



Estudio sobre un Programa de Desarrollo Urbano para el municipio de Puebla

Francisco M. Vélez Pliego
Isaac Guillermo Espinosa Torres
COORDINADORES

VOLUMEN I

El 28 de noviembre de 2016 fue publicada la nueva Ley de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que abrogaba la correspondiente publicada en julio de 1993, la nueva legislación preveía en su transitorio quinto que deberían ser actualizados, en un plazo no mayor a dos años, todos los programas de desarrollo urbano de localidades mayores a 100,000 habitantes; en el Octavo transitorio de este ordenamiento, también se establece la obligatoriedad para la SEDATU de emitir los lineamientos para la dotación de equipamientos, infraestructura, suelo, entre otros.

En concordancia con estas disposiciones, en mayo de 2017, la SEDATU publica la *Guía Metodológica* para la elaboración de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano; en mayo del 2020 esta misma dependencia publica la *Guía Simplificada de Implementación de la Metodología* para la elaboración de este tipo de instrumentos, finalmente en septiembre del 2020 la misma entidad publica la *Guía Somos Ciudades*, el cual busca alinear la planeación a la agenda los objetivos del Desarrollo 2030.

El Programa Municipal de Desarrollo Urbano vigente para el municipio de Puebla, aprobado por el Cabildo en febrero de 2016 y publicado en el Periódico Oficial el 2 de mayo del mismo año, antecede a todas estas nuevas disposiciones. El estudio que presentamos en estos cuatro tomos corresponde a un análisis y diseño de eventuales contenidos que debiera tener la actualización de este instrumento de planeación apegándose a la nueva metodología y normas emitidas por la SEDATU y en el marco de las nuevas realidades jurídicas, técnicas, demográficas, físicas y económicas del municipio de Puebla y su entorno metropolitano.



BUAP



"ALFONSO VÉLEZ PLIEGO"

ESTUDIO SOBRE UN PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA

VOLUMEN 1



BUAP



"ALFONSO VÉLEZ PLIEGO"



SECRETARÍA DE
**DESARROLLO URBANO
Y SUSTENTABILIDAD**

IMPLAN
INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN PUEBLA

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

MA. LILIA CEDILLO RAMÍREZ

Rectora

JOSÉ MANUEL ALONSO OROZCO

Secretario General

GIUSEPPE LO BRUTTO

Director del Instituto de Ciencias Sociales

y Humanidades “Alfonso Vélez Pliego”

Esta obra tuvo un proceso de dictamen por tres pares académicos externos

Primera edición, 2022

D.R. © BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

4 Sur 104, Col. Centro Histórico, Puebla, Pue. C.P. 72000

Teléfono (222) 229 55 00

www.buap.mx

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES “ALFONSO VÉLEZ PLIEGO”

Av. Juan de Palafox y Mendoza 208, Centro Histórico

C.P. 72000, Puebla, Pue. Tel. (222) 229 55 00 Ext. 3131

www.icsyh.com

Gestión editorial: Margarita Muñoz Loyola

Diseño editorial, cuidado de la edición

y diseño de portada: Abraham Zajid Che

La presente obra tuvo origen en el Convenio específico de colaboración del “Servicio para la elaboración del anteproyecto del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Puebla”, celebrado entre el Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, con fecha dos de noviembre del año dos mil veinte.

ISBN BUAP (Obra completa): 978-607-525-924-6

ISBN BUAP Vol 1: 978-607-525-925-3

Hecho en México

Made in Mexico

Reservados todos los derechos. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito de los titulares de los derechos.

CRÉDITOS

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Dr. Francisco Manuel Vélez Pliego	Coordinación general
Mtro. Isaac Guillermo Espinosa Torres	Coordinación técnica
Dra. Virginia Cabrera Becerra	Urbanismo
Dra. Lilia Varinia C. López Vargas	Urbanismo
Dra. Mónica Erika Olvera Nava	Medio ambiente
Ing. Carlos Alberto Tovar González	Medio ambiente
Mtro. Eric Omar Paredes Juárez	Sistema de información geográfica
Dr. José Salvador Pérez Mendoza	Economía urbana y regional
Dr. Luis Enrique Bueno Cevada	Economía urbana y regional
Ing. Heber S. Salazar Roldán	Coordinador administrativo

AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA

Claudia Rivera Vivanco	Presidente Municipal Constitucional
María Graciela León Matamoros	Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad
Gonzalo Martín de Escondrillas Herrera	Director de Desarrollo Urbano
Nahim Azahel Nava Ortiz	Secretario Técnico de la SDUS
Yahir Zenteno Castillo	Director de Asuntos Jurídicos SDUS
José Israel Pérez Osorio	Subdirector de Administración Urbana DDU
Jaime Alberto Vázquez Ávila	Coordinación Gral. Dirección de Desarrollo Urbano
Ana Guadalupe Rodríguez Sandoval	Jefa del Departamento de Gestión Territorial DDU
Blanca Rocío Contreras Moreno	Analista Gestión Territorial DDU
José Juan López Rodríguez	Analista Gestión Territorial DDU
Roberto Carlos Jiménez Rosales	Analista Gestión Territorial DDU
María del Rosario Martínez Juárez	Analista Gestión Territorial DDU

COLABORADORES EXTERNOS

Mtra. Zaida Indira Aguirre Aguirre	Movilidad urbana
Mtro. Antony Aurelio Montiel Blancas	Infraestructura urbana
Mtro. Martín Pérez Castillo	Economía urbana y regional
Olivia Martínez Reyes	Geoprocesamiento

Coautoría: El documento que hoy ponemos a consideración de los lectores es el resultado de un arduo trabajo colegiado en el que los documentos base sujetos a revisión fueron elaborados inicialmente por responsables designados de conformidad con las especialidades de cada uno de los participantes del proyecto asumiendo las tareas de recopilación de información, revisión, validación, justificación y desarrollo de los materiales que integran el **“Estudio sobre un Programa de Desarrollo Urbano para el municipio de Puebla”** conforme a la siguiente descripción:

Ejes de análisis y elaboración de material base	Descripción temática	Coautoría	
		TEXTOS	SIG
Bases jurídicas, marco de planeación y marco metodológico, revisión del programa de desarrollo urbano vigente, localización y límite territorial.	1. BASES JURÍDICAS Y MARCO DE PLANEACIÓN		
	1.1. Marco jurídico	Dr. Francisco M. Vélez Pliego	
	1.2. Alineación a niveles superiores de planeación		
	2. MARCO METODOLÓGICO		
	2.1. Metodología para emplearse en la construcción del Programa	Dr. Francisco M. Vélez Pliego; Mtro Isaac Espinoza Torres	
	3. REVISIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO VIGENTE	Dra. Virginia Cabrera	
	3.1. Análisis de la congruencia entre diagnóstico y estrategia del Programa vigente	Becerra; Dra. Varinia López Vargas; Dr. Francisco M. Vélez Pliego	
	3.2. Identificación de deficiencias del capítulo normativo		
	3.3. Identificación de los efectos territoriales de la aplicación del Programa vigente		
	3.4. Evaluación del cumplimiento del Programa vigente		
4. LOCALIZACIÓN Y LIMITE MUNICIPAL	Dr. Francisco M. Vélez Pliego	Mtro. Erik Omar Paredes	
5. ANÁLISIS DE LAS PERSONAS			
5.1. Clasificación de grupos homogéneos	Dr. Enrique Bueno Cevada y Dr. Salvador Pérez Mendoza		
5.2. Identificación de intereses, comportamientos y necesidades de los grupos homogéneos	Dr. Francisco M. Vélez Pliego		

Ejes de análisis y elaboración de material base	Descripción temática	Coautoría	
		TEXTOS	SIG
Análisis de las personas y análisis de los barrios.	6. ANÁLISIS DE LOS BARRIOS		
	6.1. Identificación y delimitación de los barrios	Dra. Virginia Cabrera Becerra y Dra. Varinia López Vargas	Mtro. Erik Omar Paredes
	6.2. Dinámica espacial	Dr. Francisco M. Vélez Pliego; Mtro Isaac Espinoza Torres; Dra. Varinia López Vargas	Mtro. Erik Omar Paredes
	6.3. Dinámica poblacional	Dr. Enrique Bueno Cevada y Dr. Salvador Pérez Mendoza; Dra. Mónica Erika Olvera Nava; Dra. Virginia Cabrera Becerra	
	6.3.3.8. Dinámica territorial (movilidad)	Dr. Francisco M. Vélez Pliego; Mtro Isaac Espinoza Torres	
	7. ANÁLISIS DEL CONTINUO MUNICIPAL		
	7.1. Ámbito metropolitano	Dra. Mónica Olvera; Dra. Virginia Cabrera Becerra; Dra. Varinia López Vargas	
	7.2. Medio físico natural		
	7.3. Ecosistemas y biodiversidad		
	7.4. Áreas de conservación natural		
	7.5. Cambio climático		
7.6. Coberturas y usos de suelo	Dra. Virginia Cabrera Becerra; Dra. Varinia López Vargas.	Mtro. Erik Omar Paredes	

Ejes de análisis y elaboración de material base	Descripción temática	Coautoría	
		TEXTOS	SIG
Análisis del continuo municipal y síntesis	7.7. Sistema urbano-rural municipal	Dr. Francisco M. Vélez Pliego; Mtro Isaac Espinoza Torres	
	7.8. Planeación y administración urbana		
	7.9. Normatividad urbana municipal vigente		
	7.10. Reservas territoriales aprobadas		
	7.11. Aptitud territorial	Dra. Virginia Cabrera Becerra; Dra. Varinia López Vargas	Mtro. Erik Omar Paredes
	8. SÍNTESIS	Dra. Virginia Cabrera Becerra; Dra. Varinia López Vargas;	Mtro. Erik Omar Paredes
	8.1. Diagnóstico integrado		
	8.2. Pronóstico		
Objetivos, estrategias, gestión y gobernanza, instrumentación, evaluación y seguimiento, y documento final.	9. OBJETIVOS	Dr. Francisco M. Vélez Pliego; Mtro Isaac Espinoza Torres	
	9.1. Imagen objetivo		
	9.2. Objetivo general		
	9.3. Objetivos específicos		
	10. ESTRATEGIAS	Dra. Virginia Cabrera Becerra; Dra. Varinia López Vargas;	
	10.1. Principales resultados de los talleres de participación		
	10.2. Análisis de marco lógico		
	10.3. Estrategia general		
	10.4. Estrategia específica		
	10.5. Programación y corresponsabilidad	Dr. Francisco M. Vélez Pliego; Mtro Isaac Espinoza Torres	
	11. GESTIÓN Y GOBERNANZA	Dr. Francisco M. Vélez Pliego; Mtro Isaac Espinoza Torres	
	12. INSTRUMENTACIÓN		
	12.1. Mecanismos para la instrumentación del programa		
	12.2. Fuentes de financiamiento		
	13. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO		
13.1. Indicadores de evaluación			
13.2. Mecanismos de seguimiento, actualización y modificación del Programa			

Colaboradores Volumen 1 Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Ing. Carlos Alberto Tovar González Ing. Heber S. Salazar Roldán	Medio ambiente Coordinador administrativo
--	--

Colaboradores Externos Volumen 1

Mtra. Zaida Indira Aguirre Aguirre Mtro. Antony Aurelio Montiel Blancas Mtro. Martín Pérez Castillo Olivia Martínez Reyes	Movilidad urbana Infraestructura urbana Economía urbana y regional Geoprocesamiento
--	--

CONTENIDO

1. BASES JURÍDICAS Y MARCO DE PLANEACIÓN
 - 1.1. Instrumentos legales del ámbito federal
 - 1.2. Instrumentos legales del ámbito estatal
 - 1.3. Otras leyes relacionadas con el desarrollo urbano
 - 1.4. Marco de planeación
 - 1.4.1. *Nivel internacional*
 - 1.4.2. *Nivel nacional*
 - 1.4.3. *Nivel estatal*
 - 1.5. Nivel municipal

2. MARCO METODOLÓGICO
 - 2.1. Metodología para emplearse en la construcción del programa
 - 2.2. Etapa de planeación
 - 2.3. Etapa de preparación
 - 2.4. Etapa de análisis
 - 2.4.1. *Clasificación de los grupos homogéneos*
 - 2.4.2. *Polígonos vulnerables de atención prioritaria*
 - 2.5. Etapa de planificación
 - 2.5.1. *Aplicación de consulta y talleres de participación ciudadana*
 - 2.6. Etapa de gestión y monitoreo
 - 2.6.1. *Definición de la zonificación secundaria, determinación de las densidades y ocupación del espacio urbano*

3. REVISIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO VIGENTE
 - 3.1. Análisis de la congruencia entre diagnóstico y estrategia del programa vigente
 - 3.2. Identificación de deficiencias del capítulo normativo
 - 3.3. Identificación de los efectos territoriales de la aplicación del programa vigente
 - 3.4. Evaluación del cumplimiento del programa

4. LOCALIZACIÓN Y LÍMITE MUNICIPAL
 - 4.1. Contexto general del municipio
 - 4.2. Área de intervención del Programa Municipal de Desarrollo Urbano

1. BASES JURÍDICAS Y MARCO DE PLANEACIÓN

La elaboración del Programa Municipal de Desarrollo Urbano busca contar con un instrumento técnico y jurídico que coadyuve a la integración de los asentamientos humanos del municipio de Puebla y regular los procesos de expansión física de la ciudad de conformidad con los proyectos y planes contenidos en el Programa Estatal de Desarrollo 2019-2024, así como con el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 y con los demás instrumentos vigentes de orden federal, estatal, regional y municipal.

La formulación del presente estudio y su correspondiente instrumentación parte del marco jurídico de orden federal, estatal y municipal en el que se funda la elaboración del programa, así como la estructura y la secuencia de la formulación y aprobación de los programas de desarrollo urbano sustentables establecidos en esta normatividad.

Los aspectos más relevantes del marco jurídico y de otras legislaciones que se vinculan con este ejercicio de planeación los presentamos en el siguiente cuadro resumen y después de manera general, incluyendo las directamente relacionadas y las colaterales de la siguiente manera:

Tabla 1.
Resumen de instrumentos legales que fundamentan
la elaboración del PMDU

Instrumento legal	Artículos	Atribuciones
Ámbito federal		
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	25, 26, 27, 73 fracción XXIX-C, 115	Define la participación de la nación en la rectoría del desarrollo, la facultad y concurrencia de los tres órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial y regulación de los asentamientos humanos.
Ley de Planeación	3º	“...se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano.
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	9 sección J	Reconoce la facultad de los municipios Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	4, 23 y 158	Establecen los principios para la formulación y conducción de la política ecológica y la consideración de criterios de protección ambiental en los diferentes instrumentos técnicos y jurídicos municipales

Instrumento legal	Artículos	Atribuciones
Ley General de Cambio Climático	2, fracción II	Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para que México contribuya a lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogenas peligrosas en el sistema climático considerando, en su caso, lo previsto por el artículo 2o. de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y demás disposiciones derivadas de la misma
Ámbito estatal		
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla	105, fracciones III y IV y 107	Reconoce la facultad de los ayuntamientos para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano municipal, normar la utilización del uso del suelo y administrar la zonificación y reservas territoriales.
Ley Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla		La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, publicada en el <i>Periódico Oficial del Estado</i> , el 31 de diciembre de 1983 y cuya última reforma data del 14 de enero de 2020, es reglamentaria del artículo 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en el que se establece que la entidad contará con un Sistema de Planeación del Desarrollo, que será democrático y que se integrará con los planes y programas de desarrollo.

Instrumento legal	Artículos	Atribuciones
Ley para la Protección Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla		Define la concurrencia del estado y sus municipios en la materia, mediante el aprovechamiento sustentable, la preservación y la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales.
Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla	21, 22 y 23	Faculta al Ejecutivo del estado en coordinación con los ayuntamientos para determinar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano sustentable de los centros de población.

Fuente: Elaboración propia con datos de los instrumentos legales citados

1.1. INSTRUMENTOS LEGALES DEL ÁMBITO FEDERAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: En los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases jurídicas para sustentar las acciones referentes a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

El artículo 27 de la Carta Magna confiere a la nación el derecho 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 para 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 y para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. El artículo 73, fracción XXIX-c, confiere al Congreso de la Unión facultades para:

“...expedir leyes 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 esta Constitución.”

La fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone de las facultades que en materia de planeación territorial tienen los municipios entre las que destaca en el inciso “a” la de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. El mismo artículo, en su fracción vi, establece que:

“Cuando dos o más centros urbanos, situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica; la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”

En el caso de la ciudad de Puebla atendemos a las tendencias de conurbación que están en marcha entre localidades de los municipios de Ocoyucan, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Cuautlancingo, Amozoc y de los correspondientes al estado de Tlaxcala, en particular San Pablo del Monte y San Isidro Buen Suceso.

Ley de Planeación: Publicada el 5 de enero de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación* y cuya última reforma data del 16 de febrero de 2018, en su artículo 1º señala que esta ley es de orden público e interés social y tiene como propósito, entre otras, establecer las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como las bases de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.

El artículo 3º. De esta Lly señala que:

“...se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano: Esta ley es reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con el fin de cumplir con los postulados de los artículos 27 y 115 de la Constitución, el Congreso de la Unión, con base en las facultades que le otorga la fracción XXIX-c del artículo 73 del mismo precepto, ha reformado y adicionado en diversas ocasiones la Ley General de Asentamientos Humanos, siendo la última la publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 6 de enero de 2020. La mencionada ley contiene las normas para planear la creación, mejoramiento, crecimiento y conservación de centros de población, así como los fundamentos para que el Estado ejerza sus atribuciones de manera concurrente y determine las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

El capítulo primero está dedicado a las disposiciones generales; los artículos 1 y 2 el artículo tres subraya la necesaria integración del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el impulso de los centros de población y el desarrollo económico y social, particularmente en sus fracciones de la I a la V.

El capítulo segundo, “De la concurrencia y coordinación de las autoridades”, dispone en su artículo seis la concurrencia de los municipios, las entidades federativas y la Federación, en el ejercicio de las respectivas atribuciones que, en materia de ordenamiento territorial, de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, de los centros de población tiene el estado.

Establece en su artículo once (comprendido en el capítulo tercero: “De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los Centros de Población”) que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial.

Los programas y componentes del desarrollo urbano se establecen en el capítulo tercero, artículo 12. En su fracción III destacan los programas de ordenación de zonas conurbadas; la fracción vi señala los programas de desarrollo urbano derivados de los indicados en las fracciones anteriores y la legislación estatal de desarrollo urbano.

De las atribuciones que la ley general señala para las autoridades destacan principalmente las de elaborar y llevar a ejecución los planes o pro-

gramas de desarrollo urbano que deberán prever las acciones e inversiones públicas necesarias; regular el mercado de los inmuebles destinados a vivienda popular; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana y, en general, proveer a la exacta observancia de la planeación y programación urbanas.

Dentro de las atribuciones que en su artículo 7 confiere esta ley a la Secretaría de Desarrollo Social (antes Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), a revisión, destacan las referentes a elaborar, apoyar y ejecutar programas para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

El artículo 8 confiere atribuciones a los poderes de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, destacando las siguientes: legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población; formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano y vigilar su cumplimiento; y participar en la regulación de las conurbaciones en los términos de la propia ley general y de la legislación estatal de desarrollo urbano.

En el capítulo cuarto, “De las conurbaciones”, se establecen las normas que regularán el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en proceso de conurbación. Destaca en su artículo 25 que, una vez aprobados los programas de ordenación de zonas conurbadas por las comisiones *ex profeso*, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones determinarán las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

Además, el artículo 26 dispone que los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa se regirán por lo establecido en la legislación local, sujetándose en materia de zonificación a lo previsto en el artículo 35 de esta ley que a la letra dice: “A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio”.

El artículo 27 Constitucional y su ley reglamentaria: Debido a que en el ámbito municipal existen aún áreas y predios que están bajo el régimen ejidal, es conveniente tomar en cuenta el marco jurídico derivado de las reformas al artículo 27 Constitucional. Cabe destacar que los asenta-

mientos urbano-ejidales conforman el área irreducible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo en el caso de fracciones aportadas para dedicarlas a servicios públicos.

La ley agraria, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución en materia agraria, cuya última reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de junio de 2018, establece las condiciones y límites para la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano, destaca en particular las restricciones impuestas en torno a tierras ejidales, de que se ubiquen en tierras naturales protegidas o en áreas de preservación ecológica.

En lo que se refiere a la expropiación de bienes ejidales y comunales, la legislación agraria prevé, en el capítulo IV, artículo 93, las causas de utilidad pública entre las que destaca, en la fracción segunda, las relacionadas con el ordenamiento urbano y ecológico, así como las relativas al desarrollo urbano.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente: Esta ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de junio de 2018, es reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente. Sus disposiciones son de orden público e interés social. En el artículo 4º se establece la concurrencia de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del medio ambiente.

En el artículo 20 se establece que el ordenamiento ecológico será considerado en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, de la localización de la actividad productiva secundaria y de los asentamientos humanos. En la fracción III, destaca que, en materia de asentamientos humanos, el ordenamiento ecológico será considerado en la ordenación urbana del territorio, y los programas del gobierno federal para infraestructura, equipamiento urbano y vivienda. También deberá ser incluido en la creación de reservas territoriales y la determinación de los usos, provisiones y destinos del suelo urbano.

Ley General de Cambio Climático. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 06-11-2020

La presente ley es de observancia en todo el territorio nacional y establece disposiciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático. Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En el artículo 26 se establecen los principios del cambio climático:

- I. Sustentabilidad en el aprovechamiento o uso de los ecosistemas y los elementos naturales que los integran;
- II. Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en general, en la realización de acciones para la mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático;
- III. Precaución, cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, la falta de total certidumbre científica no deberá utilizarse como razón para posponer las medidas de mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático;
- IV. Prevención, considerando que ésta es el medio más eficaz para evitar los daños al medio ambiente y preservar el equilibrio ecológico ante los efectos del cambio climático;
- V. Adopción de patrones de producción y consumo por parte de los sectores público, social y privado para transitar hacia una economía de bajas emisiones en carbono;
- VI. Integralidad y transversalidad, adoptando un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como con los sectores social y privado para asegurar la instrumentación de la política nacional de cambio climático;
- VII. Participación ciudadana, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático;
- VIII. Responsabilidad ambiental, quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, estará obligado a prevenir, minimizar, mitigar, reparar, restaurar y, en última instancia, a la compensación de los daños que cause;
- IX. El uso de instrumentos económicos en la mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático incentiva la protección, preservación y restauración del ambiente; el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, además de generar beneficios económicos a quienes los implementan;
- X. Transparencia, acceso a la información y a la justicia, considerando que los distintos órdenes de gobierno deben facilitar y fomen-

- tar la concientización de la población, poniendo a su disposición la información relativa al cambio climático y proporcionando acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes atendiendo a las disposiciones jurídicas aplicables;
- XI. Conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, dando prioridad a los humedales, manglares, arrecifes, dunas, zonas y lagunas costeras, que brindan servicios ambientales, fundamental para reducir la vulnerabilidad; Fracción reformada DOF 13-07-2018;
 - XII. Compromiso con la economía y el desarrollo económico nacional para lograr la sustentabilidad sin vulnerar su competitividad frente a los mercados internacionales, y fracción reformada DOF 13-07-2018 LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Última Reforma DOF 06-11-2020 18 de 64;
 - XIII. °Progresividad, las metas para el cumplimiento de esta ley deberán presentar una progresión y gradualidad a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales, y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza; asimismo, se deberá considerar la necesidad de recibir apoyos de los países desarrollados para lograr la aplicación efectiva de las medidas que se requieran para su cumplimiento; sin que represente un retroceso respecto a metas anteriores, considerando la mejor información científica disponible y los avances tecnológicos, todo ello en el contexto del desarrollo sostenible.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 22 de enero de 2020): Esta Ley establece las atribuciones que tienen la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (artículos 41 y 32 bis). En el primer caso, en sus fracciones I, II, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y, en el segundo, en sus fracciones i, II, III, IV, v, vi, x, XIII, XXIII, XIV, al, en un conjunto de temas en materias concurrentes y complementarias relacionadas con el ordenamiento territorial, ambiental y el desarrollo urbano.

En estas disposiciones destacan las relacionadas con la formulación de los instrumentos para conducir y evaluar la política de desarrollo social, en particular en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente. También contienen las atribuciones para favorecer la coordinación, concertación y ejecución de acciones, entre las dependencias de los gobiernos federales, estatales y municipales; auspiciando la participación de los sectores social y privado.

