendo en las Delegaciones del DF o, en su caso, al IVADF.

- Que exista un solo certificado, que acredite el uso de suelo en SCDF, de conformidad con programas de OE y los PDDU, cuya expedición compete al Registro de Planes y Programas de la SEDUVI, y su verificación a las Delegaciones del DF o, en su caso, al IVADF.
- Que la integralidad de la zonificación del uso de suelo que regule el PGOEDF con los PDDU y los PPDU, o en su caso, los POED, quede explícito en la legislación y reglamentación de las leyes en la materia, así como en sus programas, con el objeto de tener una lectura única y congruente respecto a la regulación del suelo en SCDF.
- El PGOEDF actual tiene una escala de 1:50,000, lo que genera imprecisiones en la delimitación de la zonificación contenida en los PDDU y con mayor razón en los PPDU, para hacerla compatible y realizable. Lo ideal para resolver este problema sin que el PGOEDF perdiera su naturaleza inductiva, es que su escala idónea sea 1:20,000, tal y como se está proponiendo en el Proyecto de PGOEDF que se encuentra en consulta.
- Que se definan y establezcan en las Delegaciones del DF, a nivel administrativo-interno, mecanismos ágiles para proponer la instrumentación de actualizaciones de los PDDU y los PPDU con respecto a los planteamientos del PGOEDF, evitando desfases y complicaciones de interpretación. Por ello se tiene que armonizar la Ley para la alineación en los tiempos de revisión y actualización de los programas.
- Que se instituya un solo instrumento de consulta SIG de la normativa urbana y ambiental en el DF, de fácil acceso y consulta por autoridades y particulares, para la toma de decisiones, que sea dirigido y operado por la SEDUVI. Este instrumento único de consulta sería posible si, entre otras medidas, se nutre de los actos y programas inscritos en el Registro de Planes y Programas, debiéndose por tanto registrar el PGOEDF y POED, adicionalmente al PGDUDF, los PDDU y los PPDU.
- Que se ajusten los periodos de actualización de los PDDU, los PPDU y de los programas de OE en SCDF, para evitar desfases y sus consecuentes incongruencias.

3. Ante un nuevo ordenamiento ecológico.

Este documento se concentró en evaluar los PDDU *versus* el PGOEDF vigente. No obstante se destaca la importancia del Proyecto del PGOEDF por una razón fundamental: sus planteamientos son distintos respecto a la naturaleza de la regulación del suelo, y a diferencia del PGOEDF vigente no se manejan zonificaciones de uso de suelo en su sentido estricto, sino que plantea UGAs.

Si analizamos los objetivos que tienen las Áreas de Actuación que se desprenden del PGDUDF, este planteamiento se acerca a dicho concepto, ya que define en una UGA:

- Tipo.
- Política.
- Lineamiento.
- Uso predominante, compatible, condicionado e incompatible⁶⁰.
- Estrategias.
- Criterios.

Se plantea un PGOEDF más adecuado a lo que establece la LGEEPA de lo que debe contener como objetivo principal un Programa de OE Regional equivalente para el DF, ya que es la antesala para el planteamiento de los POED o la zonificación específica de los PDDU y los PPDU ajustados a los criterios ambientales del PGOEDF, los cuales regularían de manera adecuada y compatible con otros instrumentos, el uso de suelo en SCDF.

De darse las condiciones para elaborar los POED 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.

4. Retos de la integralidad en la regulación del uso de suelo PGOEDF *versus* PDDU.

El PGDUDF plantea la necesidad de sujeción de criterios para la determinación de la zonificación y sus usos permitidos con base al dispuesto al PGOEDF.

⁶⁰ En el documento de consulta los usos se definen como los antes señalados, sin embargo en las tablas de la UGAs planteadas aparecen como uso predominante, permitido, condicionado y prohibido. Es una cuestión de semántica que le da otro sentido al proyecto del PGOEDF.

La situación a resolver es superar que en la actualidad existen dos zonificaciones que lo único que han hecho a través de su evolución histórica es ser lo más afines la una a la otra. Con la nueva publicación de la LDUDF y los nuevos planteamientos del Proyecto del PGOEDF, se pretende avanzar en este rubro, sin embargo queda claro que hay un problema central: cómo instrumentar bajo una visión diferente de complementariedad estos programas, cuya formulación parte de dos ópticas distintas.

La LDUDF plantea por un lado un nuevo esquema de Áreas de Actuación en SCDF, dentro de las cuales incluye a las Áreas de Actuación que define el PGOEDF. Al parecer, de alguna manera se homologan las UGAs que plantea el PGOEDF a la visión de Áreas de Actuación de la LDUDF, aunado a lo que dispone el Artículo Séptimo Transitorio de la LDUDF. Ello implica, al menos desde el punto de vista técnico, que las UGAs en primera instancia tendrían que incorporarse en los PDDU y los PPDU, pero como áreas de actuación, y no propiamente como una zonificación, correspondiendo esto último a los mismos PDDU y PPDU, o bien a los POED.

De llevarse a cabo este empalme, la pregunta obligada es: de incorporar las UGAs con una visión de área de actuación a los PDDU y los PPDU ¿Qué función o razón de ser tendrían las demás áreas de actuación que plantea la LDUDF para el SCDF? Claramente tendrían que desaparecer, en aras de evitar una doble e innecesaria regulación que, entre otras cosas, complique su aplicación en detrimento de una efectiva protección del SCDF, de la seguridad jurídica de los particulares interesados, y de los derechos ambientales y urbanos de los habitantes del DF.

Para lograr estos objetivos, no basta con implementarlos en la práctica y operación de los programas, ya que ello es vulnerable en el transcurso del tiempo y con los cambios de autoridades en el DF. Para darle permanencia y reglas claras y sólidas, es necesario reformar, armónica y congruentemente, la LDUDF y la LADF, así como la LOAPDF, para:

- Armonizar el OE del DF a las reglas y alcances establecidos en el 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 POED que, entre otros atributos, zonifiquen y regulen el uso del suelo en SCDF.
- Establecer el contenido mínimo de los programas de OE 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.
- Establecer la equivalencia de las áreas de actuación a las UGAs en SCDF.
- Establecer áreas de actuación solamente aplicables a suelo urbano.

- Establecer las reglas para la zonificación ecológica en los PDDU y los PPDU, con base en el PGOEDF y sus UGAs-Áreas de actuación, de manera que incluyan una tabla detallada de compatibilidades de usos permitidos y prohibidos.
- Prever la figura del certificado único de uso del suelo, a cargo del Registro de Planes y Programas de la SEDUVI, así como el Sistema Único de Consulta de la normativa urbana y ambiental en el DF.
- Establecer 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 a los habitantes del DF y zona conurbada.