En este orden de ideas destaca lo relacionado con las políticas, programas y acciones en materia de distribución de la población y el ordenamiento territorial, coordinando a las dependencias del Ejecutivo federal y concertando con los gobiernos estatales.

También en estas disposiciones se señalan las de establecer las previsiones relacionadas con las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, a fin de determinar provisiones y reservas territoriales para el crecimiento adecuado de los centros de población, considerando la disponibilidad de agua, determinada por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

Se consideran las facultades relativas a la promoción de programas de vivienda, así como para el desarrollo regional y urbano, fomentando y promoviendo mecanismos de financiamiento, impulsando la construcción de infraestructura y equipamiento, para apoyar estas materias con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado.

Se incluyen facultades relativas al fomento, a la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y, bienes y servicios ambientales, administrando y regulando el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquido, sólido y gaseoso, así como minerales radioactivos; asimismo la emisión de normas oficiales asociadas a estos propósitos, incluidas las relativas a regular las descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos.

Ley General de Bienes Nacionales (DOF 21 octubre 2020): Señala los bienes que constituyen el patrimonio de la nación y establece que los bienes nacionales están sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

El artículo 6 identifica los bienes que están sujetos al régimen de dominio público de la Federación; en la fracción I incluye a todos aquellos comprendidos en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la fracción II se señalan los bienes de uso común contemplados en el artículo 7, que incluyen los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, fracción xi; los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia, fracción XII; asimismo las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal, así como las construcciones levantadas con fines de ornato o comodidad, fracción XIII.

La fracción IX contempla los terrenos ganados natural o artificialmente a los cuerpos de agua, entre otros, los ríos, corrientes, lagos, lagunas, de propiedad nacional; finalmente los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales.

Ley Federal de Vivienda (DOF 14 de mayo 2019): Esta ley reglamenta al artículo 4° Constitucional. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto constituir y regular los apoyos e instrumentos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Por otro lado, establece el Sistema Nacional de Vivienda y los instrumentos para conducir y regular el desarrollo y la promoción de las actividades que en la materia lleva a cabo la administración pública federal, su coordinación con los gobiernos estatal y municipal y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado.

El artículo 3 señala que las políticas y programas, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda, a que se refiere este ordenamiento, se regirán bajo los principios de respeto a la legalidad y protección jurídica a la legítima tenencia, así como el combate a la invasión de predios y al crecimiento irregular de las ciudades.

El artículo 6 indica que la política nacional de vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta ley, dentro de los lineamientos que contiene este artículo destacan los contemplados en las fracciones i, II, vi y IX, en los que de manera resumida se establecen los relativos a promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentra en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; asimismo la de incorporar estrategias que fomenten la

conurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades.

Por otro lado, se busca que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano, asimismo que la población cuente con información suficiente sobre las tendencias del desarrollo urbano en su localidad y acerca de las opciones que ofrecen los programas institucionales y el mercado, de acuerdo con sus necesidades, posibilidades y preferencias.

Ley General de Desarrollo Social (DOF 25 de junio 2018): Esta ley garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social y establece los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social. Determina que los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el poder Ejecutivo federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables. Los planes de desarrollo urbano establecerán acciones que busquen la aplicación de estas políticas mediante la observancia entre otros de los artículos 1, 6, 18 y 19.

El artículo 1, en sus fracciones i, II y III establece que el objeto de esta ley es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, definiendo las obligaciones del gobierno y las instituciones responsables del desarrollo social; asimismo los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política pública en materia de desarrollo social, estableciendo un sistema nacional en la materia, en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal.

El artículo 6 señala que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 18 señala que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta ley; y no podrán

sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por su parte el artículo 19, en sus fracciones VII y IX, indica que son prioritarios y de interés público los programas de vivienda y los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas: Esta ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de mayo de 1972, y cuya última reforma se publicó el 6 de febrero de 2018, de acuerdo con sus artículos 1 y 2, declara de interés social, nacional y de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos. De acuerdo con el artículo 5 de esta ley, son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en esta ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte, correspondiendo al presidente de la República o al secretario de Educación Pública expedir o revocar la declaratoria correspondiente.

De acuerdo con el artículo 27 de este ordenamiento son propiedad de la nación los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, los que de acuerdo con el artículo 28 son considerados como tales los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas.

El artículo 44 establece que el Instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos.

1.2. INSTRUMENTOS LEGALES DEL ÁMBITO ESTATAL

Constitución Política del Estado de Puebla: La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 2 de noviembre de 1917 y cuya última reforma data del 29 de julio de 2020, establece en el artículo 107, que con objeto de promover

el desarrollo económico y social de los habitantes de la entidad tanto el gobierno del estado como los ayuntamientos deberán desarrollar una actividad programada. El propio ordenamiento en el artículo 108 señala que la legislación reglamentaria fijará las facultades de los funcionarios en materia de planeación, formación de programas y presupuestos, ejecución de objetivos, supervisión, evaluación e información, así como la coordinación de los sectores público, social y privado del estado.

Asimismo, en el ámbito de la planeación territorial, la Constitución Política del Estado de Puebla, en su artículo 79, fracción XXIX, confiere al Ejecutivo del estado la facultad de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en la entidad y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, con arreglo a las leyes en la materia.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 105, fracción IV, incisos de la a) a la f), el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana deberá ser procurado por los ayuntamientos, quienes formularán, aprobarán y administrarán la zonificación y planes de desarrollo urbano; participarán en la creación y el manejo de las reservas territoriales y ecológicas del municipio; controlarán y vigilarán la utilización del suelo en sus jurisdicciones; intervendrán en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y podrán otorgar licencias y permisos para construcciones.

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla: La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 31 de diciembre de 1983 y cuya última reforma data del 14 de enero de 2020, es reglamentaria del artículo 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en el que se establece que la entidad contará con un Sistema de Planeación del Desarrollo, que será democrático y que se integrará con los planes y programas de desarrollo.

En esta ley se establecen los mecanismos para que el gobierno del estado y los de cada municipio recojan las demandas de la población y las incorporen a sus respectivos planes y programas de desarrollo. Asimismo, las bases para la suscripción de los convenios que permitan la consecución de sus fines y objetivos, de manera coordinada con la Federación, con otros estados, o entre el gobierno estatal y municipal, e incluso entre éstos siendo responsabilidad del Ejecutivo, la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, en cuya conformación considerará la participación de los poderes Legislativo y Judicial.

El objetivo de la ley es regular el ejercicio y la planeación del desarrollo como actividades obligatorias para la administración pública estatal, mediante el establecimiento de las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática; la coordinación en materia de prevención entre la federación, estado y municipios; la concentración e inducción de acciones respecto de los particulares y en general, el conjunto aspectos de la planeación y la participación social para la misma.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia y jurisdicción territorial, tienen la responsabilidad de formular y conducir la planeación del desarrollo de los municipios fomentando la participación de los diversos sectores. La Ley Estatal de Planeación en su artículo 9, fracción segunda, establece como uno de los instrumentos para el ejercicio de estas responsabilidades los denominados planes municipales de desarrollo, de la cual se derivan los correspondientes programas sectoriales señalados en la fracción III.

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla (última reforma POE 9 de junio 2021): Se Reforma la fracción XXX del artículo 3, la fracción I del 4, las fracciones III y XV del 16, el segundo párrafo del 115 y el 118. El 15 de diciembre de 2017 fue aprobada por el Congreso del Estado la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 29 del mismo mes y año, en su artículo segundo transitorio este instrumento aboga la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, publicada el 26 de marzo de 2003.

Esta legislación es la que sustenta la validez del programa, ya que define el régimen legal de planeación que ordenará y regulará los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en el estado. El artículo 16, en sus diversas fracciones, señala las facultades de los ayuntamientos para formular, aprobar, ejecutar, actualizar y evaluar los programas de orden municipal de desarrollo urbano, de centros de población y los que se deriven de ellos, en congruencia con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

El título cuarto, capítulo I, artículo 30, define el Sistema Estatal de Planeación Territorial, el artículo 31 identifica los programas que regulan el ordenamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de la entidad como una política sectorial para el logro de los objetivos de los planes nacional, estatal y municipales de desarrollo. Por lo

que corresponde al presente instrumento, el mismo está contemplado en la fracción IV y su contenido se ajusta a lo contemplado en el artículo 43 de la propia ley.

La ley otorga atribuciones al gobernador y a los ayuntamientos para ejecutar las disposiciones de ésta, quienes ejercerán sus funciones de manera concurrente en el ámbito de sus respectivas competencias para ordenar y planear las provisiones, reservas, usos y destinos de los elementos del territorio del estado, y para coordinar el desarrollo de los asentamientos humanos y centros de población.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas del Estado, actualmente Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento le corresponde, de acuerdo con el artículo 40 fracción I, formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, vivienda, desarrollo urbano, territorial, ordenamiento ecológico y territorial, así como la política ambiental y de recursos naturales y las relativas al desarrollo rural del estado, en coordinación con los sectores público y productivo; asimismo, entre otras atribuciones, realizar la evaluación de los planes y programas de desarrollo urbano antes de su aprobación emitiendo el dictamen de congruencia entre los instrumentos cuya formulación están a cargo de los ayuntamientos y los que son responsabilidad del gobierno del estado y que se encuentran vigentes; asimismo, de conformidad con la fracción LXII los demás aspectos contemplados en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, que señala bajo su responsabilidad apoyar y asesorar a los ayuntamientos en la elaboración de los planes o programas municipales de desarrollo urbano; intervenir a petición del ayuntamiento, en la formulación de los planes o programas de desarrollo urbano y presidir las comisiones intermunicipales de conurbación.

Por otro lado, en el capítulo i del título v se define que el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una continuidad demográfica que puede darse entre centros de población de un mismo municipio o centros de población de distintos municipios.

Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla: Publicadas sus últimas reformas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de Puebla el 14 de agosto de 2016, esta ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo

el territorio del estado. Además de otras disposiciones contenidas en el cuerpo de esta ley, se señalan, como parte de las facultades de los ayuntamientos en materia ambiental, un conjunto de disposiciones que deberán ser considerados en la planeación del desarrollo urbano y la vivienda.

El artículo 6 define las materias responsabilidad de los ayuntamientos de la entidad en materia ambiental destacando el contenido de las fracciones I, II, III, IV, VIII, IX y X, en las que se establece su responsabilidad para formular, conducir y evaluar la política ambiental y ejecutar el Programa Municipal de Protección al Ambiente Natural y al Desarrollo Sustentable, en congruencia con el nacional y estatal y protegiendo el ambiente en su circunscripción.

Asimismo, en estas disposiciones se contempla la de elaborar y ejecutar el ordenamiento ecológico municipal, así como participar en la propuesta y programación del ordenamiento ecológico del estado, dentro de su circunscripción territorial y de acuerdo con los programas de desarrollo urbano vigentes; también los ayuntamientos son responsables de establecer, regular y administrar las zonas de preservación ecológica municipal y los parques urbanos de los centros de población.

Por otro lado, corresponde a los ayuntamientos prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas por sí mismos o en coordinación con las autoridades estatales y federales competentes, siendo responsables de autorizar y operar los sistemas de tratamiento de sus aguas residuales sanitarias municipales.

En el artículo 10, en sus fracciones de la II a la VI, establece que en cada ayuntamiento corresponderá a la Comisión Permanente de Desarrollo Urbano, Ecología, Medio Ambiente, Obras y Servicios Públicos planear, difundir, orientar y ejecutar acciones en materias de preservación y control de los ecosistemas y la protección al ambiente; asimismo establecer las prioridades en el ordenamiento ecológico del municipio; promover la elaboración o actualización de las normas jurídicas en la materia, a nivel municipal; proponer el Programa Municipal de Medio Natural y el Desarrollo Sustentable e impulsar programas de educación ambiental en la comunidad.

En el ámbito específico del desarrollo urbano destaca lo contemplado en el artículo 28 que señala 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 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la política ambiental, a la planeación de desarrollo urbano y la vivienda, así como de los asentamientos humanos y sin perjuicio de lo que establezca la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, considerará los siguientes criterios:

- I. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico;
- II. En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de éstos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados, así como las tendencias al crecimiento anárquico de los centros de población;
- III. En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;
- IV. Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;
- V. Las autoridades del estado y los ayuntamientos, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente natural con criterios de sustentabilidad;
- VI. Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios con alta eficiencia energética y ambiental;
- VII. Se vigilará que, en la determinación de áreas para actividades riesgosas, se establezcan las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población, y
- VIII. La política ambiental debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento de los asentamientos humanos, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida.

Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Puebla: Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de Puebla, el 26 de junio de 2006, cuya última reforma es de 29 de diciembre de 2017, en su artículo 1 establece que esta ley es de orden público e interés social. Sus disposiciones son de observancia general y obligatoria en el territorio del estado de Puebla y tienen por objeto establecer las bases para promover el desarrollo forestal sustentable en la entidad.

Por su parte en el artículo 3, fracciones I y II, se señala que son de utilidad pública la conservación, protección y restauración de los ecosistemas forestales y sus elementos, así como de las cuencas hidrológico-forestales y la ejecución de obras destinadas a la conservación, protección y generación de bienes y servicios ambientales.

Por su parte el artículo 8 establece que son sujetos regulados por la ley en sus fracciones de la I a la IV, las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la producción, transformación, industrialización o comercialización de especies forestales, sus productos y subproductos y a la prestación de servicios relacionados con estas actividades.

También las tierras, cualquiera que sea su régimen de propiedad, bienes, infraestructura, insumos, maquinaria y equipo dedicados o destinados a las actividades forestales; así como los terrenos o predios de vocación y áreas forestales protegidas de competencia estatal o de aquéllas cuya administración se hubiere transferido al estado.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Puebla: Publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Puebla, el 18 de agosto de 2004, cuya última reforma es del 29 de diciembre de 2017, en su artículo 1 establece que esta ley es de observancia general, sus disposiciones son de orden público y tienen por objeto fomentar el desarrollo rural sustentable del estado.

Asimismo, en su artículo 2 establece que es de interés público el desarrollo rural sustentable; que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria; el fomento tecnológico, la industrialización y comercialización de los bienes y servicios agropecuarios; y todas aquellas acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población rural.

Por su parte, en el artículo 3 señala que en el ámbito de la competencia estatal son sujetos de esta ley los ejidos, las comunidades; las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan

o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o jurídica que de manera individual o colectiva, acredite realizar preponderantemente actividades en el medio rural.

Más adelante señala en el artículo 8 que las acciones de desarrollo rural sustentable que efectúe el gobierno del estado apoyarán de manera diferenciada y prioritaria a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico.

El gobierno del estado, a través de la secretaría, promoverá lo necesario para formular y llevar a cabo programas de atención especial, con la concurrencia de los instrumentos de política de desarrollo rural a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública de los órdenes de gobierno competentes.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Puebla: Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de Puebla, el 18 de diciembre de 2006, cuya última reforma data del 2 de octubre del 2020, esta legislación es de orden público e interés social, en el artículo uno de esta ley, en sus fracciones de la I a la X se define el objeto de la misma destacando los propósitos de garantizar, promover y proteger el cumplimiento de los derechos sociales de los habitantes del estado, estableciendo las bases para lograr un desarrollo social integral, mediante la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social, evaluando el impacto de los programas en la materia.

Asimismo, mediante este ordenamiento se establece el Sistema Estatal de Desarrollo Social buscando fortalecer la relación con los municipios y con los sectores social y privado, sentando las bases de la coordinación de las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades en la materia.

También se determina la competencia de los gobiernos estatal y municipal, se fomenta el sector social de la economía, se impulsa la participación social y se regulan las instancias que participan para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, estableciendo las bases de los convenios de coordinación y de colaboración y de administración y aplicación de los recursos destinados al desarrollo social.

En su artículo 4, fracciones de la I a la VI, se señala el fin del desarrollo social, destacando la satisfacción de las necesidades materiales básicas de la población; particularmente las relacionadas con la alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura social. Se busca combatir la inequi-

dad en la distribución de la riqueza, los bienes, y los servicios; así como la derivada de condiciones de sexo, edad, origen étnico, religioso, orientación sexual o condición física; respetando la pluralidad y diversidad.

Se señala la responsabilidad de promover la integración o reintegración de los grupos de población excluidos de los ámbitos del desarrollo social, la familia o la comunidad, ofreciendo servicios sociales adecuados a las necesidades de la población en su ámbito familiar y comunitario, que sean suficientes y de calidad a fin de lograr la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.

Ley de Vivienda para el Estado de Puebla: Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla*, el 17 de abril de 2009, cuya última reforma es del 26 de julio de 2019, se reforma la fracción I del artículo 7.

Esta ley establece un conjunto de disposiciones que norman las acciones de vivienda en todo el territorio de la entidad, en su artículo 7 señala que el estado y los municipios orientarán su política de vivienda al cumplimiento del derecho a la vivienda digna y decorosa.

En la realización de este propósito deberán respetarse los planes de desarrollo urbano, tanto estatal como municipal, el Plan Estatal de Ordenamiento Territorial y Ecológico, y todas las normas aplicables. De acuerdo con el artículo 20, las autoridades competentes en la aplicación de esta ley son el Ejecutivo del estado, el titular de la secretaría y los ayuntamientos.

De acuerdo con el artículo 22, en sus diversas fracciones; los ayuntamientos, además de las facultades que les confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán fijar la política municipal en materia de vivienda y vigilar que se cumpla la normatividad, en el ámbito de su competencia; constituir reservas territoriales para fines habitacionales de acuerdo con los respectivos planes de desarrollo urbano; impulsar la redensificación de nuevos desarrollos habitacionales que permitan la construcción de vivienda vertical y proporcionar los servicios municipales que le correspondan.

En relación con los recursos aplicables al financiamiento de los programas, podrán gestionar recursos y coparticipar en los esquemas de subsidio de los gobiernos federal y estatal para acciones de vivienda; crear incentivos fiscales y otorgar facilidades para quienes desarrollen acciones de vivienda popular e impulsen la vivienda ecológica; promover la constitución de fideicomisos públicos; fijar en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, los recursos necesarios para la adquisición de reservas

territoriales, ejecución de programas y acciones de vivienda; promover obras de infraestructura en las reservas territoriales de uso habitacional para fomentar el crecimiento urbano ordenado en los términos y modalidades de la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado de Puebla.

Asimismo, podrán desarrollar todas las reformas y mejoras en el ámbito administrativo y reglamentario que fomenten vivienda de acuerdo con sus necesidades, actualizando el reglamento de construcción y mejorando la capacidad administrativa y financiera, mediante una ventanilla única de trámite y gestoría para otorgar facilidades administrativas y celebrar toda clase de actos jurídicos necesarios para el cumplimiento del objeto de esta ley.

Ley de Catastro del Estado de Puebla: Las últimas reformas a esta legislación fueron publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de Puebla el 2 de octubre del 2020. En el artículo 3º de esta ley se establece que el catastro es el sistema de información territorial de uso multifuncional; integrado por registros, tanto gráficos, geométricos, vectoriales y raster; así como numéricos o alfanuméricos, los cuales contienen datos referentes al inventario de los predios; así como de infraestructura y equipamiento urbano, su entorno y todo aquello susceptible de ser inventariado, ubicado en el territorio del estado.

Por otro lado se señala que la formación y conservación del catastro es de interés y utilidad pública, se establece en el artículo 4 en sus diversas fracciones, y que tiene como objetivos generales: identificar en la cartografía catastral los predios ubicados en el territorio del estado; mantener actualizada la información relativa a las características cuantitativas y cualitativas de los predios; de infraestructura y equipamiento, promoviendo su aplicación multifuncional; servir de base para la determinación de los valores catastrales conforme a la zonificación catastral y a las tablas de valores unitarios de suelo y las construcciones autorizadas a los municipios por el Congreso del estado.

Destaca la fracción vi, que determina que el catastro debe compilar la información técnica para coadyuvar con las autoridades competentes en la definición y determinación de los límites del territorio del estado y sus municipios.

El artículo 5 señala que la información catastral podrá ser utilizada con fines fiscales, administrativos, urbanísticos, históricos, jurídicos, eco-

nómicos, sociales, estadísticos, de planeación y de investigación geográfica, entre otros.

Por su parte el artículo 8 establece que para los efectos de esta ley los predios se clasifican en urbanos, suburbanos y rústicos.

El artículo 22 establece las obligaciones de los propietarios en materias diversas, como lo son la solicitud de inscripción de los bienes como resultado de la adquisición o transmisión del dominio de la propiedad o la posesión, así como la modificación de los datos asentados en el registro catastral del predio; en los casos de nuevas construcciones, reconstrucciones o la demolición parcial o total del predio; la rectificación del área de la superficie de terreno y la fusión, división o fraccionamiento de terrenos.

Es pertinente señalar que el artículo 36 establece la obligación de las autoridades municipales para que instrumenten programas de desarrollo regional y urbano y de informar a la autoridad catastral municipal de su conclusión dentro de los treinta días siguientes a ésta.

Asimismo, el artículo 39 señala que la autoridad municipal en desarrollo urbano para otorgar licencia o autorización para fraccionar, subdividir, relotificar o fusionar un predio, requerirá al solicitante la cédula catastral del predio; de igual forma remitirá mensualmente a la autoridad catastral correspondiente una relación de las autorizaciones otorgadas.

Ley de Construcciones del Estado de Puebla: Publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Puebla, el 18 de junio de 1935, en su artículo uno, establece que las construcciones que se ejecuten en el territorio del estado deberán sujetarse a la presente ley y su reglamento.

El artículo 2 clasifica a los municipios del estado en tres categorías: de primera, segunda y tercera, correspondiendo al municipio de Puebla pertenecer a la primera de ellas según el artículo 3.

El artículo 4 señala que, en los municipios de primera categoría, toda obra ya sea ejecutada dentro de alguna población o fuera de ella, se sujetará a las disposiciones de esta ley y su reglamento.

Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el estado de Puebla: Esta ley, publicada el 26 de marzo de 2003, la última reforma es del 20 de enero de 2020, esta norma establece en su artículo primero que esta legislación es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuesto, gasto, contratación, ejecución, evaluación, conservación, mantenimiento, fiscalización, supervisión y control de las obras públicas, así como de

los servicios relacionados con las mismas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal.

De las normas que contiene esta ley destacan el artículo 13 que señala, en sus diversas fracciones, que en la planeación y programación de las obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades deberán ajustarse a lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado y la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable; asimismo éstas deben corresponder a los objetivos y prioridades previstas en los planes de desarrollo urbano, social y económico del estado y de sus municipios y en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en su caso; así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales.

Por su parte el artículo 16 establece que es obligación de las dependencias y entidades observar las disposiciones que en materia de desarrollo urbano y construcción rijan en sus respectivos ámbitos de competencia, considerando de acuerdo con el artículo 17 la adquisición y regularización de tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios.

Ley de Expropiación para el Estado de Puebla: Las últimas reformas a esta legislación fueron publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla*, el 14 de agosto de 2009, cuya última reforma data del 9 de octubre del 2018, en su artículo primero se establece que las disposiciones de esta ley son de interés público y de observancia general en el estado de Puebla y tienen por objeto determinar las causas de utilidad pública y regular el procedimiento que el estado o los municipios deberán efectuar para llevar a cabo las expropiaciones, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio; las cuales sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, previa la declaratoria respectiva. En lo no previsto por la presente ley y que resulte conducente, se aplicará de manera supletoria el Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

De acuerdo con el artículo segundo se entiende por utilidad pública las causas que satisfacen las necesidades sociales y económicas que comprenden la pública propiamente dicha, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; la social, que satisface de manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la estatal, que satisface la necesidad que tiene el

estado de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política.

Por la importancia de la clara identificación de las causas de utilidad pública, para efectos de esta ley, vale la pena citar en extenso las siguientes fracciones:

- I. El establecimiento, explotación, ampliación, modificación o conservación de un servicio público;
- II. La apertura, prolongación, ampliación, alineamiento o mejoramiento de avenidas, calles, calzadas, andadores, puentes, bulevares, túneles, caminos y carreteras, así como toda vía que tienda a facilitar el tránsito en general, urbano, suburbano y rural, entre dos o más poblaciones; la construcción, ampliación, prolongación, mejoramiento y alineación de plazas, parques, jardines, fuentes, mercados, campos deportivos, pistas de aterrizaje, hospitales, escuelas, rastros, centros de desarrollo agrícola y cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo o para el embellecimiento o saneamiento de los centros de población;
- III. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades, objetos de arte, edificios y monumentos arqueológicos, coloniales, de interés histórico o artístico y de todos aquellos bienes que sean considerados como parte importante en la preservación de la cultura del estado o de los municipios;
- IV. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio social;
- V. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en términos de la legislación aplicable;
- VI. La prestación o administración por el estado o municipio, de un servicio público existente, que beneficie a la colectividad, para evitar su destrucción, interrupción o paralización;
- VII. La superficie necesaria para la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales asignadas al estado o a los ayuntamientos, destinadas al uso doméstico en beneficio colectivo de una comunidad urbana o rural; y las obras e instalaciones necesarias para tal fin;
- VIII. La creación, establecimiento, conservación y mejoramiento de conjuntos, parques, corredores y ciudades industriales en el estado;

- IX. La planeación y urbanización de todas las ciudades y poblaciones del estado y zonas suburbanas, así como las obras y mejoras que deban realizarse con este objeto;
- X. Las obras que tengan por objeto proporcionar al estado, al municipio, a una junta auxiliar, a uno o varios pueblos, ciudades, villas, rancherías, comunidades, barrios o secciones, usos o disfrutes de beneficio común;
- XI. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- XII. La creación, ampliación o mejoramiento de centros de población y la ejecución de obras relativas a servicios estatales o municipales nuevos o al mejoramiento de los existentes;
- XIII. La justificación de necesidades colectivas en caso de trastornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, así como para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
- XIV. La construcción o ampliación de unidades habitacionales de interés social, destinadas a ser transmitidas en propiedad mediante enajenación gratuita u onerosa, conforme a la legislación civil;
- XV. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población previstas en los planes parciales que se expidan, a fin de dar cumplimiento a los programas y planes de desarrollo urbano, en los casos establecidos en la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla;
- XVI. La creación de reservas territoriales que satisfagan las necesidades del suelo urbano para la fundación, conservación y crecimiento de los centros de población, así como para la vivienda, su infraestructura y su equipamiento, tal y como se dispone en la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla;
- XVII. La ordenación de los asentamientos humanos irregulares de los municipios en la entidad al desarrollo urbano, en términos de lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla;
- XVIII. La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y

sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables.

De acuerdo con el artículo 33 si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, transcurrido el término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate.

Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado Libre y Soberano de Puebla: Esta ley, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 23 de noviembre de 2003, cuya última reforma es de fecha 29 de diciembre de 2017, establece los mecanismos y responsabilidades para el control, vigilancia, autorización y regularización de las acciones urbanísticas, entendidas éstas como los fraccionamientos, divisiones y subdivisiones, fusiones y segregaciones, lotificaciones y relotificaciones y modificaciones en los inmuebles, así como los relacionados con el régimen de propiedad y condominio en el estado.

Las disposiciones de esta ley son de orden público y de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º, en sus diversas fracciones, las acciones de urbanización deberán sujetarse a lo establecido en los planes, programas, normas, reglamentos y demás disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano, particularmente los relativo a usos del suelo, riesgo y vulnerabilidad, disponibilidad de infraestructura de servicios urbanos y de vialidad y transporte.

De conformidad con lo establecido en el artículo 12º de esta ley en sus diversas fracciones corresponde a los ayuntamientos las actividades de control, vigilancia, autorización, de los aprovechamientos urbanos de áreas y predios de conformidad con lo establecido en el programa vigente en la materia. En este sentido las normas de orden técnico contempladas en el título tercero de esta ley y que corresponden a la clasificación de los fraccionamientos y sus características físicas y de uso, son aplicables en su totalidad de manera supletoria al presente programa.

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus municipios. Esta ley regula la coordinación fiscal con los tres órdenes de gobierno, publicada en marzo de 2009, cuya última reforma data del 31 de agosto de 2018, establece las bases de operación de carácter general y específico a que habrán de sujetarse los recursos fiscales que se ejercerán en el estado,

a través de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el año correspondiente.

De acuerdo con el artículo 6º de este ordenamiento en sus diversas fracciones, los recursos fiscales que están normados por esta ley son las participaciones y demás fondos y recursos participables, y las aportaciones federales que correspondan al estado y a los municipios, así como las reasignaciones y transferencias de gasto derivadas del Presupuesto de Egresos de la Federación que se reciban, administren y ejerzan por el estado y los municipios, en términos de los convenios, acuerdos, anexos y demás documentos de naturaleza análoga que se suscriban con la federación, estos recursos no perderán su naturaleza federal. De particular relevancia para los propósitos del presente programa son las disposiciones contempladas en el título séptimo de esta ley, en materia de planeación y participación social, asimismo lo relativo a los títulos IV y VI referidos a la coordinación en gasto y patrimonio; particularmente relevante para la realización de programas para la prestación de servicios públicos.

Ley sobre Protección y Conservación de Poblaciones Típicas y Bellezas Naturales del Estado de Puebla: Las últimas reformas publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de Puebla son del 25 de noviembre de 2013, en su artículo 1º se establece que la ley tiene por objeto la protección, conservación y restauración de las poblaciones o parte de las poblaciones típicas y bellezas naturales comprendidas dentro de la entidad. El Instituto Nacional de Antropología e Historia, para el logro de los objetivos de la presente ley, participará en términos de los convenios que para el efecto celebre con el Ejecutivo del estado.

De acuerdo con el artículo 2º de esta ley se consideran poblaciones típicas: aquéllas cuyo excepcional valor arquitectónico vernáculo y popular las hace exponentes de una corriente histórica, social y cultural del arte mexicano; las poblaciones o partes de población características de una región del estado; así como los lugares de belleza natural que se ubiquen dentro de un municipio, o que por su situación geográfica comprendan dos o más de éstos.

El artículo 3º establece que es de utilidad pública la protección, conservación y restauración de las áreas de belleza natural que se encuentren dentro del territorio del estado; de las poblaciones o parte de poblaciones; de las edificaciones o conjunto de ellas, que sean dignas de ser protegidas ya sea porque su valor arquitectónico, cultural o típico sea característico

del estado o de una región del mismo, por su parte el artículo 4° establece que corresponde al Ejecutivo del estado emitir la declaratoria correspondiente, la cual deberá publicarse en el *Periódico Oficial del Estado*.

El artículo 5° señala que los bienes o áreas declarados quedan tutelados incluso cuando exista un inmueble que, sin ser monumento histórico, represente un valor intrínseco para el estado, igual consideración se tendrá respecto a las formaciones naturales subterráneas como cavernas, grutas y galerías. En todos los casos de acuerdo con el artículo 6° se deberán determinar con precisión sus límites y superficie.

El artículo 10° señala que las obras que se ejecuten en las vías, plazas, jardines, atrios, cementerios y otros lugares públicos, comprendidos dentro de un área declarada, deberán estar de acuerdo con el carácter y estilo arquitectónico general de ella. Igualmente, los instrumentos tecnológicos de todo medio de comunicación, de conducción de energía eléctrica y cualquier otro tipo de instalaciones que puedan alterar el paisaje típico, deberán ser ocultos o lo menos visibles que sea posible.

Ley General de Bienes del Estado: Esta legislación publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 25 de diciembre de 1973 y cuya última reforma fue publicada el 4 de agosto de 2014, establece en su artículo 1° que el patrimonio del estado de Puebla se compone de:

- I. Bienes de dominio público del estado; y
- II. Bienes de dominio privado del estado.

De acuerdo con el artículo 2° son bienes de dominio público los de uso común, los inmuebles destinados por estado a un servicio público y los equiparados a éstos; cualesquiera otros inmuebles propiedad del estado declarados por ley, inalienables e imprescriptibles; y los demás bienes declarados por el Congreso del estado, monumentos históricos arqueológicos que previa expropiación e indemnización, pasen al patrimonio del estado.

Asimismo de acuerdo con la fracción IV también entran en esta categoría los bienes muebles propiedad del estado, que por su naturaleza normalmente no sean sustituibles, como los expedientes de los libros raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos, etcétera.

De acuerdo con el artículo 8, los bienes del dominio público del esta-

do son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos mientras no varía su situación jurídica a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o interina. Los particulares y las entidades públicas locales sólo podrán adquirir sobre el uso o aprovechamiento de estos bienes, los derechos regulares en esta ley u otras que dicte el Congreso del estado.

Se registrarán, sin embargo, por el derecho común, los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios o la autorización de los usos a que alude el artículo 26.

Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos de derecho común, sobre los bienes de dominio público. Los derechos de tránsito, de vistas, de luces, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes se rigen exclusivamente por acuerdo expreso del ciudadano gobernador.

En el artículo 16, en sus diversas fracciones, se señala que son bienes de uso común: los caminos, carreteras y puentes cuya conservación esté a cargo del Gobierno del Estado; los monumentos artísticos e históricos propiedad del Gobierno del Estado y las construcciones levantadas en lugares públicos, para ornato o comodidad de quienes los visiten, excepto que dichas construcciones se hayan donado a los municipios.

De acuerdo con los artículos 17 y 18 se establece que puedan enajenarse terrenos que, habiendo constituido vías públicas del estado, hayan sido retirados de dicho servicio, o los setos o vallados que les hayan servido de límite. Los propietarios de los predios colindantes gozarán del derecho de tanto o el último propietario de un bien adquirido por procedimiento de derecho público, en la parte que les corresponda, según los plazos, mecanismos y procedimientos que la propia legislación contempla.

El artículo 19 identifica como bienes de dominio público a los que están destinados a un servicio público, entre ellos el o los palacios de los poderes del estado, los inmuebles destinados al servicio de las dependencias del poder Ejecutivo, los edificios de cualquier género destinados a oficinas públicas del estado, los predios rústicos directamente utilizados en los servicios públicos del estado, los establecimientos fabriles administrados directamente por el gobierno del estado, los inmuebles de propiedad estatal destinados al servicio de los municipios, así como de los prestados y arrendados para servicios y oficinas federales.

En este mismo artículo en sus fracciones VII y VIII, también se incluyen los inmuebles que constituyan el patrimonio de los establecimientos

públicos creados por leyes locales y cualesquiera otros adquiridos por procedimientos de derecho público, pudiéndose equiparar a los anteriores, según el artículo 20, los bienes que, mediante resolución del Ejecutivo, sean destinados a actividades de interés social a cargo de asociaciones o instituciones privadas que no persigan propósito de lucro.

Ley para la regularización de la propiedad inmobiliaria de predios rústicos en el estado de Puebla Esta legislación fue publicada el 12 de marzo de 2001, la última reforma de esta ley data del 16 de marzo de 2016. De acuerdo con el artículo 1º, esta norma es de orden público e interés social y tiene por objeto determinar las bases, supuestos y procedimientos a que debe ajustarse la Regularización de la Propiedad de Predios Rústicos del Estado de Puebla. En lo fundamental la legislación está orientada a establecer los aspectos esenciales relacionados con los predios rústicos, así como determinar los procedimientos para regularizar este tipo de propiedad.

En su artículo 2º se señala que para los efectos de esta ley se consideran predios rústicos aquellos que se encuentran dentro del estado de Puebla, que no forman parte de la zona urbana de los centros de población y que además son utilizados como pequeñas unidades de producción. Queda facultado el Instituto de Catastro del Estado para interpretar y determinar en qué casos puede considerarse a un predio como rústico.

De acuerdo con el artículo 3º, los predios rústicos son aquellos cuyo valor catastral actualizado no exceda de seis mil setecientos días de salario mínimo general vigente en el estado y cuya superficie no sea superior a seis hectáreas. Por su parte el artículo 4º establece que el que haya poseído predios rústicos con las condiciones para usucapirlos, no tenga título de propiedad y no exista en el Registro Público inscripción de la propiedad a favor de persona alguna, podrá demostrar su posesión en los términos de la ley para que se le reconozca su derecho de propiedad por esta vía.

De acuerdo con el artículo 5º corresponde a los ayuntamientos del estado elaborar un censo de poseedores de predios rústicos, que reúnan los requisitos para usucapirlos, y que no cuenten con título de propiedad, debiéndolo remitir al Instituto de Catastro del Estado con la debida oportunidad y deberán notificar a los poseedores que formen parte del censo.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla: Publicada el 25 de enero de 2013, cuya última reforma data del 12 de diciembre de 2019, esta ley establece las bases para la organización y el funcionamiento de la administración pública estatal, centralizada y paraestatal.

De las reformas y adiciones introducidas destaca la relacionada con la gestión territorial en particular porque se vuelven a unificar en una sola dependencia las atribuciones relacionadas con el medioambiente, el desarrollo rural, la ordenación del territorio y el desarrollo urbano, ejercidas en los dos últimos sexenios por tres secretarías distintas.

Corresponde a la nueva Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento, de acuerdo con el artículo 40 fracción i, formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, vivienda, desarrollo urbano, territorial, ordenamiento ecológico y territorial, así como la ambiental y de recursos naturales y las relativas al desarrollo rural del estado.

1.3. OTRAS LEYES RELACIONADAS CON EL DESARROLLO URBANO

Ley Orgánica Municipal: La actual legislación en el ámbito municipal fue publicada el 23 de marzo de 2001 en el *Periódico Oficial del Estado* de Puebla, cuya última reforma data del 2 de octubre de 2020, esta ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del estado.

En sus artículos 1º, 2º y 3º se establece que el municipio libre es una entidad con personalidad jurídica, base de la división territorial del estado de Puebla y de su organización política y administrativa, conforme a la Constitución Política del Estado de Puebla. De conformidad con el artículo 4º de la propia ley orgánica, San Andrés Cholula es uno de los 217 municipios del estado de Puebla.

Este ordenamiento en su artículo 8º clasifica a los centros de población de los municipios en ciudades, villas, pueblos, rancherías, comunidades, barrios y secciones. En el artículo 9º, fracción I, se establecen los servicios y equipamientos que deben de contener los centros de población, también la población que debe de residir en dichos asentamientos para que el Congreso del estado, mediante decreto, los declares en cualquiera de las clasificaciones consideradas.

En el capítulo xi de este ordenamiento se encuentran los diversos aspectos que contempla la planeación democrática del desarrollo municipal, entre los que sobresalen criterios básicos que deben ser atendidos al momento de su formulación como son su obligatoriedad, la promoción de

la participación de la población con el objeto de atender las demandas del conjunto de los sectores y localidades que conforman el territorio municipal, procurando un desarrollo equitativo e integral.

Código Reglamentario del Municipio de Puebla: Publicado en el POE en agosto del 2004 y cuya última reforma data del 16 de marzo de 2018, el libro tercero contiene las normas relativas al desarrollo urbano sustentable, particularmente en el capítulo 17, título segundo está referido a la planeación de los artículos 740 a 788.

Otras leyes relacionadas con el desarrollo urbano: Dentro del marco jurídico estatal existen leyes que guardan relación con el desarrollo urbano y que son trascendentales para el desarrollo del presente programa la Ley de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla, la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial para el Estado de Puebla, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley sobre Protección y Conservación de Poblaciones Típicas y Bellezas Naturales del Estado de Puebla, la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, la Ley de Catastro del Estado de Puebla, la Ley de Construcciones del Estado de Puebla, la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como la Ley de Transporte del Estado de Puebla, y de sus respectivos reglamentos, en donde se determinaron las bases para la gestión y toma de decisiones en los rubros específicos del presente programa, por lo que hemos considerado conveniente referir algunos de estos instrumentos en sus aspectos fundamentales.

1.4. MARCO DE PLANEACIÓN

El marco de planeación se enfoca en sintetizar y alinear las propuestas y acciones establecidas por los planes y programas vigentes de desarrollo urbano de las tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) jerárquicamente superiores a este Programa Municipal de Desarrollo Urbano, debiendo estar alineados sin incongruencias en los planteamientos estratégicos de cada uno de éstos. Hasta los de nivel internacional se analizarán como parámetros normativos a considerar.

La alineación estratégica iniciará jerárquicamente a nivel nacional con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024, documento

estratégico de mayor jerarquía donde se enumeran los problemas nacionales y se establecen las soluciones a corto mediano y largo plazo.

Además de los ordenamientos normativos a nivel federal, estatal y municipal, también se consideran en el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos los de a nivel internacional que tienen injerencia en la planificación de las políticas y estrategias de las otras tres esferas de gobierno. Por lo que a continuación se describen los ordenamientos en los cuatro niveles.

1.4.1. NIVEL INTERNACIONAL

a) Agenda al 2030

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una hoja de ruta para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos sin comprometer los recursos para las futuras generaciones.

La agenda contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, con metas específicas, que constituyen una agenda integral y multisectorial. Uno de sus objetivos es el 11 de Desarrollo Sostenible: Ciudades y Comunidades Sostenibles, entre sus metas están:

11.1 Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

11.2 Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, mediante la ampliación de transporte público.

11.3 Para 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

11.5 Reducir de forma significativa el número de muertes por desastres y reducir las pérdidas económicas en relación con el Producto Interno Bruto causadas por desastres.

11.6 Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, lo que incluye prestar especial atención a la calidad del aire y la gestión de los dese-

chos municipales y de otro tipo.

11.7 Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.

11.b Para 2020, aumentar el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante la asistencia financiera y técnica, para la construcción de edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

Para lograrlo se necesita:

- Sociedad: Desplázate en bicicleta, caminando o en transporte público. Separa la basura y recicla.
- Iniciativa privada: Cuida los espacios alrededor y promueve los espacios verdes y la convivencia. Reduce la contaminación ambiental.
- Academia: Fortalece la investigación, colabora para crear soluciones innovadoras y apoya en la medición del impacto.
- Gobiernos: Asegura el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados y proporciona sistemas de transporte.

b) Nueva Agenda Urbana

La Nueva Agenda Urbana se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Nueva Agenda Urbana es una guía para orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades para una amplia gama de actores (estados, líderes urbanos y regionales, donantes, programas de las Naciones Unidas, academia, la sociedad civil, entre otros) para los próximos 20 años.

La Nueva Agenda Urbana (NAU) busca promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación y diseño urbano, gobernanza y legislación urbana, y la economía urbana. Procura crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo. Como parte de la “Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos” se tienen algunos compromisos importantes:

Compromisos de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible.

24. Para aprovechar plenamente el potencial del desarrollo urbano sostenible, formulamos los siguientes compromisos de transformación mediante un cambio de paradigma urbano basado en las dimensiones integradas e indivisibles del desarrollo sostenible: la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión ambiental.

El desarrollo urbano sostenible en pro de la inclusión social y la erradicación de la pobreza

25. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la desigualdad creciente y la persistencia de múltiples dimensiones de la pobreza, incluido el aumento del número de habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, afectan tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo y que la organización espacial, la accesibilidad y el diseño de los espacios urbanos, así como la infraestructura y la prestación de servicios básicos, junto con las políticas de desarrollo, pueden promover la cohesión social, la igualdad y la inclusión u obstaculizarlas.

26. Nos comprometemos a fomentar un desarrollo urbano y rural centrado en las personas que proteja el planeta y tenga en cuenta la edad y el género, así como a hacer realidad todos los derechos humanos y libertades fundamentales, facilitando la convivencia, poniendo fin a todas las formas de discriminación y violencia y empoderando a todas las personas y comunidades, facilitando al mismo tiempo su participación plena y significativa. Nos comprometemos también a promover la cultura y el respeto de la diversidad y la igualdad como elementos clave de la humanización de nuestras ciudades y asentamientos humanos.

31. Nos comprometemos a promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización progresiva del

derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado...

37. Nos comprometemos a promover la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, incluidas calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, paseos marítimos, jardines y parques, que sean zonas multifuncionales para la interacción social y la inclusión, la salud y el bienestar humanos, el intercambio económico y la expresión cultural...

41. Nos comprometemos a promover el establecimiento de mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros en las ciudades y los asentamientos humanos a fin de ampliar las plataformas inclusivas, en consonancia con las políticas nacionales, que permitan una participación significativa en los procesos de adopción de decisiones, la planificación y los procesos de seguimiento universales, así como la mejora de la participación de la sociedad civil y el suministro y la producción conjuntos.

c) Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años.

Son 17 los objetivos de desarrollo sostenible, son el plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos. Se interrelacionan entre sí e incorporan los desafíos globales a los que nos enfrentamos día a día, como la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, la prosperidad, la paz y la justicia.

Objetivo 1: Fin de la pobreza. Para lograr este objetivo de acabar con la pobreza, el crecimiento económico debe ser inclusivo, con el fin de crear empleos sostenibles y de promover la igualdad.

Objetivo 2: Hambre cero. El sector alimentario y el sector agrícola ofrecen soluciones claves para el desarrollo y son vitales para la eliminación del hambre y la pobreza.

Objetivo 3: Salud y bienestar. Para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es fundamental garantizar una vida saludable y promover el bienestar universal.

Objetivo 4: Educación de calidad. La educación es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible.

Objetivo 5: Igualdad de género. La igualdad entre los géneros no es sólo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible.

Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento. El agua libre de impurezas y accesible para todos es parte esencial del mundo en que queremos vivir.

Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante. La energía es central para casi todos los grandes desafíos y oportunidades a los que se enfrenta el mundo en la actualidad.

Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico. Debemos reflexionar sobre este progreso lento y desigual, y revisar nuestras políticas económicas y sociales destinadas a erradicar la pobreza.

Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructuras. Las inversiones en infraestructura son fundamentales para lograr un desarrollo sostenible.

Objetivo 10: Reducción de las desigualdades. Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles. Las inversiones en infraestructura son cruciales para lograr el desarrollo sostenible.

Objetivo 12: Producción y consumo responsables. El objetivo del consumo y la producción sostenibles es hacer más y mejores cosas con menos recursos.

Objetivo 13: Acción por el clima. El cambio climático es un reto global que no respeta las fronteras nacionales.

Objetivo 14: Vida submarina. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15: Vida de ecosistemas terrestres. Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. Acceso universal a la justicia y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles.

Objetivo 17: Alianzas para lograr los objetivos. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

d) Acuerdo de París (COP21)

El Acuerdo de París es una convención en marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, es el primer acuerdo universal y jurídicamente

vinculante en la materia. Se firmó el 22 de abril de 2016 y la Unión Europea lo ratificó el 5 de octubre de 2016.

En las partes del Acuerdo de París:

Se reconoce la necesidad de una respuesta progresiva y eficaz a la amenaza apremiante del cambio climático, sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles. Reconociendo también las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, sobre todo de las que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, como se señala en la Convención.

Teniendo plenamente en cuenta las necesidades específicas y las situaciones especiales de los países menos adelantados en lo que respecta a la financiación y la transferencia de tecnología. Reconociendo que las Partes pueden verse afectadas no sólo por el cambio climático, sino también por las repercusiones de las medidas que se adopten para hacerle frente.

Poniendo de relieve la relación intrínseca que existe entre las medidas, las respuestas y las repercusiones generadas por el cambio climático y el acceso equitativo al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

Otras partes que contiene el Acuerdo de París.

Su artículo 2 menciona:

1. El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2° C respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5° C respecto a los niveles prein-

dustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y

c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

e) Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Hábitat

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) promueve pueblos y ciudades social y ambientalmente sostenibles. Es el centro de coordinación de todas las cuestiones relativas a la urbanización y los asentamientos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. ONU-Hábitat prevé ciudades y otros asentamientos humanos bien planificados, bien gobernados y eficientes, con viviendas adecuadas, infraestructura y acceso universal al empleo y servicios básicos como el abastecimiento de agua, la energía y el saneamiento.

Entre sus objetivos está identificar y promover la determinación de metodologías y mecanismos de la legislación urbana que promuevan el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

ONU-Hábitat es la agencia de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos. Su papel principal es promover ciudades sostenibles a nivel social y medioambiental, con el objetivo de proporcionar asentamiento decente para todos.

ONU-Hábitat proyecta ciudades y asentamientos humanos bien planificados, bien gobernados y eficientes, con viviendas, infraestructura y acceso universal a empleo y servicios básicos como agua, energía y saneamiento.

Entre sus principios y compromisos están:

- Reorientar la manera de planificar, financiar, desarrollar, dirigir y gestionar las ciudades
- Asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas

- Reconocer la función rectora de los gobiernos nacionales
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Adoptar enfoques centrados en las personas

1.4.2. NIVEL NACIONAL

a) Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) en materia territorial considera la existencia de un “México Incluyente” como condición para contribuir, de manera más eficaz, a alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. “México Incluyente” busca aplicar políticas que faciliten un uso social y económicamente óptimo del territorio nacional y en esta perspectiva se enuncian las políticas expresadas en la actualización, que sin duda están orientadas a favorecer el uso óptimo del territorio a favor de sus habitantes, «proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna» y «transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e Inteligente” que procure “vivienda digna para los mexicanos».

II. POLÍTICA SOCIAL

Desarrollo sostenible

El gobierno de México está comprometido a impulsar el desarrollo sostenible, que en la época presente, se ha evidenciado como un factor indispensable del bienestar. Se le define como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Esta fórmula resume insoslayables mandatos éticos, sociales, ambientales y económicos que deben ser aplicados en el presente para garantizar un futuro mínimamente habitable y armónico.

Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo.

El sector público fomentará la creación de empleos mediante programas sectoriales, proyectos regionales y obras de infraestructura.

Programas

8. Desarrollo Urbano y Vivienda. Se han comenzado el Programa de Mejoramiento Urbano y Vivienda en 14 municipios del país, tanto en

ciudades de la frontera norte como en polos de desarrollo turístico para aminorar el contraste entre zonas con hoteles de gran lujo, desarrollos urbanos exclusivos y colonias marginadas. Se realizarán obras de rehabilitación y/o mejoramiento de espacios públicos.

El programa abarca ciudades fronterizas como Tijuana, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Ciudad Juárez, Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros; así como colonias marginadas de cuatro turísticos: Los Cabos, Bahía de Banderas, Acapulco y Solidaridad. La vivienda social será una prioridad y se realizarán miles de acciones de mejoramiento, ampliación y sustitución de vivienda. Sólo este año se van a reestructurar 194 mil créditos del Infonavit, lo que va a beneficiar a miles de familias trabajadoras.

b) Normas Oficiales Mexicanas

Las normas jurídicas son las normas contenidas en reglamentos u ordenamientos, Es una regla dirigida a la ordenación del comportamiento humano prescrita por una autoridad cuyo incumplimiento puede llevar aparejado una sanción. Generalmente, impone deberes y confiere derechos.

Las Normas Oficiales Mexicanas, llamadas normas NOM, son de uso obligatorio en su alcance. Algunas de las normas consideradas en los proyectos de Zona de Actividad Logística y la Reubicación de la Central de Abastos son las establecidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes Federal, de las cuales algunas a ser consideradas son las siguientes:

La NOM espacios públicos en los asentamientos humanos expone la planeación de los espacios públicos como un sistema que funciona de forma articulada y no como elementos individuales, sentando bases para generar redes de espacios públicos en los asentamientos humanos. Además, se clasifican los espacios públicos y sus elementos y también define las formas de autoevaluación en niveles de servicio a la hora de realizar planes o programas.

La vigilancia para comprobar el cumplimiento con lo establecido en esta norma, en cualquier momento, estará a cargo de la SEDATU.

- Todo el sistema de espacios públicos debe aspirar al máximo nivel de diseño en accesibilidad universal de acuerdo con la norma mexicana NMX-R-050-SCFI-2006 o la que la sustituya.

- Parques
- Vías urbanas y peatonales
- Espacios públicos de transición
- Derechos de vía y de paso

Proyecto de Norma Oficial Mexicana Proy-Nom-001-SEDATU-2020, Espacios Públicos en los Asentamientos Humanos (DOF: 21/12/2020)

Este proyecto de la norma mexicana tiene como propósito establecer las especificaciones que rijan la construcción de espacios de servicio al público, para lograr que las personas que presentan alguna disminución en su capacidad motriz, sensorial y/o intelectual, incluyendo a la población en general, puedan realizar sus actividades en la forma o dentro de lo que se considera normal para los seres humanos.

En general, una norma tiene la función de regular cierto aspecto de la compleja vida social; tiene el propósito de mejorar la calidad de vida individual y colectiva a través de criterios fundamentales. En este caso, desde la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) representando al gobierno federal y la participación de diversos agentes institucionales y organizaciones de la sociedad civil, la Norma Oficial Mexicana de Espacio Público 2020, tiene la función en específico de regular las acciones en materia de gestión, planeación, construcción y uso de los espacios públicos que habitamos cotidianamente en nuestras ciudades de la república mexicana.

Su contenido se basa en criterios de inclusión, factibilidad, habitabilidad y participación social e interinstitucional, los cuales responden a problemáticas cada vez mayores y profundas de la ciudad contemporánea y, en particular, de nuestras ciudades mexicanas. Son algunos ejemplos: la falta de planeación participativa e interinstitucional (participación) o regulación técnica en la construcción adecuada de espacios públicos a nivel de gobiernos locales (factibilidad), la exclusión en la adecuación de espacios diseñados para personas en situación de vulnerabilidad como mujeres, adultos mayores, niños y de escasos recursos (inclusión) o la depredación de los bienes comunes y de los mismos espacios públicos, jerarquizando el espacio privado, o bien, privilegiando la movilidad motorizada en vez de otros tipos de movilidad alternativa que puedan darse a través de la dotación de una red de espacios públicos (habitabilidad).

Campo de aplicación

El presente Proyecto de Norma Oficial Mexicana es de observancia obligatoria en la elaboración de los planes y programas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que al efecto hayan sido emitidos por el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas o los municipios, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y circunscripciones territoriales, así como en la realización de obras de espacios públicos por parte de la iniciativa privada.

Referencias normativas

Este Proyecto de Norma Oficial Mexicana se complementa con las siguientes normas oficiales mexicanas y normas mexicanas:

2.2 Norma Oficial Mexicana NOM-030-SSA3-2013: Que establece las características arquitectónicas para facilitar el acceso, tránsito, uso y permanencia de las personas con discapacidad en establecimientos para la atención médica ambulatoria y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de septiembre de 2013.

2.3 Norma Oficial Mexicana NOM-034-SCT2-2011: Señalamiento horizontal y vertical de carreteras y vialidades urbanas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de noviembre de 2011.

2.4 Norma Mexicana NMX-R-050-SCFI-2006: Accesibilidad de las personas con discapacidad a espacios construidos de servicio al público-especificaciones de seguridad, publicada el 19 de diciembre de 2006.

Algunas NOM en materia de suelos

Norma Oficial Mexicana NOM-155-SEMARNAT-2007: Que establece los requisitos de protección ambiental para los sistemas de lixiviación de minerales de oro y plata. Dependencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Norma Oficial Mexicana NOM-021-SEMARNAT-2000: Que establece las especificaciones de fertilidad, salinidad y clasificación de suelos. Estudios, muestreo y análisis. Dependencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Norma Oficial Mexicana NOM-020-SEMARNAT-2000; Que establece los procedimientos y lineamientos que se deberán observar para la rehabilitación,

mejoramiento y conservación de los terrenos forestales de pastoreo. Dependencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Norma Oficial Mexicana NOM-023-SEMARNAT-2001: Que establece las especificaciones técnicas que deberá contener la cartografía y la clasificación para la elaboración de los inventarios de suelos. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dependencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Norma Oficial Mexicana NOM-062-SEMARNAT-1994: Que establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos sobre la biodiversidad que se ocasionen por el cambio de uso del suelo de terrenos forestales a agropecuarios. Dependencia: Secretaría de Desarrollo Social.

Norma Oficial Mexicana NOM-060-SEMARNAT-1994: Que establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos ocasionados en los suelos y cuerpos de agua por el aprovechamiento forestal.

Algunas NOM en materia de impacto ambiental

Norma Oficial Mexicana NOM-120-SEMARNAT-2011: Que establece las especificaciones de protección ambiental para las actividades de exploración minera directa, en zonas agrícolas, ganaderas o eriales y en zonas con climas secos y templados en donde se desarrolló vegetación de matorral xerófilo, bosque tropical caducifolio, bosques de coníferas o encinos. Dependencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Norma Oficial Mexicana NOM-129-SEMARNAT-2006; Redes de distribución de gas natural: Que establece las especificaciones de protección ambiental para la preparación del sitio, construcción, operación, mantenimiento y abandono de redes de distribución de gas natural que se pretendan ubicar en áreas urbanas, suburbanas e industriales, de equipamiento urbano o de servicios. Dependencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Norma Oficial Mexicana NOM-115-SEMARNAT-2003: Que establece las especificaciones de protección ambiental que deben observarse en las actividades de perforación y mantenimiento de pozos petroleros terrestres para exploración y producción en zonas agrícolas, ganaderas y eriales, fuera de áreas naturales protegidas o terrenos forestales. Dependencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Norma Oficial Mexicana NOM-130-ECOL-2000: Protección ambiental-sistemas de telecomunicaciones por red de fibra óptica-especificaciones para la

planeación, diseño, preparación del sitio, construcción, operación y mantenimiento. Dependencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

c) Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU) 2021-2024 es el instrumento de planeación determinado en la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial, que guarda congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y con la Estrategia Nacional de Ordenamiento.

La formulación del PNOTDU tiene como base el territorio, que es el elemento transversal de la mayoría de las políticas de la Administración Pública Federal, en el que se encuentran desigualdades y brechas sociales que implican la intervención conjunta de los tres órdenes de gobierno, así como los sectores público, social y privado, con el objeto de contar con un instrumento de planeación que bajo el principio “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”, establece la reorientación de los usos, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio; integra las dimensiones ambiental, social, cultural y económica; trasciende los ámbitos rural y urbano al considerar las escalas municipal, metropolitana, estatal, regional y nacional; promueve el cuidado de la biodiversidad y reconcilia a las personas con su entorno natural.

Para la elaboración del PNOTDU destaca el apoyo de las Unidades Responsables de la SEDATU, así como de los representantes de las entidades del sector: Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), Procuraduría Agraria (PA), Registro Agrario Nacional (RAN), Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), cuyas aportaciones enriquecieron la definición de las líneas de acción y las metas para el bienestar.

Objetivos prioritarios. Relevancia del Objetivo prioritario 1: Modelo de desarrollo territorial equilibrado y sostenible. Relevancia del Objetivo prioritario 2: Promover un desarrollo integral en los sistemas urbano rurales y en las zonas metropolitanas. Relevancia del Objetivo prioritario 3:

Transitar a un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas y equitativas que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos. Relevancia del Objetivo prioritario 4: Potencializar las capacidades organizativas, productivas y de desarrollo sostenible del sector agrario, las comunidades rurales e indígenas en el territorio. Relevancia del Objetivo prioritario 5: Promover el hábitat integral de la población en la política de vivienda adecuada. 1. 2. 3. 4. 5. 5.1 5.2 5.3 5.4 5.5 ÍNDICE 6 9 11 12 13 21 22 26 30 34 38 4 5.6 6. 7. 8. 9. Relevancia del Objetivo prioritario 6: Fortalecer la sostenibilidad y las capacidades adaptativas en el territorio y sus habitantes.

d) Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) se plantea como el instrumento rector que, bajo un enfoque sistémico, configura la dimensión espacial y territorial del desarrollo de México en un horizonte de largo plazo hacia el 2020-2040. Con la ENOT se sientan las bases de la rectoría del Estado en la política nacional del OT.

Entre los puntos importantes están:

2.3 El sistema asentamientos humanos e infraestructura

En el medio urbano el suelo tiene una función distinta a la de las actividades primarias y su análisis puede darse desde dos ángulos. El primero consiste en la producción de estructuras que cumplen alguna función útil a la sociedad (vivienda, comercio, industria y equipamientos, entre otros). Esa actividad genera, para quien la realiza, la obtención de una ganancia propia de quien produce un bien que no existía, es decir, la ganancia derivada de la actividad industrial, en este caso de la industria de la construcción. Pero además suele traer consigo la captación del incremento del valor del suelo que no es atribuible a esa actividad, sino a lo que ocurre en el entorno (infraestructuras y otras condiciones), así como a las condiciones normativas derivadas de los planes y programas (edificabilidad).

En segundo lugar, se encuentra la incorporación irregular de suelo rural a la expansión urbana. En general, ha habido una falta de atención a las causas de la irregularidad y, en particular, no se ha hecho un esfuerzo para generar una oferta de suelo adecuado para las familias de menores ingresos que represente una alternativa real a la ocupación del suelo informal.

2.3.1 Los grandes retos del sistema de asentamientos humanos e infraestructura

Suelo y derechos de propiedad, factores de justicia socioespacial

1. Mejorar cuantitativa y cualitativamente los servicios básicos en las ciudades y en los sectores rurales para elevar los niveles de bienestar, particularmente de la población históricamente excluida.
2. Promover la vigilancia y seguridad de los socioecosistemas protegidos, así como de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanos que las defienden de aquellos que devastan y saquean la salvaguardia del patrimonio cultural y natural, tangible e intangible, vinculado con el uso sostenible de la biodiversidad.
3. Promover la elaboración, instrumentación y actualización de *Atlas de riesgo* en cuando menos 85% de los municipios, para que permitan dar continuidad y tomar acciones locales en la identificación de amenazas, riesgos y vulnerabilidad ante los fenómenos naturales, antropogénicos y consecuencias del cambio climático.

Conurbación y metropolización: procesos acelerados de urbanización

4. Incentivar la colaboración entre sectores y entre los tres órdenes de gobierno, a fin de lograr una visión y acciones compartidas de planeación estratégica de las zonas metropolitanas por su alta influencia económica, territorial y social, siendo que en ellas se concentra 76% del PIB nacional y 63% de la población.
5. Lograr el reconocimiento normativo del fenómeno metropolitano como estratégico en el desarrollo económico, social, cultural y ambiental del país, desde el ámbito constitucional y de manera homologada en todas las entidades federativas como medida para la obligatoriedad en la implementación y el fortalecimiento de los instrumentos metropolitanos de gobernanza, planeación y financiamiento.

Rezago y vivienda inasequible: limitantes de la habitabilidad

6. Lograr una oferta de suelo urbano a precios asequibles, en localizaciones seguras y debidamente integradas al tejido urbano, particularmente en las periferias urbanas.

7. Identificar las viviendas en condición de irregularidad en la tenencia de la tierra, estimada en poco más de 7.5 millones de viviendas en todo el territorio, para orientar programas de mejoramiento y regularización.
8. Promover el derecho a la vivienda adecuada, del que son titulares todas las personas independientemente del tamaño de la localidad donde habitan.
9. Crear reservas territoriales suficientes y bien ubicadas en todo el territorio nacional para desarrollar vivienda asequible y adecuada para la actual y futura demanda.
10. Ampliar la cobertura de programas de financiamiento para adquirir una vivienda adecuada hacia 66% de la fuerza laboral que actualmente no tiene forma de hacerlo, principalmente en los sectores informales y de menores ingresos.
11. Rediseñar programas y reasignar recursos públicos para reducir el rezago en los materiales, disponibilidad de servicios básicos y de hacinamiento de, cuando menos, 20% del total de viviendas en el país.
12. Diseñar e implementar una normatividad para incorporar los temas culturales, diversidad, inclusión y de accesibilidad en las viviendas.

e) Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024

El Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024 tiene cuatro objetivos prioritarios:

- Ordenamiento territorial. Establecer un sistema territorial incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos.
- Desarrollo agrario. Reconocer el papel de la población rural, pueblos indígenas y afro mexicanos para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.
- Desarrollo urbano. Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible.
- Vivienda. Garantizar el derecho humano de todas las personas a una vivienda adecuada.

En el marco de los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024 (PND) y la legislación vigente, el Programa Sectorial incorpora principios de planeación sectorial con una visión humana y sostenible del territorio. Esta visión tiene el objetivo de construir territorios de paz y bienestar a partir de la reducción progresiva de las brechas de desigual-

dad socioespacial, pobreza y discriminación que han sido producidas y reproducidas por las políticas neoliberales. Por lo tanto, se establecen las bases para disminuir las disparidades regionales y locales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración e inclusión de todas las regiones, comunidades, pueblos y personas a los procesos de desarrollo y detonar sus potencialidades productivas.

La SEDATU asume un liderazgo sin precedentes en la configuración espacial del desarrollo territorial; esto conlleva la incorporación de enfoques transversales para el combate a las desigualdades entre personas, comunidades y territorios, y la implementación de estrategias integrales de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, desarrollo agrario y vivienda. Asimismo, asume el compromiso de robustecer la coherencia e interrelación de los objetivos y acciones de los tres órdenes de gobierno, considerando la participación que le corresponde a los distintos ámbitos administrativos, en materia de desarrollo rural, tenencia de la tierra, seguridad alimentaria, gestión de los recursos naturales, prestación de servicios públicos, agua y saneamiento, salud, medio ambiente, energía, vivienda, movilidad, entre otros. En este orden de ideas, los principios de planeación sectorial que enmarcan el diseño y ejecución del Programa Sectorial son los siguientes:

1. El Estado conduce la política territorial.
2. Los distintos hábitats humanos deben ser inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
3. Las personas, los pueblos y las comunidades se deben situar al centro del desarrollo sostenible e inclusivo del territorio.
4. La protección y preservación del medio ambiente es fundamental para lograr el bienestar de todas las personas.
5. El territorio y su defensa se consideran como elementos de arraigo y como agente del desarrollo humano.
6. La planificación urbana y territorial debe de realizarse con visión de largo plazo.
7. La gobernanza urbana, metropolitana y territorial debe ser fortalecida.
8. El Estado debe procurar la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas en todo el territorio.
9. Se debe respetar y proteger la diversidad cultural y étnica de los territorios, sus poblaciones y sus comunidades.

10. La atención prioritaria de grupos en situación de vulnerabilidad es una obligación moral.
11. El territorio se debe entender y gestionar como un elemento transversal de las políticas nacionales.
12. Los derechos de la propiedad individual, colectiva, social, pública y privada conllevan responsabilidades para cumplir con la función social y ambiental del suelo y la vivienda.
13. El Estado debe procurar la justicia socioespacial para fomentar la distribución equitativa de cargas y beneficios de la vida en sociedad.
14. Se necesita reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.
15. Se debe reconocer a los sujetos colectivos como garantes y guardianes de los recursos naturales.

f) Programa Nacional de Vivienda

La Ley de Vivienda establece que la vivienda es un área prioritaria para el desarrollo nacional, y que el Estado impulsará y organizará las actividades inherentes a la materia por sí y con la participación de los sectores social y privado.

Relevancia del objetivo prioritario 5: Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio.

En el pasado, la desvinculación entre la política habitacional y la política de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano derivó en una oferta de vivienda que no alcanza a cubrir las necesidades de una vivienda adecuada, principalmente por una mala ubicación respecto a fuentes de empleo, infraestructura, equipamientos básicos.

Por lo anterior, el PNV 2021-2024 establecerá mecanismos que aseguren la aplicación de los instrumentos de ordenamiento del territorio en todas las acciones de vivienda, haciendo que éstas a su vez contribuyan a implementar un modelo de gestión más eficiente y sustentable del suelo en México.

Objetivo Prioritario 5.- Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio.

5.1.1 Realizar un levantamiento a nivel nacional para caracterizar la problemática de vivienda informal y de vivienda abandonada; complementándolo con estudios que, desde enfoques interdisciplinarios, permitan entender mejor ambas problemáticas y así diseñar soluciones de atención que las mitiguen y prevengan.

5.1.2 Actualizar el inventario nacional de suelo para identificar suelo apropiado para el desarrollo de vivienda, tanto en zonas urbanas como rurales, privilegiando terrenos en zonas consolidadas con acceso a fuentes de empleo y servicios.

5.1.3 Llevar a cabo el proceso de diseño técnico y metodológico para elaborar el registro de asentamientos irregulares que sean objeto de las acciones de vivienda de las instituciones competentes.

5.1.4 Rediseñar el RENARET (Registro Nacional de Reservas Territoriales) y elaborar nuevos lineamientos para su funcionamiento, analizando estrategias para incrementar y gestionar adecuadamente el uso de reservas territoriales del estado y las pertenecientes al sector, con el fin de poder ofrecer mayor disponibilidad de vivienda asequible para la población en mayor rezago.

5.1.5 Fomentar la actualización catastral y registral como apoyo para identificar y valorar suelo vacante o subutilizado, a fin de integrar reservas estratégicas de suelo para vivienda

5.1.6 Asegurar que, en los procesos de apoyo técnico a los PMDU, se integren criterios y capacitaciones para promover zonas habitacionales con disponibilidad de servicios y buena ubicación, sensibilizando además respecto a la importancia de usos mixtos y proximidad al transporte público.

5.1.7 Promover la integración del Sistema de Información Territorial y Urbano para que se incorporen datos espaciales y estadísticos de ubicación relativos con: áreas prioritarias de desarrollo, zonas de riesgo, áreas naturales protegidas y zonas de patrimonio histórico, para contribuir a la planificación urbana y territorial de los municipios.

g) Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (*Diario Oficial* Viernes 7 de septiembre de 2012)

Es un instrumento de política pública sustentado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección Ambiental (LGEEPA) y en su Reglamento en materia de Ordenamiento Ecológico.

El Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POE-GT) es un instrumento de política pública sustentado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección Ambiental (LGEEPA) y en su Reglamento en materia de Ordenamiento Ecológico. Es de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal y tiene el propósito de establecer las bases para que las dependencias y entidades de la APF formulen e instrumenten sus programas sectoriales con base en la aptitud territorial, las tendencias de deterioro de los recursos naturales, los servicios ambientales, los riesgos ocasionados por peligros naturales y la conservación del patrimonio natural. Todo ello, analizado y visualizado como un sistema, en el cual se reconozca que la acción humana tiene que estar armonizada con los procesos naturales.

Como artículos principales están:

Artículo segundo.- En términos del artículo 19 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio será de observancia obligatoria en todo el territorio nacional y vinculará las acciones y programas de la Administración Pública Federal y las entidades paraestatales en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Artículo tercero.- De conformidad con el artículo 34 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal deberán observar el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio en sus programas operativos anuales, en sus proyectos de presupuestos de egresos y en sus programas de obra pública.

Artículo cuarto.- La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tendrá a su cargo la etapa de ejecución y evaluación del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, de conformidad con las disposiciones aplicables de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico.

II. Propuesta del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POEGT)

Con fundamento en el artículo 26 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Orde-

namiento Ecológico (RLGEEPA, última reforma DOF, 28 de septiembre de 2010), la propuesta del programa de ordenamiento ecológico está integrada por la regionalización ecológica (que identifica las áreas de atención prioritaria y las áreas de aptitud sectorial) y los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, aplicables a esta regionalización.

Atlas Nacional de Riesgo

Acuerdo por el que se emite la guía de contenido mínimo para la elaboración del *Atlas Nacional de Riesgos*. (*Diario Oficial*, miércoles 21 de diciembre de 2016)

Sistema integral de información sobre los agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los agentes afectables (LGPC, Art 2). Con sus herramientas se estará en posibilidad de simular escenarios de riesgos y estimación del sistema expuesto ante un fenómeno perturbador para la oportuna toma de decisiones en las medidas de prevención, mitigación y la gestión adecuada del territorio.

El artículo segundo de la Ley General de Protección Civil menciona: La *Guía de contenido mínimo para la elaboración del Atlas Nacional de Riesgos* es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que, en el ámbito de sus atribuciones, participan en coordinación con los tres órdenes de gobierno en materia de protección civil, así como para aquellos que realicen atlas de riesgos conforme a lo establecido en la Ley General de Protección Civil y su Reglamento.

Con la finalidad de contar con un *Atlas Nacional de Riesgos* que contenga criterios homogéneos, todos los atlas de riesgos deberán integrar los componentes mínimos que establece el Reglamento de la Ley General de Protección Civil, en su artículo 112, los cuales consisten en un sistema de información geográfica, mapas de peligro, mapas de susceptibilidad para el caso de inestabilidad de laderas u otro fenómeno cuando así aplique, inventario de bienes expuestos, inventario de vulnerabilidades, mapas de riesgo y escenarios de riesgos. Para cada uno de los fenómenos de origen natural y antropogénico, específicamente para los agentes que establece la Ley General de Protección Civil en el artículo 2, fracciones XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVI se deberán generar de manera particular los mapas de peligro, de susceptibilidad para el caso de inestabilidad de laderas, u otro

fenómeno cuando así aplique, y de riesgos; así como los inventarios de vulnerabilidades y bienes expuestos.

h) Programa de Mejoramiento Urbano

Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano para el ejercicio fiscal 2021 (DOF: 31/12/2020)

El Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) tiene como propósito que sus acciones y apoyos cumplan con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en sus artículos 4 y 5, referentes a que toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios de equidad e inclusión; el derecho a la propiedad urbana; coherencia y racionalidad; participación democrática y transparencia; productividad y eficiencia; protección y progresividad del equipamiento urbano y espacio público; resiliencia, seguridad urbana y riesgos; sustentabilidad ambiental, accesibilidad universal y movilidad, y que, en ese sentido, y con el fin de brindar un programa que beneficie a la población del país.

Como principales puntos de las reglas de operación del programa a considerar son:

CAPÍTULO III

LINEAMIENTOS GENERALES

3.1 Cobertura

El programa tendrá una cobertura a nivel nacional

3.2 Población potencial

La población asentada en municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de las ciudades de 15,000 o más habitantes que forman parte del Sistema Urbano Nacional 2018 (SUN 2018).

3.3 Población objetivo

La población asentada en municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de las ciudades de 15,000 o más habitantes que forman parte del SUN 2018 y que reside en manzanas que presentan condiciones de medio a muy alto grado de rezago urbano y social.

Los criterios para identificar manzanas que presentan rezago medio a muy alto grado de rezago urbano y social (PMU-01) pueden consultarse en el mi-

crostitio del programa: <http://mimexicolate.gob.mx/> Para la Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial se considerarán los territorios de las ciudades de 15,000 o más habitantes que forman parte del SUN 2018.

CAPÍTULO IV

Vertientes, Modalidades y Tipos de Apoyo del Programa de Mejoramiento Urbano

4.3 Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial
La vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial consiste en otorgar apoyos para la elaboración y actualización de instrumentos de planeación territorial conforme a la LGAHOTDU.

4.3.1 La vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial considera las siguientes modalidades y tipos de apoyo:

- a) Modalidad Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Estatal.
 - a).1 Elaboración o actualización del proyecto del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PEOTDU).
- b) Modalidad Planeación y Ordenamiento Metropolitano.
 - b). 1 Elaboración o actualización del proyecto del Programa Metropolitano (PM).
- c) Modalidad Planeación Urbana Municipal.
 - c). 1 Elaboración o actualización del proyecto del Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU).
- d) Modalidad Planeación Regional;
 - d). 1 Elaboración o actualización del proyecto del Plan o Programa de Desarrollo Regional, y
 - d). 2 Elaboración o actualización del proyecto del Programa Territorial Operativo.

i) Programa Nacional de Reconstrucción

Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2021 (*Diario Oficial*, viernes 8 de enero de 2021)

El Programa Nacional de Reconstrucción para la atención de personas y comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018 deviene de un compromiso de campaña y ahora presidencial, que es asumido como una responsabilidad del Estado e involucra la participación

de los tres órdenes de gobierno y de los tres poderes, de la mano con la sociedad. Es por ello que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2021, sector cultura, se consideran los recursos para el PROGRAMA NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN que tendrán por objeto atender los bienes culturales afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y conforme a lo previsto en la Ley General de Protección Civil. La aplicación y erogación de los recursos que se otorgarán a través del programa, así como su seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia, se sujetarán a las reglas de operación emitidas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano el 08 de enero de 2021.

La ejecución del programa se regirá por los principios básicos de eficacia, eficiencia, integralidad, inclusión, imparcialidad, honradez, transparencia y rendición de cuentas. A través de las acciones a cargo de los tres órdenes de gobierno y mediante la suscripción de convenios de colaboración se materializará el objetivo del programa que consta de la restauración, rehabilitación, conservación, mantenimiento, capacitación y prevención en bienes culturales que dan identidad y son parte del patrimonio cultural de las comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018.

En virtud de lo anterior, se invita a participar en términos de lo establecido en el programa y en las reglas de operación, a entidades federativas, municipios de las entidades federativas y alcaldías de la Ciudad de México, instituciones académicas y particulares.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 establece que el Programa Nacional de Reconstrucción “está orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y se aplica en Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Se prioriza la atención a quienes habiten en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos índices de violencia, y considerando las localidades con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación por el número de inmuebles en la localidad, y el mayor daño en la infraestructura y las viviendas.”

El Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) será coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y ejecutado en co-

laboración con las secretarías de Educación, Salud y Cultura; con fundamento en los artículos 3, 5, 8, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 106 de la Ley General de Educación; 1o., 3o., fracción I, 6o. y 7o. de la Ley General de Salud; 2, fracción VIII y 4 de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, 27, 28 y 29 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021; artículos 3 y 5 del decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción.

Entre sus objetivos específicos están:

- a) Contribuir a proteger y garantizar la realización del derecho a disfrutar de una vivienda adecuada para las personas y comunidades afectadas por los SISMOS, que aún no han sido atendidas o lo fueron parcialmente mediante acciones de reconstrucción, rehabilitación y reubicación de vivienda;
- b) Contribuir a garantizar el derecho de la población escolar a ocupar la infraestructura educativa en condiciones de seguridad a través de la reconstrucción y rehabilitación de planteles educativos públicos y su equipamiento en los municipios afectados por los SISMOS, que a la fecha no se encuentren atendidos con algún otro programa o recurso, o que hayan resultado insuficientes previa corroboración de los daños;
- c) Contribuir a garantizar el ejercicio del derecho a la protección de la salud mediante la ejecución de estudios y proyectos para la reconstrucción, rehabilitación, sustitución, reubicación, demolición o equipamiento de la infraestructura de salud o unidades médicas en los municipios afectados, que a la fecha no se encuentren atendidas con algún otro programa o recurso, o que hayan resultado insuficientes.
- d) Contribuir a fortalecer y fomentar el acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios culturales mediante acciones de restauración, rehabilitación y mantenimiento de inmuebles que aún no han sido atendidas o lo fueron parcialmente, así como por medio de capacitación para la prevención y la conservación de bienes cultural, histórico, arqueológico y artístico que dan identidad y son parte del patrimonio de las comunidades afectadas por los SISMOS.

Como principales puntos entre otros están:

Capítulo 3. Lineamientos generales

3.1 Cobertura. El PROGRAMA se implementará en los municipios afectados

por los SISMOS para el beneficio de su población, ubicados en las entidades federativas de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Las acciones y proyectos específicos serán los que se definan por cada instancia responsable, de acuerdo con los criterios de las presentes REGLAS.

3.2 Población potencial. La población potencial está conformada por los municipios que sufrieron daños por los SISMOS para la atención de los habitantes y comunidades que fueron afectados en los estados de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México.

3.3 Población objetivo. La población objetivo son los municipios afectados por los SISMOS para atender la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de salud, educación y bienes muebles e inmuebles culturales, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad o no dispongan de recursos asignados, incluidos los que no estén contemplados en las declaratorias de desastre natural, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en las presentes REGLAS.

3.4 Requisitos. Los apoyos del PROGRAMA se asignarán acorde a los requisitos establecidos por los sectores señalados en el capítulo 7 de las presentes REGLAS, así como en sus respectivos anexos, tomando en cuenta la disponibilidad programática y presupuestaria por sector, por modalidad de apoyo y por entidad federativa.

j) Política Nacional de Suelo del Instituto Nacional del Suelo Sustentable

La Política Nacional de Suelo es un reflejo de la integración de las políticas del sector, como son el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040, el Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024.

Este documento es un instrumento de política pública que establece una serie de conceptos, fundamentos y criterios técnicos para orientar la toma de decisiones respecto a la problemática relacionada con el uso, aprovechamiento, ocupación y conservación del suelo en las ciudades mexicanas.

Los principios de la PNS se encuentran alineados con los principios rectores del PND 2019-2024¹⁹ al compartir una visión humana y sostenible del territorio para generar bienestar entre la población, impulsar el desarrollo, la justicia y recuperar la fortaleza del Estado como articulador de los propósitos nacionales. La aplicación de los principios de la PNS requiere de la participación gubernamental dirigida a la generación de oferta de suelo para el desarrollo urbano, otorgando solvencia a la demanda y atendiendo la irregularidad de manera integral.

Importante sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), cuyo artículo 27 establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de impulsar la defensa del interés público, por encima de los intereses particulares

Se deberán dictar 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. Algunos puntos principales considerados son:

4.1 Principios

La planeación, gestión, aprovechamiento y ocupación del suelo deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

1. La Política Nacional de Suelo será promovida por el Estado y establecerá estrategias que contribuyan a ejecutar las políticas nacionales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano, Vivienda y Protección Civil.
2. La base principal para la ejecución de proyectos y acciones de gestión del suelo es la participación, coordinación y concertación entre diversos actores sociales, económicos y órdenes de gobierno.
3. Los instrumentos y proyectos de gestión del suelo garantizarán el derecho a la ciudad para todas las personas, pero enfatizando la inclusión equitativa de la población en situación de pobreza y asegurando para ella la ocupación de entornos seguros y sustentables.
4. El interés público y social de las acciones de gestión de suelo será predominante sobre el interés privado, garantizando los derechos de propiedad y el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria.
5. Se reconoce la deuda histórica con la población más desfavorecida, por lo tanto, se dará prioridad a la generación de una oferta de suelo servido y bien localizado para resolver necesidades de vivienda de la población en situación

de riesgo, rezago social y marginación.

6. La gestión del suelo garantizará la preservación y restauración del equilibrio ecológico, la protección al ambiente y el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural.

7. Los proyectos de gestión del suelo aportarán buenas prácticas a los gobiernos locales para que promuevan y alcancen un equilibrio en la distribución de las cargas y beneficios del desarrollo urbano.

8. La Política Nacional de Suelo buscará prevenir la ocupación irregular del suelo y contribuirá, mediante diferentes mecanismos y regímenes de propiedad, a ofrecer seguridad en la tenencia de la tierra, hasta erradicar la incertidumbre con que viven los poseionarios que no tienen derechos reconocidos por la ley.

9. La Política Nacional de Suelo impulsará mecanismos para evitar la especulación del suelo y de la propiedad inmobiliaria, garantizando que el suelo urbano sea plenamente aprovechado, en particular los inmuebles no edificados, no utilizados o subutilizados.

10. Se reconoce la necesidad de dar cabida a diferentes regímenes de propiedad e incorporar, de manera separada o combinada, los derechos de la propiedad social al ordenamiento territorial.

1.4.3. NIVEL ESTATAL

a) Plan Estatal de Desarrollo 2017-2024

Alineación al Plan Nacional de Desarrollo y Estrategias Nacionales 2019-2024. El estado de Puebla tiene como prioridad mejorar el bienestar general de las personas, creando entornos donde no se toleren los actos de corrupción e impunidad; en este sentido, el compromiso del gobierno de Puebla es generar sinergia con el gobierno federal contribuyendo a los objetivos que propicien el desarrollo.

A través de la alineación del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 con el Plan Nacional de Desarrollo, las Estrategias Nacionales y los instrumentos derivados del PND, se plasma una visión de gobierno y se establece un plan de acción que oriente esfuerzos y contribuya al cumplimiento de los objetivos nacionales para consolidar el desarrollo social, económico, político y cultura de Puebla. Esto reafirma el compromiso con los habitantes

del estado desde una perspectiva integral, competitiva e incluyente que permite incorporar una visión del estado de acuerdo con las necesidades particulares que se presentan en cada región.

El PED se diseñó pensando en la atención al desarrollo social y económico seguro y sostenible, considerando particularidades específicas de las regiones donde se presenta un mayor rezago. Entre sus principales puntos están:

EJE 1. Seguridad Pública, Justicia y Estado de Derecho

Objetivo. Mejorar las condiciones de seguridad pública, gobernabilidad, legalidad, justicia y certeza jurídica de la población del estado de Puebla.

Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Estrategia 2

Consolidar los mecanismos de prevención y atención en el estado para generar condiciones de estabilidad social.

Líneas de acción

1. Fortalecer la cultura preventiva a través de esquemas de participación social.
2. Reforzar la cultura de protección civil para identificar y prevenir riesgos en la población.
3. Fomentar la coordinación entre el sector público, privado y Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) que promueva acciones en materia de prevención y protección civil.
4. Desarrollar acciones de reconstrucción del tejido social que fortalezcan el Estado de Derecho.

Estrategia Transversal Cuidado Ambiental y Atención al Cambio Climático

Implementar mecanismos de coordinación interinstitucional donde se procure el acceso a un ambiente sano para el presente y las poblaciones futuras.

Líneas de acción

1. Establecer programas interinstitucionales de contingencia ambiental correctivos y preventivos para la protección de la población.
2. Promover la participación social respecto al cuidado y preservación del medio ambiente.
3. Regular los asentamientos humanos a través de instrumentos de ordenamiento territorial en las regiones del estado.
4. Aplicar el ordenamiento jurídico en las regiones del estado para lograr un desarrollo sostenible.

EJE 2

Recuperación del campo poblano. Estrategia transversal de infraestructura. Fortalecer la infraestructura y tecnología en el campo poblano para el desarrollo productivo en las regiones del estado.

Líneas de acción

1. Impulsar infraestructura hídrica para su aprovechamiento productivo. Orden jurídico poblano.
2. Mejorar las vías de comunicación y los sistemas de transportes, que propicien el intercambio eficiente de los productos y servicios derivados del campo.
3. Impulsar nodos de desarrollo regional.
4. Desarrollar infraestructura y equipamiento de abasto y comercio.

Estrategia Transversal Cuidado Ambiental y Atención al Cambio Climático
Promover mecanismos de adaptación en el medio rural para mitigar los impactos negativos del cambio climático y de la contaminación ambiental.

Líneas de acción

1. Promover buenas prácticas de prevención para atender los efectos causados por el cambio climático.
2. Promover el uso de tecnologías innovadoras para hacer eficiente el desarrollo productivo y la transición energética en el medio rural.
3. Impulsar el desarrollo de tecnologías para la adaptación de las especies forestales y agropecuarias al cambio climático.
4. Impulsar la producción de manera sostenible para mitigar el cambio climático.
5. Impulsar el ordenamiento territorial para la gestión sostenible.
6. Promover el manejo sostenible del suelo y agua con identidad.
7. Preservar los servicios ecosistémicos y medios de vida en el campo poblano.

Instrumentos Derivados del Plan Estatal de Desarrollo

Programas sectoriales:

Programa Sectorial de Gobernabilidad y Cultura de Legalidad

Programa Sectorial de Seguridad Pública

Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario

Programa Sectorial de Desarrollo Económico

Programa Sectorial de Trabajo

Programa Sectorial de Cultura

Programa Sectorial de Turismo
Programa Sectorial de Salud
Programa Sectorial de Educación
Programa Sectorial de Bienestar
Programa Sectorial de Movilidad y Transporte
Programas Regionales:
Programas de Desarrollo Regional Estratégico

b) Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla (2008)

Cuya misión es regular las funciones públicas y privadas, definiendo estructuras, asignando acciones, identificando lugares con potencial de concurrencia y programando tiempos de concertación de instituciones y sujetos sociales. El punto de partida es el incidir directamente en los procesos de urbanización, analizando su modo de comportamiento territorial y planteando un instrumento de planeación que facilite el manejo de una adecuada administración del desarrollo urbano.

El marco jurídico del Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla está constituido por los siguientes ordenamientos: I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, II.- Ley General de Asentamientos Humanos, III.- Ley de Planeación, IV.- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, V.- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, VI.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; VII.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, VIII.- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, IX.- Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, X.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, XI.- Ley para el Ambiente Natural y Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla, XII.- Ley del Sistema Estatal de Protección Civil y XIII.- Ley Orgánica Municipal.

En el marco de la gestión de la administración del desarrollo urbano, el desarrollo sustentable se orienta a satisfacer las necesidades de la población actual, sin que se disminuya la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas, es decir que el desarrollo regional equilibrado y equitativo es un proceso donde participan los distintos actores sociales de los Subsistemas Urbanos Sustentables –SUBUS– y los Sistemas Urbano Ambientales Sustentables –SUAS–, que impulsarán con inversiones, el desarrollo regional de forma conjunta con las inversiones propias del

estado, llevadas a cabo en forma planificada, a manera detonante de su desarrollo.

La zona de Angelópolis como SUAS tiene las siguientes fortalezas, debilidades y amenazas en el ámbito urbano:

Fortalezas

- Excelente accesibilidad al principal mercado de la república y suficientes accesos hacia las mesorregiones del país.
- Contiene los municipios conurbados con mayor dinamismo y concentración, demográfica, económica y de equipamiento urbano, que en otros SUAS.
- Centros de población con una base económica de expansión, estables en su desarrollo, con áreas urbanas moderadas susceptibles de aplicar su crecimiento urbano, respecto del medio ambiente sustentable.
- Cuenta con carreteras de altas especificaciones en operación.
- Capacidad técnica y potencial para mantener y conservar las vías en servicio.
- Cuenta con el aeropuerto internacional “Hermanos Serdán”.
- Contiene los mejores grados y niveles de especialización económica de bienes y servicios.
- Al tener la mayor concentración de áreas y parques industriales, se cuenta con un alto grado de desarrollo industrial: automotriz, textil y confección.
- Potencial de explotación de sitios turísticos.
- Mayor infraestructura de servicios y vías de comunicación.
- Concentra los mejores equipamientos sociales, recreativos y culturales en términos de calidad y cantidad en el estado.
- Se tiene arraigo en las tradiciones y artesanías.

Debilidades

- Los excesos de conurbación apresurada alteran las condiciones para una planeación urbana exitosa.
- Hay excedentes de mano de obra especializada que no fluye hacia otros SUAS retrasándose su desarrollo y presionando sobre el nivel de condiciones de vida urbana.
- Por ser una zona densamente poblada se contaminan las cuencas hidrológicas con descargas residuales de las áreas urbanas y de las industriales (cuenca del alto Balsas y presa de Valsequillo); y los suelos, por los residuos sólidos municipales generados en materia orgánica; en aire los

- mayores contaminantes son los vehículos.
- Falta de operatividad del aeropuerto Hermanos Serdán.
 - Inconsistencia en los estándares de calidad de los servicios turísticos a pesar de la afluencia turística en la ciudad de Puebla.
 - Algunas de sus carreteras existentes tienen más tiempo de servicio que la vida útil para la que fueron diseñadas y tienen un alto porcentaje de deterioro.
 - Una alta proporción de equipamiento requiere inversiones de mantenimiento y por la falta de recursos se tiene el riesgo de hacerlo obsoleto.
 - Algunos municipios carecen de recursos económicos y técnicos para llevar a cabo su planeación urbana.
 - El crecimiento urbano entra en competencia desleal con los recursos agrícolas, suelo y agua.
 - Hay vulnerabilidad en amplias áreas urbanas por asentamientos irregulares sobre los derechos de vía federal.

Amenazas

- El riesgo constante por el volcán Popocatepetl, ya que emana dióxido de azufre y partículas suspendidas.
- Inmigración del campo a los centros urbanos.
- El alto nivel de desempleo ha generado la emigración hacia los Estados Unidos.
- Las crisis de la actividad industrial pueden alterar el ritmo del crecimiento en el empleo urbano y desestabilizar el nivel de vida.
- Sistemática salida de profesionales ante falta de oportunidades.

c) Programa Estatal de Ordenamiento Territorial

Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano son los instrumentos propuestos por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en los cuales las entidades federativas formulan los lineamientos estatales referentes al ordenamiento territorial y desarrollo urbano teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 29:

- I. Los lineamientos generales de articulación y congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

II. El análisis y congruencia territorial con el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, los programas de ordenamiento ecológico, de prevención de riesgos y de otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial estatal, y

III. El marco general de leyes, reglamentos y normas y los planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriben en el plan o programa en formulación.

Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano contendrán:

- a) El análisis de la situación, las tendencias del territorio, y la enunciación de objetivos y resultados deseados, que deben abordarse simultáneamente; así como la forma en la cual se efectuará el diagnóstico y pronósticos tendenciales y normativos, que resumen la confrontación entre la realidad y lo deseado;
- b) Las estrategias a mediano y largo plazo para su implementación, su evaluación y selección de la más favorable para cerrar las brechas entre la situación, sus tendencias y el escenario deseado;
- c) La definición de las acciones y de los proyectos estratégicos que permitan su implementación;
- d) La determinación de metas y los mecanismos y periodos para la evaluación de resultados;
- e) Los instrumentos para el cumplimiento y ejecución del programa, y
- f) La congruencia con el atlas nacional de riesgos.

En cumplimiento a lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 se ha elaborado una propuesta de trabajo que permita contribuir al impulso del Desarrollo Estratégico Regional.

Para ello, se presenta el documento denominado “Plataforma de Actuación para el Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla”, la cual pretende ser la guía de actuación institucional en materia de ordenamiento territorial que permita establecer las bases para discutir e imaginar colectivamente nuestro territorio hacia el futuro, bajo esquemas de sustentabilidad y equidad social.

Se permitirá promover el desarrollo sostenible en las regiones del estado de Puebla a través del fortalecimiento del ordenamiento territorial que contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población.

Durante las últimas décadas la política de ordenamiento territorial que se ha implementado en la entidad ha sido caracterizada por una visión fragmentada del territorio que limita su comprensión y análisis, estableciendo una marcada diferencia entre lo urbano y lo rural.

Adicionalmente, el modelo de polos de desarrollo que se ha venido fortaleciendo al interior del estado, ha traído como consecuencia la aparición de nuevos problemas asociados al crecimiento de los centros de población, agudizando los desequilibrios regionales.

Es así que las acciones institucionales para atender los problemas del territorio fueron enfocadas a generar instrumentos de planeación, olvidando elementos esenciales para una adecuada implementación del ordenamiento territorial, tales como leyes, fortalecimiento institucional y técnico, así como mecanismos de cooperación entre gobierno y sociedad en el proceso de planeación territorial.

Finalmente, derivado de la actualización de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en 2016, se establece la necesidad de replantear el marco de actuación institucional para el ordenamiento territorial.

d) Atlas Estatal de Riesgo

El *Atlas de Riesgo* constituye el marco de referencia para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo; asimismo, establece que el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Centro Nacional) es la institución técnica-científica de la Coordinación Nacional de Protección Civil.

Todos los atlas de riesgos deberán integrar los componentes mínimos que establece el Reglamento de la Ley General de Protección Civil, en su artículo 112, los cuales consisten en un sistema de información geográfica, mapas de peligro, mapas de susceptibilidad para el caso de inestabilidad de laderas u otro fenómeno cuando así aplique, inventario de bienes expuestos, inventario de vulnerabilidades, mapas de riesgo y escenarios de riesgos.

La entidad está en riesgo por fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químico-tecnológicos, sanitario-ecológicos, cambio climático y hasta por socio-organizativos.

Por casi la totalidad de los factores de riesgo, el estado de Puebla se encuentra en situación de vulnerabilidad, así lo expuso el Instituto de Gestión, Administración y Vinculación Municipal.

A través del análisis de la cartografía del *Mapa Nacional de Riesgos* publicada por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), se dio a conocer el peligro al que se enfrenta la entidad frente a fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químico-tecnológicos, sanitario-ecológicos, socio-organizativos y cambio climático.

Las siete regiones poblanas, 169 municipios y más de 600 mil personas se encuentran en una situación vulnerable en lo que respecta a los fenómenos geológicos, ya que se ubican en zonas de alta susceptibilidad al deslizamiento de laderas provocados por tormentas.

e) Programa de Ordenamiento Ecológico Regional: (2012)

El Programa de Ordenamiento Ecológico Regional tiene por objeto establecer y orientar la política de uso del suelo en función del impacto ambiental que generan las actividades productivas en regiones consideradas prioritarias o estratégicas para el país.

El Convenio de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla, mismo que tiene por objeto establecer las bases para la instrumentación del proceso tendiente a la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado de Puebla (POE número 6 quinta sección, tomo CDXLVII), publicación el 13/jul/2012. Del cual se consideran los siguientes puntos:

DECLARACIONES

I. Declara “LA SEMARNAT”, a través de su representante que:

I.3 De acuerdo con lo previsto en los artículos 20 Bis 1 y 20 Bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, le corresponde apoyar técnicamente la formulación y la ejecución de los Programas de Ordenamiento Ecológico Regional y Local de competencia de los estados y municipios y cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por “LA

SEMARNAT” y los gobiernos de los estados y municipios en que se ubique, según corresponda.

II. Declara “EL GOBIERNO DEL ESTADO”, a través de su representante que:
II.1 Con fundamento en los artículos 40, 41 primer párrafo, 42 fracción I y 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, es un estado libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y forma parte integrante de la federación.

CLÁUSULAS

PRIMERA. - DEL OBJETO DEL CONVENIO. “LAS PARTES” acuerdan que el presente convenio de coordinación tiene por objeto establecer las bases para la instrumentación del proceso tendiente a la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación de “EL PROGRAMA”.

Para efectos del presente convenio de coordinación, el proceso de ordenamiento ecológico que instrumentarán “LAS PARTES”, abarca “EL PROGRAMA” y la bitácora ambiental, mediante la cual se evaluará y dará seguimiento a su efectividad y cumplimiento.

Para la realización del objeto, “EL GOBIERNO DEL ESTADO” convocará a los municipios del estado de Puebla, a efecto de integrarlos al Proceso de Ordenamiento Ecológico, mediante la formalización de convenios de coordinación.

SEGUNDA. - DE LOS COMPROMISOS DE “LA SEMARNAT”. Para la consecución del objeto del presente convenio de coordinación, “LA SEMARNAT” se compromete a:

I. Apoyar técnicamente a “EL GOBIERNO DEL ESTADO” y participar de manera coordinada con éste, en la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación de “EL PROGRAMA” y emitir las recomendaciones que en su caso corresponda;

TERCERA.- DE LOS COMPROMISOS DE “EL GOBIERNO DEL ESTADO”. Se compromete a formular y ejecutar con sus propios recursos y coordinadamente con “LA SEMARNAT” y con los municipios del estado de Puebla, “EL PROGRAMA”, tomando en cuenta las consideraciones que para efectos del presente instrumento emita “LA SEMARNAT”.

Además de lo anterior, para la consecución del objeto del presente convenio de coordinación, “EL GOBIERNO DEL ESTADO” se compromete a:

IX. Convocar a los municipios del estado de Puebla con jurisdicción en el área de estudio de “EL PROGRAMA”, promoviendo su integración y participación permanente en el Proceso de Ordenamiento Ecológico; y

X. Promoverá que los municipios, mediante la formalización de Convenios de Coordinación:

a) Realicen las acciones que les correspondan derivadas de la ejecución, gestión e instrumentación de “EL PROGRAMA”, y garanticen su aplicación en el ámbito de sus respectivas competencias;

b) Que las concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes y resoluciones que se expidan en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones cumplan con los lineamientos y estrategias ecológicos contenidos en “EL PROGRAMA”; y

c) Realicen las adecuaciones que se requieran a efecto de hacer compatibles los ordenamientos ecológicos locales, así como los planes de desarrollo urbano de su competencia, con las disposiciones que resulten de “EL PROGRAMA”.

f) Programa Estatal de Incorporación de los Asentamientos Humanos Irregulares al Desarrollo Urbano (2019-2024)

Acuerdo de la Comisión Interinstitucional para la Regularización de Asentamientos Humanos y la Constitución de Reservas Territoriales, de fecha 26 de octubre de 2020, por el que aprueba el Programa Estatal de Incorporación de los Asentamientos Humanos Irregulares al Desarrollo Urbano 2019-2024, publicado el 1/dic/2020.

El Programa Estatal de Incorporación de los Asentamientos Humanos Irregulares al Desarrollo Urbano 2019-2024 del Estado de Puebla es derivado de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla.

I. OBJETIVO GENERAL: Coordinar las acciones necesarias, entre las autoridades federales, estatales y municipales correspondientes, así como los sectores público, privado y social, para la incorporación de los asentamientos humanos factibles al desarrollo urbano sustentable, conforme a programas específicos municipales de reordenamiento y mejoramiento urbano, coadyuvando en el crecimiento ordenado de los centros de población, para desalentar la formación de nuevos asentamientos irregulares,

lo que beneficiará a grupos sociales vulnerables, permitiéndoles contar con mejores condiciones de vida.

III. EJES: El Programa Estatal para la Incorporación de los Asentamientos Humanos Irregulares al Desarrollo Urbano 2019-2024 comprende 4 ejes, mismos que se desglosan a continuación:

1. Planeación para la administración de la tierra. Objetivo: Contar con instrumentos que dirijan el actuar de las unidades administrativas, con rumbos específicos a partir de una correcta coordinación y concertación institucional, en la que se identifiquen y se proceda a regularizar la tierra.
2. Concertación para la tenencia de la tierra. Objetivo: Concertar áreas de competencia de las administraciones públicas del orden federal, estatal y municipal, a efecto de articular las acciones para lograr mejores resultados que beneficien a la población.
3. Incorporación de los asentamientos humanos. Objetivo: Incorporar al desarrollo urbano los asentamientos humanos, que se consideren viables, a efecto de gestionar, a través de los procedimientos establecidos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla.
4. Certeza jurídica para la tenencia de la tierra. Objetivo: Contar con los instrumentos jurídicos que permitan que los poseedores tengan certeza jurídica de su patrimonio.

g) Programa Estatal de Igualdad entre hombres y mujeres 2020-2024

Programa Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2020-2024; aprobado por la Asamblea Plenaria del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP), el 14 de mayo de 2020. Publicado el 17/jun/2020.

Se trata de un concepto que busca superar el escenario de igualdad formal entre mujeres y hombres que actualmente puede observarse en nuestro marco jurídico, para alcanzar un estado que, en términos de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, se define como el acceso de las mujeres al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales del que disfrutaban los hombres.

En congruencia con el espíritu del PED 2019-2024, los objetivos, estrategia y líneas de acción que integran el presente programa han sido diseñados desde el reconocimiento de las diversidades y diferencias que caracterizan a las mujeres, entendiendo que adoptar un enfoque interseccional en la transversalización de la perspectiva de género es el único camino hacia el logro de la igualdad sustantiva.

Plantea un conjunto de objetivos, estrategias y líneas de acción que han sido diseñadas con base en un exhaustivo análisis de las realidades y especificidades que caracterizan cada uno de esos territorios, entre los cuales existen diferencias significativas que requieren soluciones desde lo regional y local.

Tiene una visión estratégica incluyente que identifica en la diversidad que enriquece al estado de Puebla una gran fortaleza, que no quiere dejar a nadie atrás y que pretende eficientar el ejercicio de los recursos disponibles para maximizar el impacto positivo de la acción de gobierno en cada uno de los 217 municipios de la entidad.

El Programa Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024 es un instrumento derivado del PED 2019-2024, que constituye la hoja de ruta a través de la cual garantizar que el desarrollo social, económico, político y cultural que se alcanzará en la entidad, se produzca de forma equitativa y desde la perspectiva de género.

A través de su alineación con el PED 2019-2024, el Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024 contribuye a la consecución de los objetivos nacionales en materia de igualdad sustantiva, al quedar estrechamente vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024).

Como puntos principales se tienen:

8. TEMÁTICAS DEL PROGRAMA

Temática 1.

Seguridad pública, acceso a la justicia y protección a los derechos de las mujeres.

Estrategia 6.

Promover la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y transformación del espacio público, garantizando la seguridad de mujeres y niñas y la convivencia familiar.

Líneas de acción 1. Diagnosticar las necesidades de las diferentes regiones del estado en materia de infraestructura social básica desde la perspectiva de género y no discriminación, enfatizando la atención de las zonas rurales y con mayores índices de marginación. 2. Generar mecanismos dirigidos a garantizar la incorporación de la perspectiva de género en la construcción, conservación, remodelación y rescate del espacio público, para incrementar la seguridad de las mujeres y niñas e impulsar la convivencia familiar, la corresponsabilidad y la recreación. 3. Diseñar e implementar un programa de identificación, restauración y remodelación urgente de espacios públicos que por sus condiciones físicas y materiales pongan en riesgo la seguridad de mujeres y niñas, especialmente en aquellas regiones, municipios y localidades afectados por el sismo de 2017 y con mayores índices de violencia hacia las mujeres. 4. Impulsar, en coordinación con los gobiernos municipales, mecanismos que promuevan la participación de las mujeres en la toma de decisiones en torno a la mejora de las condiciones habitacionales y de su entorno cercano.

h) Programa de Protección Integral de Niños y Niñas Adolescentes del Estado de Puebla (2017)

Programa de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla (PROESPINNA Puebla), aprobado en la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla, con fecha 3 de noviembre de 2017. Publicación 29/nov/2017.

Este programa de protección está conformado por cuatro capítulos; el primero de ellos contempla el marco normativo en el cual se encuentra su sustento, así como los instrumentos de planeación nacionales e internacionales a los cuales da cumplimiento. En el segundo apartado, se presenta el panorama general de la situación actual de niñas, niños y adolescentes en el estado de Puebla. La propuesta del programa de protección se desarrolla en el tercer capítulo, en donde se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción a implementarse, mismos que están en congruencia con la planeación nacional, internacional y estatal; en el mismo tenor se presentan los indicadores que medirán los avances en el cumplimiento de las acciones, aplicados por los responsables de ejecución de cada una de las líneas. Finalmente, el cuarto capítulo aborda las obliga-

ciones a las que da cumplimiento el Programa Especial de Protección en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

CAPÍTULO III

Propuesta de desarrollo

El Programa de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla es una herramienta de planeación estratégica que organiza las acciones del gobierno de una forma sistemática y coordinada, a fin de cumplir con los objetivos que garanticen y protejan el conjunto de derechos de NNA que viven en el estado y, de igual forma, contribuyan a un sano desarrollo integral.

Con la finalidad de que el Estado, en el cumplimiento de sus obligaciones, dirija sus esfuerzos hacia rubros específicos identificados como prioritarios y se optimice la distribución eficiente de recursos humanos y materiales, se establecieron cuatro objetivos con sus respectivas estrategias y líneas de acción para cada ámbito de atención, los cuales están alineados a los instrumentos de planeación establecidos a nivel nacional e internacional mencionados anteriormente.

i) Programa para la Atención de los Pueblos Indígenas en la Modalidad de Proyectos Estratégicos

Acuerdo de coordinación para la ejecución del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, en la Modalidad de Proyectos Estratégicos, que celebran la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el estado de Puebla, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día miércoles 21 de julio de 2010, Tomo DCXXXII, No 15 primera sección páginas 118-126. Publicado el 21/jul/2010.

En el apartado de antecedentes se describe en sus fracciones:

- III. El artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado B establece la obligación para la federación, los estados y los municipios de impulsar el desarrollo integral de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno.

- IV. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla señala en su artículo 13 que las autoridades estatales garantizarán el desarrollo integral de los pueblos indígenas y velarán por la atención de sus demandas con pleno respeto a su cultura y promoverán acciones para su beneficio.
- IX. Que “LAS REGLAS DE OPERACIÓN” establecen en su punto 3.1.1.1. que para una mejor planeación e integración de la cartera de obras los gobiernos de los estados integrarán y presentarán durante el último trimestre del año una propuesta de obras a desarrollar durante el año siguiente, a fin de que en forma conjunta con la Dirección General del Programa de Infraestructura Básica, la Delegación de “LA COMISIÓN” y las instancias normativas federales se analice su factibilidad de ejecución para que, en caso de que sea positivo, se integre el proyecto ejecutivo, se revise y valide técnicamente y se conforme la posible lista de obras a concertar.

CLÁUSULAS

PRIMERA. OBJETO. - El presente acuerdo tiene por objeto la ejecución de obras de “EL PROGRAMA” con “EL GOBIERNO DEL ESTADO” de Puebla de conformidad con “LAS REGLAS DE OPERACIÓN” en la modalidad de proyectos estratégicos.

De conformidad con el punto 2.3.2.1.2 de “LAS REGLAS DE OPERACIÓN”, la construcción de las obras enumeradas en el anexo 1 se consideran estratégicas toda vez que se derivan de la construcción de obras, en apoyo a planes, programas y proyectos instrumentados por los gobiernos locales, dependencias o entidades federales, así como de la CDI; o bien, que por razones de diseño o escala se requiera beneficiar a zonas completas, además de contar con el consentimiento de los beneficiarios; así como aquellas obras que se requieran en localidades elegibles que no se encuentren en alguna de las 25 regiones indígenas y que cubran los requisitos técnicos y normativos establecidos por las presentes reglas de operación; o aquellas obras de continuidad que hayan sido apoyadas por el programa en ejercicios fiscales anteriores y hayan perdido la elegibilidad.

1.4.4 NIVEL MUNICIPAL

a) *Código Reglamentario*

Fue modificado en el 2018, sin embargo, no es totalmente congruente con lo planteado, se requiere su revisión en función del nuevo modelo de planeación para lograr la transversalidad y congruencia

El *Código Reglamentario* para el municipio de Puebla, como instrumento de control del desarrollo urbano sustentable, establece los requisitos para el otorgamiento de alineamientos y números oficiales, constancias de uso de suelo, factibilidad de uso de suelo, factibilidad de lotificación y urbanización, licencia de uso de suelo, licencia de uso de suelo específico, licencia para la ejecución de obras en la vía pública y uso de la vía pública, licencia de obra mayor para lotificaciones y urbanizaciones, prórroga para las licencias de construcción, constancias de construcciones, constancias de terminación de obra, regularización de obras en general, autorización de demoliciones, permisos de preventa de los lotes o áreas privativas de los fraccionamientos urbanos o suburbanos y de los desarrollos en condominio, en cualquiera de sus clasificaciones, permisos de venta de los lotes o áreas privativas de los fraccionamientos urbanos o suburbanos de los desarrollos en condominio, en cualquiera de sus clasificaciones, municipalización de los fraccionamientos habitacionales urbanos y suburbanos en régimen de propiedad particular, así como de divisiones, subdivisiones, segregaciones, fusiones, lotificaciones, urbanizaciones y relotificaciones de predios en el municipio. Es decir, es el nivel legal último en el proceso de ejecución de la normatividad del Plan de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla.

b) *Plan de Gestión Ambiental para el Municipio de Puebla*

Los Planes de Gestión Ambiental Municipal se constituyen como una valiosa herramienta para que la relación estratégica entre gobierno, sectores productivos y sociedad civil se fortalezca, incorporando la dimensión ambiental en los procesos de desarrollo social, económico y territorial, que permitan la conservación y el manejo de los recursos, así como un desarrollo de los asentamientos humanos en armonía con su entorno. En este sentido, la administración municipal pone un énfasis en promover

la elaboración e implementación del Plan de Gestión Ambiental para el Municipio de Puebla (PGAMP), mismo que se define como un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas en el cual todos los actores públicos, privados y de la sociedad civil desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable los recursos del medio ambiente, para que mediante éste la administración pública pueda realizar la planeación ambiental del corto, mediano y largo plazo en el área de su jurisdicción con el propósito de que los procesos e interacciones que se generen, se realicen bajo el concepto de la sustentabilidad. El presente está estructurado de conformidad a lo establecido en el artículo 1724 del COREMUN y para su funcionalidad se ha dividido en cinco tomos.

OBJETIVO

Proponer elementos para orientar la gestión de la administración municipal en materia medioambiental y así contribuir a mejorar la dinámica social e incrementar los índices de calidad de vida de la población mediante el control de la contaminación, la preservación del entorno ambiental, el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y el mejoramiento del hábitat del municipio con la participación activa de los ciudadanos.

En cuanto al impacto social buscará incentivar las actividades que tengan por objeto proteger al ambiente natural para mitigar los impactos originados por la emisión de contaminantes y el deterioro de los recursos, así como para preservar y mejorar los ambientes que se tienen para generar condiciones adecuadas para el desarrollo, salud y bienestar de los habitantes.

El Marco jurídico estatal basado en los principales reglamentos:

- Reglamento de la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Reglamento de la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla en Materia de Prevención y Control de la Contaminación Provocada por Ruido.
- Reglamento de la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla en Materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica.

- Reglamento de la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla en Materia de Áreas Naturales Protegidas.
- Reglamento de la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla en Materia de Ordenamiento Ecológico.
- Reglamento de la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla en Materia de Auditoría Ambiental.
- Reglamento de la Ley de Vivienda para el Estado de Puebla.
- Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado de Puebla.
- Reglamento de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial para el Estado de Puebla.
- Reglamento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

Marco jurídico municipal

El marco jurídico municipal que regula la actividad del medio ambiente considera los siguientes elementos: Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, Reglamento de Limpia para el Municipio de Puebla, Reglamento de Protección a los Animales para el Municipio de Puebla, Reglamento de Anuncios del H. Ayuntamiento de Puebla, Reglamento de Mercadotecnia Urbana para el H. Ayuntamiento de Puebla, Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente para el Municipio de Puebla, *Código Reglamentario Municipal* a) De la Competencia art. 1717, fracc. I, II, III b) Política Ambiental del Municipio art. 1721, fracc. I – XI c) Planeación Ambiental art. 1722, fracc. IV, V d) Plan de Gestión Ambiental “Principios” art. 1723, fracc. I – VIII e) Plan de Gestión Ambiental “Contenidos” art. 1724, fracc. I – X f) Plan de Gestión Ambiental “Vigencia” art. 1725 g) Plan de Gestión Ambiental “Seguimiento” art. 1726 h) Plan de Gestión Ambiental “Participación de Diversos Sectores” art. 1727.

Es importante mencionar que se han considerado todas las Normas Oficiales Mexicanas aplicables a la materia y de manera específica en agua, aire, atmósfera, flora y fauna, lodos y biosólidos, residuos, impacto ambiental, así como suelo.

c) Atlas de Riesgo Municipal, el actual requiere actualización

La elaboración del *Atlas de Riesgos del Municipio de Puebla* responde a la necesidad de dar a conocer a la población los distintos peligros naturales a que puede estar expuesta, por el desarrollo de sus actividades, por la conformación de su territorio y en general por la distribución de sus asentamientos humanos. Con esta información se podrán tomar medidas preventivas y evitar o disminuir sus impactos negativos.

Es importante señalar, también, que la información contenida en este documento será de gran utilidad en la definición de las políticas de desarrollo urbano para prevenir y evitar asentamientos humanos en sitios catalogados como inadecuados y que pueden presentar cierta peligrosidad o riesgo.

El *Atlas de Riesgos* es un instrumento de apoyo para reducir riesgos y hacer frente a sucesos que pueden afectar la vida, el patrimonio, los servicios y el entorno ecológico de la comunidad, fomentando sentimientos de solidaridad o autoayuda. El *Atlas de Riesgos* contiene información didácticamente presentada, fácil de consultar y que cualquier ciudadano o autoridad en cualquier área o región de la ciudad podrá tener a su disposición para una adecuada y ágil toma de decisiones.

En el municipio de Puebla, la ocurrencia de fenómenos de origen natural como antrópico ha puesto al descubierto la falta la planeación, gestión y acciones de ordenamiento territorial; día con día se incrementa un importante número de asentamientos humanos en probables zonas de riesgo o con algún factor de vulnerabilidad a su alrededor, lo que puede provocar pérdidas humanas y materiales considerables.

OBJETIVOS

Objetivo general:

Contar con un documento que aporte los lineamientos básicos para diagnosticar, ponderar y detectar los riesgos, peligros y/o vulnerabilidad en el espacio geográfico a través de criterios estandarizados, catálogos y bases de datos homologada, compatible y complementaria.

Objetivos específicos:

Presentar los elementos mínimos cartográficos que se deben considerar en la elaboración del atlas.

Proporcionar los lineamientos para la generación, validación y representación cartográfica de la información temática de las zonas de riesgo.

Tener un instrumento confiable, capaz de integrarse a una base de datos nacional.

Hacer posible la consulta y análisis de la información de los diferentes peligros de origen natural que afectan al municipio.

ALCANCES

La determinación de los peligros naturales de tipo geológico e hidrometeorológicos, del atlas, es una documentación metodológica, con la integración de información de peligros en el municipio y con criterios básicos de información aplicables a los proyectos a nivel de zonas urbanas, con fundamentos para la construcción de mapas de zonas de riesgos. Con el conjunto de mapas de peligros se conforma un atlas, con atributos que los describen en sus características y particularidades; este conjunto se almacena de manera ordenada en una base de datos incorporada en un Sistema de Información Geográfica (SIG) para su despliegue y consulta de la información de manera sencilla, ágil y oportuna.

d) Programa Municipal de Regularización de la Tenencia de la Tierra (2016)

Acuerdo por el que se aprueba el “Programa Municipal de Regularización de la Tenencia de la Tierra 2016”. Publicado el 12/oct/2016.

Considerando:

- I. Que el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, asimismo que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo;
- II. Que el municipio libre es una entidad de derecho público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado de Puebla, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno de elección popular directa, el cual tiene como propósito satisfacer, en el ámbito de su competencia, las necesidades colectivas de la población que se encuentra asentada en su circunscripción territorial; así como inducir y organizar la participación de los ciudadanos en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades;

Acuerdo

PRIMERO. Se aprueba el “PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA 2016”, a través del cual durante el presente ejercicio fiscal 2016, se otorgarán los siguientes beneficios respecto de aquellos bienes inmuebles que sean regularizados como consecuencia de la ejecución de programas federales, estatales o municipales, en materia de regularización de la tenencia de la tierra, así como por la delegación federal de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) en el estado de Puebla; y respecto de aquellos bienes inmuebles que hubieren sido adquiridos por vecinos de las localidades del municipio de Tlatlauquitepec, Puebla, que hubieren adquirido en los últimos cinco años el dominio pleno sobre sus parcelas ejidales, y que actualmente se encuentren enclavados en las zonas urbanas de las distintas localidades, barrios y colonias pertenecientes al municipio.

e) Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Barrio de Santiago

Acuerdo de Cabildo del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, de fecha 16 de febrero de 2018, que aprueba el dictamen presentado por los integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, por el que aprueba el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Barrio de Santiago-Universitario. Publicado el 16/mar/2018.

Derivado de la actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla (PMDUSP), realizada en mayo de 2016, quedó de manifiesto el rol estratégico que asume el área urbana de la ciudad de Puebla a nivel metropolitano, la cual, por su misma dinámica y desarrollo urbano, recibe mayores cargas y ejerce mayores funciones que producen especialización del espacio urbano, acentuando sus diferencias internas.

Delimitación de la zona de estudio

La zona de estudio del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Barrio de Santiago-Universitario se localiza en el centro poniente de la ciudad de Puebla y cuenta con una superficie total de 230.3 hectáreas, de las cuales 174.3 ha pertenecen a 162 manzanas y 56.0 ha corresponden a vialidades, banquetas y camellones. Un total de 55 manzanas, con una superficie de 64.8 ha, pertenecen a la Zona de Monumentos Históricos

establecida en el decreto por el que se declara una Zona de Monumentos Históricos en la Ciudad de Puebla de Zaragoza, estado de Puebla, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de noviembre de 1977; el resto del polígono lo ocupan 107 manzanas con una superficie de 109.5 ha.

El modelo estratégico general que plantea el PMDUSP selecciona aquellas Zonas de Atención Estratégica, que son áreas de oportunidad susceptibles de intervención, sea por su potencial, o por su estado crítico que requiere recuperarse, renovarse o restituirse.

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Barrio de Santiago-Universitario representa la atención institucional a los proyectos estratégicos y/o especiales establecidos en el PMDUSP.

f) Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla (en adelante se le mencionará como Programa Parcial) tiene como propósito actualizar la estrategia, políticas y normas de desarrollo urbano de esta zona. En este ámbito territorial se inscribe la necesidad de contar con un instrumento vigente y en operación, que responda a las nuevas circunstancias que permita ordenar y regular los aprovechamientos territoriales con una visión de sustentabilidad a largo plazo, además de proporcionar certidumbre a las inversiones pública, privada y social en una de las áreas estratégicas más importantes del centro urbano metropolitano. La elaboración del nuevo programa parcial cumple con lo establecido en el artículo 45, párrafo segundo, fracciones I, II, III y IV de la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla.

Criterios de desarrollo urbano

En este apartado se establecen los criterios de desarrollo urbano e intervención mediante proyectos urbanos y arquitectónicos tanto en inmuebles patrimoniales como contemporáneos mediante los siguientes lineamientos:

- Repoblamiento de la zona de estudio mediante el aprovechamiento del patrimonio construido con las densidades propuestas en el presente Programa Parcial.

- Consolidación de vacíos urbanos promoviendo la reutilización y adecuación de inmuebles compatibles con los usos establecidos en la zonificación primaria, principalmente con vivienda.
- Conservación, restauración y adecuación, prioritariamente de inmuebles históricos con un alto valor arquitectónico, artístico y cultural.
- Reactivación económica y social de los barrios de la zona de estudio, considerando las actividades productivas consistentes con su habitabilidad y potencialidad.
- Desarrollo de construcciones considerando criterios de integración arquitectónica, respetando la imagen urbana, en armonía con el entorno del lugar, con materiales y conceptos arquitectónicos del sitio, rescatando la edificación catalogada y las expresiones culturales populares.
- Orientar las obras y proyectos para que los desarrollos habitacionales ocupen las áreas susceptibles a densificarse de acuerdo con la zonificación primaria del presente Programa Parcial.
- Impulso al mantenimiento y conservación de las áreas verdes.
- Fomento de nuevos y mejores modelos de movilidad urbana sustentable promoviendo los conceptos de desarrollo orientado al transporte sustentable y calles completas.
- Mejoramiento de las condiciones ambientales en la zona de estudio.
- Promover mayor eficiencia energética en inmuebles y alumbrado público.
- Fomento del uso de tecnologías ecológicas y amigables con el ambiente en todo tipo de intervenciones.

g) Actualización del Plan de Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (Periódico Oficial No. 33 segunda sección, Agosto 14 del 2013)

Describe en puntos importantes lo siguiente:

II.3 Subsistema territorial urbano

ESTRUCTURA URBANA La estructura de la ZMPT se organiza con 11 centralidades urbanas principales. La ciudad de Puebla es la de mayor jerarquía, aporta 28.98% del empleo industrial productivo; 54.32% de los movimientos se realizan hacia y desde su territorio; concentra el equipamiento metropolitano de tipo educativo, comercial y de abasto y salud, además de los servicios profesionales y financieros. **SISTEMA DE CIUDADES.** La jerarquía urbana de la ZMPT está conformada por la ciudad de

Puebla como proveedora de servicios de nivel estatal. Hay siete ciudades con un nivel regional de servicios: Amozoc, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, San Martín Texmelucan. Cuautlancingo, Huejotzingo y San Pablo del Monte cuentan con nivel de servicios medios, 12 localidades en el nivel de servicios básicos y 18 con nivel de servicios rurales concentrados. USOS DEL SUELO. El crecimiento urbano acelerado ha modificado en 30 años los usos naturales y orientado las vocaciones productivas hacia usos urbanos. Hay disminución de áreas naturales en los valles agrícolas de Nativitas, Huejotzingo y San Martín Texmelucan y se pierden tierras de riego en San Martín Texmelucan, *Periódico Oficial* No. 33 Segunda sección, Agosto 14 del 2013 Página 13 Cuautlancingo, San Pedro Cholula y San Andrés Cholula. La agricultura de temporal muestra bajo rendimiento productivo en las faldas de la Malinche y los humedales de Valsequillo.

ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Los asentamientos humanos irregulares susceptibles de ser incorporados al desarrollo urbano ocupan una superficie de aproximadamente 4 mil 500 hectáreas, esto representa un estimado de 2% del territorio metropolitano. Se localizan primordialmente en las periferias de la ciudad de Puebla, entre ellas áreas de inundación cercanas a la presa Valsequillo, al norte del municipio de Amozoc (en las faldas montañosas) y sobre los derechos de vías federales.

IV. 2. Política metropolitana en materia territorial-urbano

La presente actualización del plan se orienta al óptimo aprovechamiento del territorio. La política territorial promueve un sistema de ciudades equilibrado, eficiente, equitativo y competitivo, apoyado en políticas de regulación y control de los centros urbanos estratégicos.

Regulación y control. Se orientan a regular los usos de suelo de acuerdo con una normativa para controlar el desarrollo urbano en apego a aptitudes y vocaciones.

Impulso. Se orienta a promover el desarrollo urbano de los centros de población de acuerdo con su potencial.

Consolidación. Promueve el aprovechamiento de los asentamientos humanos equilibrando usos y destinos con infraestructura, equipamiento y servicios.

IV. 6. Estrategia metropolitana en función al ordenamiento urbano territorial

Esta estrategia se refiere a los objetivos de ordenamiento territorial, movilidad, patrimonio e infraestructura y equipamiento urbano. La estrategia, de acuerdo con las políticas, tiene como fin equilibrar el territorio a partir de la consolidación del sistema de centralidades en donde se instrumenten acciones concertadas para regular y controlar el desarrollo urbano.

El crecimiento urbano se orientará de acuerdo con la aptitud y vocación del territorio, respetando las condicionantes para la conservación del medio natural. Asimismo, impulsará la formación de reservas territoriales y el aprovechamiento de terrenos ociosos, objeto de especulación inmobiliaria. Esto implica atender la densificación de áreas disponibles y de los centros de población y el aprovechamiento de los corredores agropecuarios, comerciales, industriales y urbanos.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Inducir el crecimiento urbano de acuerdo con la aptitud y vocación del territorio sin alterar el equilibrio ambiental.
- Aprovechar la formación de corredores económicos para usos urbanos compatibles.
- Impulsar programas de reservas territoriales.
- Impulsar programas de densificación en áreas disponibles.
- Impulsar programas de redensificación en los centros de población.
- Aprovechar terrenos ociosos.
- Impulsar el desarrollo urbano de las ciudades medias y pequeñas con capacidad estratégica para funcionar como centros urbanos metropolitanos consolidando su infraestructura, equipamiento y servicios. • Consolidar la ciudad de Puebla como centro metropolitano con servicios regionales con base en la propuesta estratégica policéntrica.

h) Plan Maestro de Metropolización

El Plan Maestro de Metropolización de Puebla (PMMP) es un instrumento para la toma de decisiones en el corto, mediano y largo plazo; elemento de planeación que contiene la visión de una zona metropolitana que busca alcanzar mayores niveles de colaboración intermunicipal en materia de desarrollo social, económico.

El Plan Maestro de Metropolización, un instrumento orientado a ordenar el crecimiento de la mancha urbana, con miras a lograr mayores niveles de colaboración con los municipios que la integran.

El documento está conformado por cuatro capítulos titulados: Hacia una planeación metropolitana basada en las relaciones intergubernamentales; Estrategias, redes y alianzas; Ejes y líneas estratégicas para una política intermunicipal y Gestión metropolitana.

La fundamentación jurídica de este instrumento se basa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Planeación Nacional, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, y el Decreto de Creación del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal, denominado Instituto Municipal de Planeación.

i) Plan de Acción Climática del Municipio de Puebla

El Plan de Acción Climática tiene como finalidad establecer políticas públicas para encontrar soluciones innovadoras para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes del aire que alteran el clima global; así como determinar las medidas de adaptación ante los efectos del cambio.

El Plan de Acción Climática del Municipio de Puebla tiene por objetivo estructurar un instrumento que integre acciones para coadyuvar a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas en el municipio. Asimismo, a través del plan, se identificará la vulnerabilidad del municipio ante los posibles efectos del cambio climático con la finalidad de impulsar acciones de adaptación ante estos impactos. En este sentido, el presente instrumento pretende disminuir los riesgos ambientales, sociales y económicos que se deriven del cambio climático, así como promover el bienestar de la población.

La trascendencia de este plan es que será guía para la toma de decisiones del gobierno municipal actual y de futuras administraciones, para definir políticas preventivas a los posibles impactos de desastres naturales generados por el cambio climático.

Al desarrollar el Plan de Acción Climática el municipio de Puebla identifica:

- Principales fuentes de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y su concentración en el municipio
- Medidas de mitigación para reducir las emisiones del GEI
- Medidas de adaptación a los impactos derivados del cambio climático

2. MARCO METODOLÓGICO

2.1. METODOLOGÍA PARA EMPLEARSE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PROGRAMA

La metodología y los procesos que se instrumentaron para la construcción del programa atendieron fundamentalmente el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género como elemento fundamental, se dio énfasis en las herramientas de investigación cuantitativa y cualitativa aplicadas, con un enfoque al proceso de planeación participativa. En este contexto, la metodología se ajustó a criterios, temáticas y productos establecidos en los “Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano”¹. De manera adicional se construyeron herramientas de investigación cualitativas apoyadas por la participación de los distintos sectores involucrados, con el propósito de inclusión de las experiencias y principales preocupaciones de los diferentes grupos poblacionales. Las herramientas de análisis, participación y/o consulta se diseñaron por los grupos de espe-

¹ Publicados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) el pasado 27 de mayo de 2020 (<https://www.gob./sedatu/documentos/lineamientos-simplificados-para-la-elaboracion-de-planes-o-programasmx-municipales-de-desarrollo-urbano>).

cialistas participantes², los materiales utilizados, su aplicación y reporte se incluyeron a manera de anexo en los documentos finales del PMDU. Cabe destacar que el ejercicio de aplicación de las herramientas cualitativas traducidas en la realización específica de talleres de participación comunitaria y otras formas de participación, se limitó y se prorrogó debido a dos elementos fundamentales:

- Las recomendaciones del gobierno federal para mantener una sana distancia debido a la contingencia sanitaria por el COVID-19, lo que generó una respuesta de las autoridades sanitarias mexicanas con un llamado a la población en general para tener el menor contacto posible con otras personas; en este contexto, la aplicación de algunas herramientas cualitativas-participativas se dificultó.
- Por el periodo de elecciones, lo que motivó la veda electoral, donde se renovaron más de 21 mil cargos de elección popular, la veda electoral, de acuerdo con el INE, es el periodo donde la ciudadanía tiene el derecho a reflexionar su voto para ejercerlo en plena libertad el día de los comicios, misma que arrancó el domingo 4 de propaganda y proselitismo, esto incluye la difusión de encuestas, los mítines y la propaganda impresa. En este contexto, la petición a la Secretaría de Gobernación Municipal fue en el sentido de posponer la actividad de los talleres después de la veda electoral, tomando en cuenta las recomendaciones de la contingencia sanitaria.

2.2. ETAPA DE PLANEACIÓN

El desarrollo metodológico se realizó como lo marcan los lineamientos y los términos de referencia, subdivididas en las etapas de preparación, análisis, planificación, gestión y monitoreo, mismas que aseguran el contenido del PMDU; el proceso tuvo ajustes tomando en cuenta la realidad socio territorial del municipio.

² El desarrollo de las herramientas de análisis se consensuó por el grupo multidisciplinario de la BUAP, integrado por disciplinas de diferentes facultades e institutos, asociados a la planificación socio territorial y urbana.

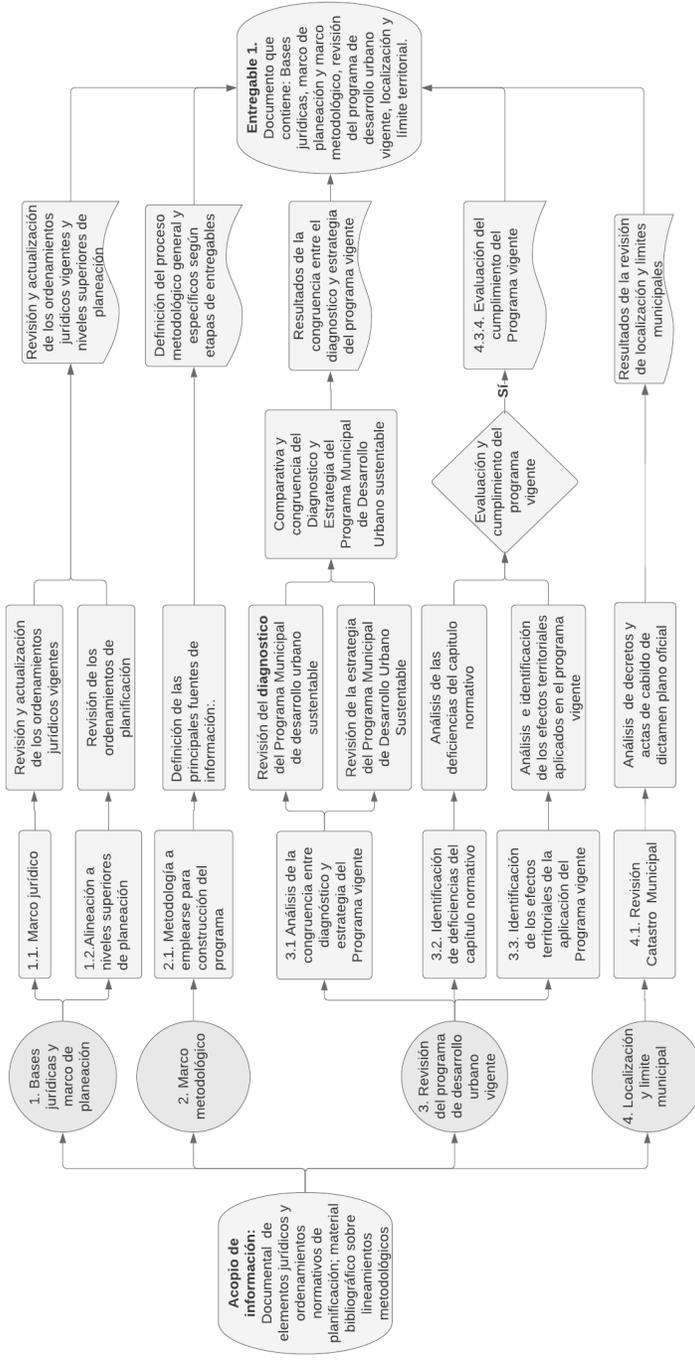
- *Etapa de preparación:* En la etapa de preparación se desarrolló el programa de trabajo y se definió en conjunto con las autoridades correspondientes la metodología a utilizar.
- *Etapa de análisis:* En la etapa de análisis se recopiló la información concreta sobre las necesidades y los comportamientos de los habitantes del municipio, definiendo su problemática territorial.
- *Etapa de planificación:* En la etapa de planificación se establecieron las soluciones a las problemáticas identificadas en conjunto con las personas, incluyendo la atención de sus necesidades.
- *Etapa de gestión y monitoreo:* Se establecieron los medios para materializar las soluciones y los elementos para evaluar si el PMDU cumplió con los objetivos que se propusieron para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

2.2.1. ETAPA DE PREPARACIÓN

Se desarrollaron acciones preliminares, recopilación de información de gabinete en cuatro vertientes; (a) fuentes oficiales (censos de población y vivienda, económicos, conteos, encuestas intercensales, anuarios estadísticos, atlas municipales, etc.); (b) información disponible de la realización del programa vigente (PDU 2016), lo que incluyó bases de datos en formato digital, planos y soportes estadísticos que sustentaron su realización; (c) información de las distintas dependencias de gobierno, estatal y sobre todo municipal; (d) información disponible del laboratorio de análisis socio territorial del ICSH de la BUAP e información propia de los distintos investigadores que participaron en la realización del programa. De manera paralela se llevan a cabo las primeras actividades concernientes en:

1. La demarcación de las bases jurídicas y marco de planificación, misma que incluyó la actualización de los ordenamientos jurídicos y de planificación.
2. La revisión del programa vigente, lo que incluyó el análisis de la congruencia, la identificación de las deficiencias, sobre todo del capítulo normativo y la implicación de los efectos territoriales causados por la aplicación del programa vigente.
3. La corrección según los últimos ajustes de los límites municipales con base en el decreto que lo sustenta.

Figura 1.
 Etapa de preparación: Bases jurídicas, marco de planeación y marco metodológico, revisión del programa de desarrollo urbano vigente, localización y límite territorial.



Fuente: Elaboración propia con base en los "Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano" (SEDATU) y Términos de Referencia para la Actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Puebla.

2.2.2. ETAPA DE ANÁLISIS

La etapa de análisis consistió en la fase técnico-científica, se enfocó en recabar información cuantitativa y cualitativa, se procesó y sintetizó para brindar un panorama integral, conformó las primeras decisiones en materia propositiva, en esta etapa se determinaron las bases para la regulación, ordenación, uso y aprovechamiento del territorio municipal y se garantizó la confluencia de acciones de los diferentes sectores para contribuir y mejorar el ejercicio a los derechos humanos para todas las personas.

En esta etapa se establecen las tres escalas que configuran el territorio municipal: (1) las personas, (2) los barrios y (3) el continuo, las escalas otorgarán un abanico de perspectivas de las actividades e interrelaciones que existen en el territorio para definir una política pública congruente y coherente, tanto para el suelo urbano y artificializado como para el no artificializado. En este contexto, los resultados del análisis de las personas fue un insumo esencial para el análisis de barrios y el análisis del continuo municipal. Por último, en esta etapa se desarrolló la síntesis, donde se determinó la problemática, las necesidades y comportamientos de las tres escalas. (ver figura siguiente)

Clasificación de los grupos homogéneos

Específicamente en este apartado es donde se clasificaron los grupos homogéneos para aplicación de consulta ciudadana, en principio, la clasificación tuvo el propósito de identificar las necesidades, intereses y comportamientos diferenciados de la población en el territorio municipal, entendidos como el conjunto de personas seleccionadas a partir de criterios sociodemográficos y económicos; para lo cual señalará sus patrones de comportamiento y coincidencias espaciales. El análisis generó información indispensable para la posterior delimitación de los polígonos vulnerables de atención prioritaria (PVAP), precisamente para la configuración de estrategias e implementación de acciones y proyectos de intervención. La definición de las zonas homogéneas en principio se delimitó tomando en cuenta los siguientes elementos:

- i) AGEB(s) del INEGI: Las unidades territoriales se retoman de las áreas geoestadísticas básicas AGEB del INEGI, mismas que almacenan datos

- actualizados a nivel de manzanas; la agrupación de manzanos en la unidad territorial compuesta por las AGEB(s).
- ii) AGEB(s) agregados: Para comparar fuentes de datos en materia de movilidad y otros elementos como motivos de viajes se compatibilizaron las zonas procedentes de las encuestas de origen–destino del Programa Sectorial de Movilidad de la Zona metropolitana de la ciudad de Puebla (2011), actualizando los datos con proyección al 2020.
 - iii) Colonias y fraccionamientos (catastro municipal): Aunque existen algunas diferencias, el propósito de caracterizar la información estadística, se compatibilizaron las delimitaciones de colonias y fraccionamientos.
 - iv) Juntas auxiliares (barrios): Para tener una relación administrativa se anexa también la delimitación de la ciudad natal (Puebla centro, norte, oriente y poniente) y la delimitación jurídico–administrativa de las juntas auxiliares.

Polígonos vulnerables de atención prioritaria

Posteriormente en la determinación de los Polígonos Vulnerables de Atención Prioritaria (PVAP)³ se seleccionaron un conjunto de indicadores sobre las características sociodemográficas de población y vivienda del municipio de Puebla, generados con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, desagregados hasta el nivel de área geoestadística básica (AGEB) y manzana.

El PVAP será entendido como el polígono o conjunto de manzanas con grados medio, alto y muy alto de vulnerabilidad, esta unidad territorial es fundamental para la buena aplicación de las reglas de operación del Programa de Mejoramiento Urbano, ya que de ello depende que el recurso a ejercer sea bien canalizado a las áreas que más lo necesitan.

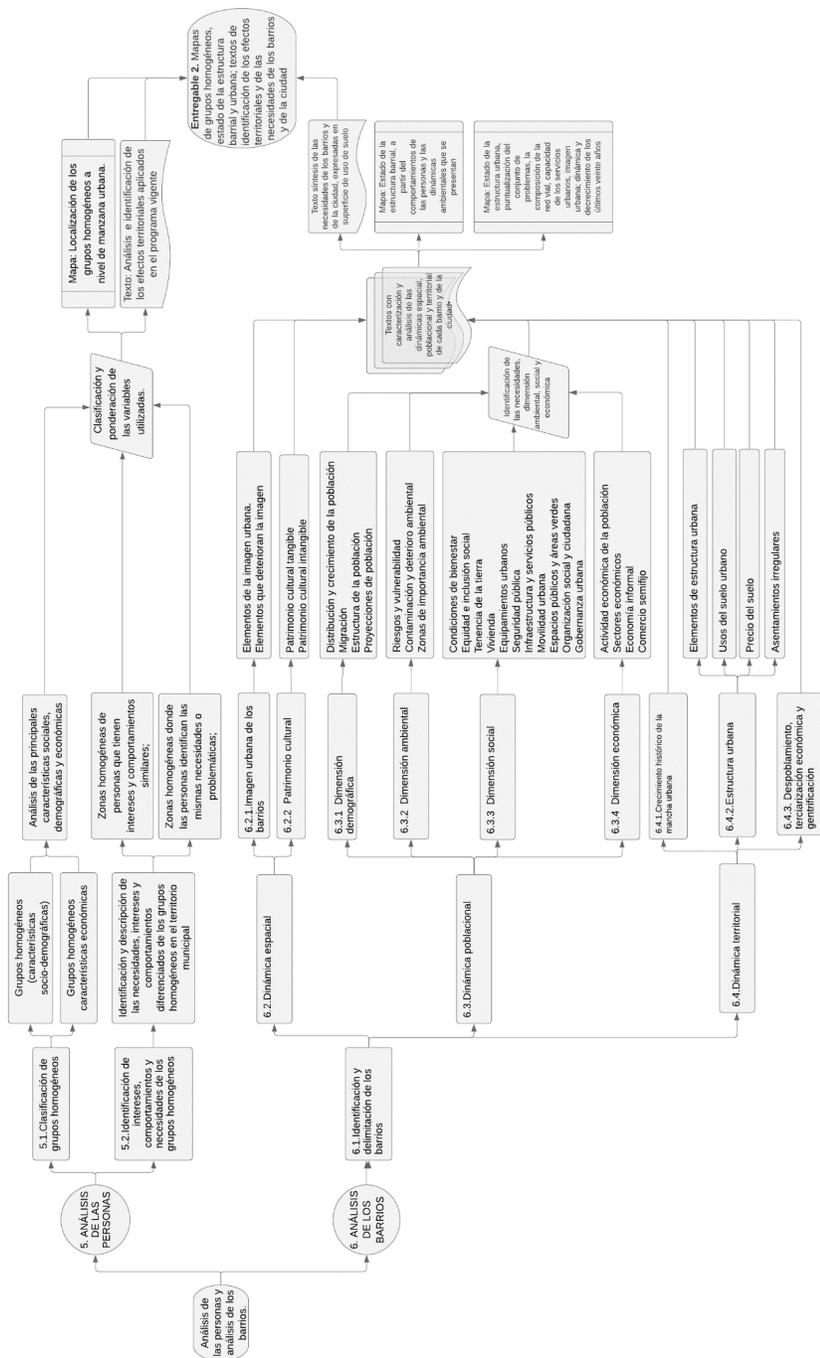
³ La delimitación territorial o definición de los Polígonos de Atención Prioritaria es de vital importancia para la aplicación de las reglas de operación de programas de atención específica por entidades del gobierno federal para la obtención de recursos económicos y su canalización correcta a las áreas vulnerables.

Tabla 2.
Variables e indicadores para definición de zonas homogéneas

Código INEGI	Indicador	Variable
42	Mujeres de 60 a 130 años	Social
61	Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena	
77	Población con discapacidad	
73	Población en hogares censales indígenas	
74	Personas que se consideran afroamericanos o afrodescendientes	
114	Población de 15 años y más sin escolaridad	
138	Población de 12 años y más no económicamente activa	
147	Población sin afiliación a servicios de salud	
188	Viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica	Infraestructura y servicios
191	Viviendas particulares que no disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda	
197	Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	
221	Viviendas particulares habitadas sin tecnologías de la información y la comunicación (TIC)	
174	Total, de viviendas particulares habitadas	Económico
181	Viviendas particulares habitadas con piso de tierra	
184	Viviendas particulares habitadas con un solo cuarto	
202	Viviendas particulares habitadas sin ningún bien	
201	Viviendas particulares habitadas que no disponen de automóvil o camioneta, ni de motocicleta	Accesibilidad y movilidad
Encuesta Movilidad	Generación de viajes en transporte público	
Encuesta Movilidad	Atracción de viajes en transporte público	

Fuente: Elaboración propia con base en la selección de indicadores del INEGI

Figura 2. Etapa de análisis de personas y análisis de barrios.



Fuente: Elaboración propia con base en los "Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano" (SEDATU) y Términos de Referencia para la Actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Puebla.

2.2.3. ETAPA DE PLANIFICACIÓN

En la etapa de planificación se desarrolló la fase técnico-política y propositiva, en este bloque se definieron las necesidades y problemáticas mismas que se traducen en una estrategia integral de planeación que conjunta las acciones concretas que se puedan implementar el municipio en el corto, mediano y largo plazo.

La etapa traduce el análisis realizado anteriormente en principio, en objetivos y metas que orientan hacia la definición de la estrategia a implementarse, posteriormente se definió la zonificación primaria y secundaria congruente con la estrategia y la cartera de proyectos y líneas de acción que orientan el presupuesto público municipal, por último se determinan las líneas base de monitoreo que permitan a corto, mediano y largo plazo, evaluar y dar seguimiento puntual la aplicación de las acciones. Es importante destacar que es en este apartado cuando se determinan los elementos normativos y regulatorios en materia de desarrollo urbano para el municipio, alineados por las bases jurídicas y sujetos al marco de planeación.

Aplicación de consulta y talleres de participación ciudadana

La tercera etapa en el capítulo concerniente a la SÍNTESIS, específicamente después de la actividad que se refiere al diagnóstico integrado y desde el punto de vista metodológico, se realizaron distintos eventos para identificar la problemática:

- a) La realización de los talleres de participación ciudadana, mismos que retoolimentaron el diagnóstico⁴; el concepto obedece a la necesaria exposición de la problemática a las personas en los talleres de participación y consulta ciudadana. Una vez determinando los talleres se verificó la congruencia entre lo identificado en el proceso analítico y lo que percibe la ciudadanía a través de sus experiencias en el territorio municipal. Los

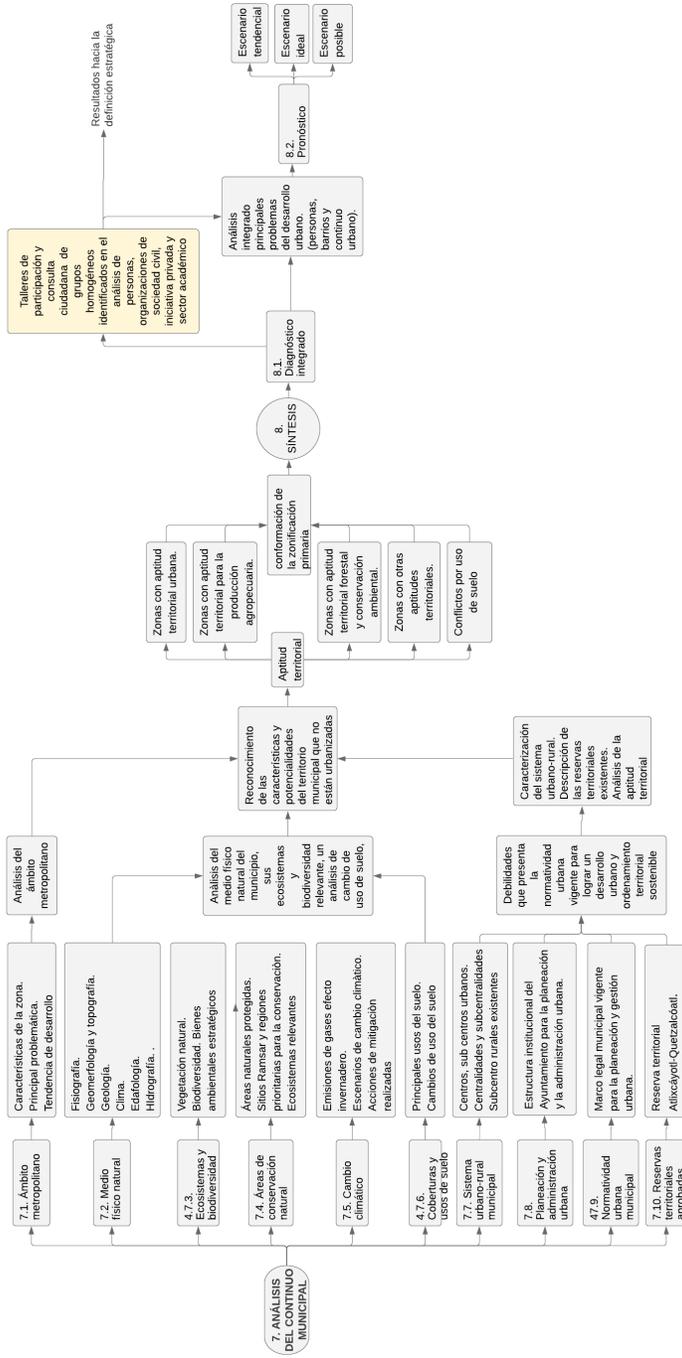
⁴ Los términos de referencia menciona que “...una vez que se cuente con la síntesis, el consultor realizará talleres de participación y consulta ciudadana en los cuales se garantizará la representatividad de los grupos homogéneos identificados en el análisis de personas.”

resultados en su mayoría demostraron congruencia entre lo determinado cuantitativamente y lo expuesto en los talleres por los participantes, los participantes señalaron problemáticas o necesidades específicas no identificadas en la síntesis, mismas que se incorporaron al análisis.

- b) Exposiciones y eventos de participación por foros de organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada y el sector académico.

Después de la realización de los talleres se presentaron los principales resultados, identificando los intereses, comportamientos y necesidades de la población por grupos homogéneos.

Figura 3. Análisis del continuo municipal y síntesis.

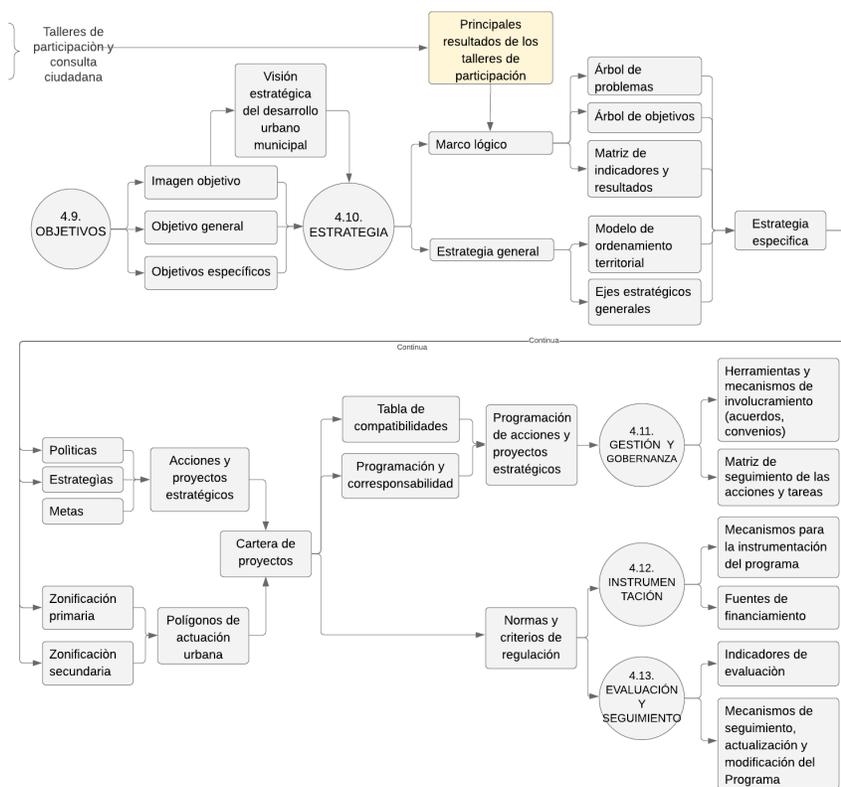


Fuente: Elaboración propia con base en los "Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano" (SEDATU) y Términos de Referencia para la Actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Puebla.

2.2.4. ETAPA DE GESTIÓN Y MONITOREO

En esta etapa entendida como fase técnico-administrativa del PMDU, se determinaron las herramientas y mecanismos para implementar en el territorio municipal. En esta etapa se establecieron las pautas para involucrar a los diversos actores cuya participación y coordinación será fundamental para la concreción de las estrategias, así como ejemplos de la resolución de conflictos y controversias entre ellos.

Figura 4. Objetivos, estrategias, gestión y gobernanza, instrumentación, evaluación y seguimiento, y documento final.



Fuente: Elaboración propia con base en los "Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano" (SEDATU) y Términos de Referencia para la Actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Puebla.

Por su carácter administrativo, esta etapa tomó en cuenta las capacidades institucionales de los municipios para implementar, administrar, evaluar y dar seguimiento al PMDU a través de procesos y procedimientos que permitan la materialización de las propuestas, se consideró:

- a) Los instrumentos a través de los cuales se ejecutarán las estrategias, la zonificación y las líneas de acción;
- b) Las acciones de gestión y gobernanza necesarias para coordinar a los actores involucrados, fundamentadas en la LGAHOTDU, así como en las legislaciones locales.
- c) Las herramientas para su desarrollo, consolidación y fortalecimiento.

Adicionalmente, la implementación de esta etapa coadyuvará en la consolidación de una cultura de uso y aprovechamiento de la información con la que cuenta el ayuntamiento para tomar decisiones en materia de desarrollo urbano.

Definición de la zonificación secundaria, determinación de las densidades y ocupación del espacio urbano.

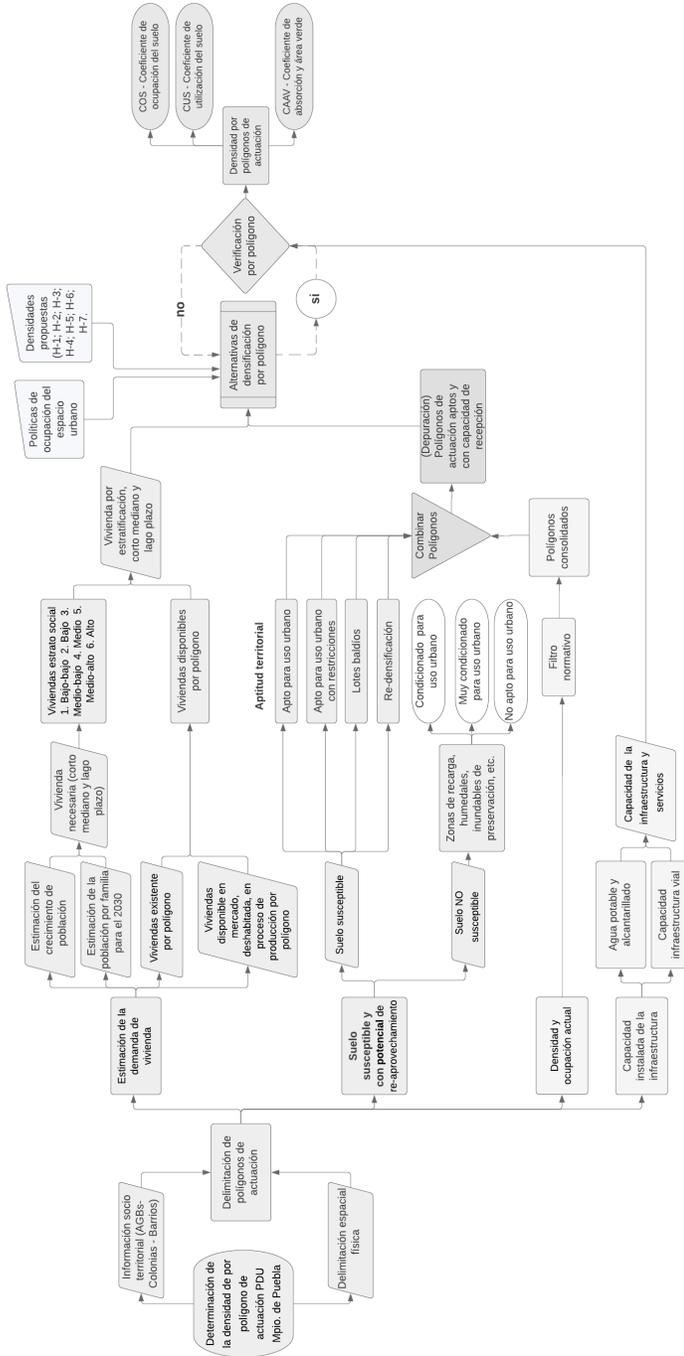
Para la determinación de la zonificación secundaria y determinación de las densidades y ocupación del espacio urbano, en principio se determinaron los polígonos de actuación, posteriormente desarrollaron dos elementos básicos:

- a) *Estimación de la demanda de vivienda:* Para la estimación de la vivienda se tomó en cuenta el crecimiento de la población considerando distintas vertientes; la estimación de la población por familia (hogar); la vivienda existente; la vivienda disponible en el mercado, deshabitada o en proceso de producción; toda la información se georreferenció por polígono de actuación. Posteriormente se estimó la vivienda necesaria (corto, mediano y largo plazo), así como las viviendas disponibles por polígono (existentes y puestas en el mercado), a partir del conjunto de indicadores se determinó la vivienda necesaria en los plazos programados.
- b) Paralelamente se determinó el suelo susceptible y con potencial de reaprovechamiento, así como el suelo no susceptible, definiendo el suelo apto para uso urbano y apto para uso urbano con restricciones.

Cabe aclarar que el nivel de detalle del proceso metodológico se desarrolló en función de la capacidad de recepción de la vivienda, a partir de la disponibilidad del suelo, así como de equipamiento y servicios. Con la aplicación de las políticas de ocupación del espacio y densidades propuestas (H1; H2.....H7), se determinó la zonificación secundaria, específicamente las densidades de población por polígono de actuación (ver figura siguiente).

Figura 5.

Definición de la estrategia específica, zonificación primaria, determinación de las densidades y ocupación del espacio urbano.



Fuente: Elaboración propia, definición del proceso con base en el seguimiento de los términos de referencia y las necesidades metodológicas para la definición de la zonificación primaria, específicamente las densidades.

3. REVISIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO VIGENTE

La revisión del Programa de Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Puebla 2016 se realizó con base en los cuatro rubros establecidos en los términos de referencia: Análisis de la congruencia entre diagnóstico y estrategia del programa vigente, identificación de deficiencias del capítulo normativo, identificación de los efectos territoriales de la aplicación del programa vigente y evaluación del cumplimiento del programa vigente.

3.1. ANÁLISIS DE LA CONGRUENCIA ENTRE DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIA DEL PROGRAMA VIGENTE

Un punto de partida para el análisis de este rubro y en general del Programa de Desarrollo Urbano Sustentable vigente es la identificación del marco teórico conceptual a partir del cual se construyó el programa, las políticas y estrategias. El enfoque sistémico y el marco lógico son los grandes encuadres a partir de los cuales se realizó el diagnóstico, conforman un primer peldaño que permite detectar, en un nivel general, cierto nivel de congruencia respecto a la formulación de las estrategias, en el sentido de que éstas se estructuran en función del enfoque sistémico formulándolas

de acuerdo a los sistemas identificados en el diagnóstico. Se trata en principio de un nivel de congruencia en términos formales y metodológicos. El diagnóstico se estructura en función del enfoque sistémico en cuatro sistemas que se retoman en la elaboración de cada uno de los componentes de la estrategia: el sistema natural y medio ambiente, sistema socioeconómico, sistema urbano territorial, sistema político administrativo.

El diagnóstico presenta información muy amplia y detallada, con comportamiento histórico de variables y atendiendo diferentes niveles del territorio, municipio, zona conurbada, zona metropolitana, así como cuadros comparativos entre niveles, de los diversos componentes del desarrollo urbano. En este sentido constituye un documento muy importante como insumo para la actualización.

De acuerdo con la visión sistémica se analiza la dinámica interna del desarrollo urbano municipal, así como la articulación con procesos externos de carácter metropolitano y nacional. Análisis que se retoma en la definición de lineamientos generales de carácter metropolitano en la estrategia general. Hasta aquí se observa entonces un segundo nivel de congruencia entre el diagnóstico y la estrategia.

Si bien en el análisis del diagnóstico y construcción de políticas y estrategias se vierte un pensamiento rico en ideas, reflexiones e identificación de problemas, se puede observar que existe una concepción constreñida del desarrollo urbano, al plantearse que la urbanística es el entrelazamiento del “conocimiento técnico social con la voluntad constructiva del poder político”. No hay claras referencias a la importancia de la participación y acciones de la sociedad para construir ciudad e ir resolviendo los problemas que la dinámica de una economía de mercado va generando. Esta idea expresada en el rubro de “Criterios de elaboración del trabajo” se va a traducir en ausencia de mecanismos de participación ciudadana en los diferentes niveles del programa y particularmente en el nivel estratégico. De tal forma que se observa vacío de las posibilidades de participación ciudadana en la construcción del proyecto de ciudad, de la imagen objetivo. Las referencias son más bien marginales, esporádicas y aparecen sólo como advertencia de que el programa obtuvo consenso social a través de la realización de foros, etc. La implementación de tales foros realizados al final muestra una debilidad que es inherente a la dinámica de la planeación en el país y que en la urbanística actual constituye un reto para una implementación que se aleje del escenario de simulación en que se ha

movido tradicionalmente. El reto resulta de gran calado en las actuales condiciones de emergencia sanitaria que se vive en el país.

Las preguntas guía del diagnóstico son fundamentalmente de carácter funcional, si bien se enfatiza el papel de los espacios públicos en la sociabilidad. Sin restar valor a las interrogantes formuladas, la ciudad aparece como un todo homogéneo, se observa ausencia de preguntas respecto de las condiciones de desigualdad imperantes. Las propuestas estratégicas, si bien no dejan de lado las condiciones de desigualdad, no son encuadradas con la suficiente importancia que merecen para la construcción de una ciudad más equitativa, que el discurso del programa mantiene como principio organizador del espacio urbano municipal.

En el diagnóstico del subsistema ambiental se registra información precisa acerca de las condiciones del agua, destaca la información acerca de la sobreexplotación del acuífero del valle de Puebla y la recomendación de generar políticas y estrategias tanto de “gestión del recurso hídrico como como territoriales”. Pese a ello, en la estrategia territorial orientada al logro del modelo de ciudad compacta esta situación no está considerada. Se observa aquí una fuerte debilidad, incongruencia, entre la propuesta estratégica y el diagnóstico desarrollado.

En el diagnóstico de riesgos geológicos se mencionan las fallas y fracturas del municipio de manera general, es uno de los rubros poco desarrollados. El riesgo que al respecto existe en el municipio no es considerado en la propuesta estratégica orientada a la construcción de la ciudad compacta.

El modelo de ciudad compacta es la base a partir de la cual se definen las políticas y estrategias, la cual está fundamentada en dos hechos: la orientación que se establece en las instituciones normativas y los niveles superiores de planeación, y en las proyecciones de población al año 2030. Se señala, en el rubro de proyección demográfica al año 2030, que el incremento de 225, 000 habitantes que equivaldría al 14.5% de la población registrada en 2010, según la proyección más baja de CONAPO, constituye condición de posibilidad para densificar.

La búsqueda de modelo compacto aparece en todo el documento como un lineamiento a cubrir, sin que se haya realizado una reflexión acerca de las posibilidades y limitaciones que las condiciones de interacción entre los subsistemas analizados imponen para un incremento de la densidad en toda la ciudad, como queda plasmado en la carta urbana. La estructura

de usos de suelo y densidades que se establecen en la carta urbana, si bien muestra una diferenciación por zonas, no se plantean los argumentos que justifiquen las diferenciaciones propuestas y, como se ha señalado en líneas anteriores, se definieron sin tomar en consideración aspectos determinantes como las limitaciones impuestas por el agua y por los riesgos. La capacidad de carga del territorio no está considerada.

Otro aspecto para resaltar es que en el diagnóstico de la variable vivienda en el “Sistema Urbano Territorial” se presenta información de la vivienda habitada, deshabitada y ocupada temporalmente, lo que sin duda impacta en las proyecciones de los requerimientos de vivienda y en las densidades. No sólo la densidad establecida en el programa se vería impactada, no se observa que esto haya sido considerado en su definición, sino que en la propuesta estratégica no se presentan lineamientos de acción al respecto. La situación de la vivienda abandonada es tan relevante que incluso se ha integrado actualmente a la agenda pública federal, en cuyos espacios de comunicación (diciembre de 2020) se ha mencionado que existen aproximadamente 650, 000 viviendas abandonadas, generándose un programa específico de rescate.

De igual forma, en el diagnóstico del sistema urbano territorial correspondiente al centro histórico se señala que de 1982 a 2010 se han perdido en la “Zona de Monumentos” 241,507 habitantes. Se registra también que existen 6,247 viviendas deshabitadas y 2,048 habitadas temporalmente, y que en un escenario catastrófico para el año 2025 la población se reducirá a 8,465 habitantes. La situación descrita afecta también la dinámica poblacional y, por tanto, las densidades existentes y propuestas para el resto de la ciudad, al respecto no hay evidencias de que haya sido considerado.

En el análisis de necesidades de vivienda nueva, correspondiente al sistema urbano territorial, se modificó la proyección de necesidades realizada por CONAPO a partir de consideraciones de impacto de la actividad económica derivada por el funcionamiento de AUDI. Estableciéndose un requerimiento para el 2030 de 572,891 viviendas, las cuales sirven como base para el cálculo de necesidades en los horizontes de planeación. En dichos cálculos no se considera su afectación por la existencia de viviendas deshabitadas y ocupadas temporalmente que el mismo diagnóstico registra en otros rubros. Situación que tampoco se consideró en el análisis de requerimiento de suelo urbano para vivienda en los diferentes horizontes

de planeación, de donde las densidades establecidas en el programa en aras de lograr el modelo de ciudad compacta deben ser revisadas.

En el rubro denominado “polígono de pobreza, la información presentada es exhaustiva y rica en diferentes variables de las condiciones de vivienda y pobreza, sin embargo, el registro de la existencia de 62 polígonos de pobreza identificados por el Instituto Nacional de Economía Social (INAES), y el señalamiento expreso de que tales condiciones requieren de atención estratégica, no se traduce en la formulación de políticas, estrategias y programas. Se presenta en este sentido incongruencia entre las variables analizadas y las propuestas estratégicas.

Específicamente, por ejemplo, en la cartografía de “viviendas que no disponen de agua entubada”, se observa que el área norponiente y surponiente, correspondiente a la zona conurbada de la ciudad de Puebla, es la que presenta elevada concentración de viviendas que no disponen de agua entubada. La zona señalada presenta además altos niveles de deficiencia en otros rubros como en el de drenaje, educación, salud. Según el enfoque metropolitano adoptado explícitamente en el programa se esperaría que como lineamiento estratégico de este nivel se hubiese atendido dicha problemática, que implica colaboración con otros municipios y que afecta también la búsqueda del modelo de ciudad compacta. En la carta urbana se establece para la zona poniente de la ciudad una alta densidad (10 niveles), sin haber argumentado las limitaciones o posibilidades de la disponibilidad de agua en dicha zona.

Hay que destacar que en algunos rubros se observa congruencia entre las variables analizadas y la propuesta estratégica, por ejemplo, del análisis de la dinámica económica, en sus diferentes variables, se concluye “como Puebla es centro de capacitación de recursos humanos cabe articular los procesos económicos en cadenas de valor articuladas a la actividad industrial metropolitana.” Análisis que lleva a la formulación en el nivel estratégico de una propuesta de articulación entre el sector educativo y el industrial.

En el sistema urbano territorial se establecen condiciones de déficit en equipamiento, en algunas variables, por ejemplo, en educación-información que no es capitalizada para establecer políticas y estrategias más puntuales en el tiempo y en el espacio, por lo que se plantean lineamientos generales referentes a su incremento. En general los datos y conclusiones cerca del déficit y superávit que se registra en algunas variables del

equipamiento no se traducen en propuestas estratégicas precisas.

El diagnóstico, si bien rico en información, no es homogéneo en su desarrollo, en general las variables estratégicas de los diferentes subsistemas están muy bien documentadas con datos duros y precisos, pero en otros como en el rubro anteriormente señalado y el de áreas verdes es muy general, limitándose a describir por zonas y lugares relevantes. No se presenta la cantidad de m² de área verde por habitante, dato que permite ubicar las condiciones del municipio respecto a los 12 m² recomendados por la OMS. Se registra sólo el dato de que existen 306.91 has, cifra que no permite formarse de inmediato una idea de la problemática existente por no tener punto de comparación. El nivel de generalidad en este rubro explica que no se llegue a definir en la estrategia los alcances a cubrir en los diferentes horizontes de planeación, señalándose sólo la necesidad de incrementar las áreas verdes.

En el diagnóstico integrado, el enfoque sistémico es la base para identificar las interrelaciones que desembocan en la construcción del FODA. Los planteamientos son de carácter general, incluso algunos se quedan en meras descripciones de los rasgos que conforman las diferencias que presentan las condiciones de entorno del sistema, pero no se llega a identificar con precisión las interrelaciones que permitan atrapar las condiciones del desarrollo urbano en el municipio. Así, por ejemplo, se refiere para el caso del entorno global-local la formación del eje metalmeccánico Volkswagen–Audi. Las condicionantes del entorno nacional y global son mucho más amplias que este eje, por demás importante.

En el nivel estratégico se establece un decálogo de problemas, que sí son un intento o aproximación a la problemática detectada en el diagnóstico. Sin embargo, la información y el análisis desarrollado en el diagnóstico son de mayor amplitud y permite destacar problemas de gran envergadura que nos son considerados como problemáticas duras. El decálogo no contiene aspectos de gran relevancia, como las condiciones de desigualdad socioeconómica, cristalizadas en el espacio urbano, las condiciones de riesgo y de las limitaciones impuestas por la explotación, contaminación y riesgo de agotamiento de los mantos acuíferos.

Hay datos que por los cambios en la dinámica socioterritorial es necesario actualizar y revisar, por ejemplo:

Tabla 3.
Observaciones al PDUSP del 2016.

PDUSP 2016 Diagnóstico	Observaciones 2021
Zonas metropolitanas: 59 (delimitación 2010)	Zonas metropolitanas: 74 (delimitación 2018)
SUN (2010): 63.8 millones ZMs	SUN (2018): 92.6 millones
INEGI: 114.4 millones población total	INEGI: 125 millones (2018) 127 millones (2020) Población total.
Densidad de población ZMPT: 1,140.59 hab/km ²	Densidades población. Media urbana: 76.60 Hab/ha
ZMPT:	ZMPT: 2,941,988 habitantes (2015)
Tasa de crecimiento zona conurbada al 2010	Tasa de crecimiento zona conurbada 2020
Tasas de empleo (2010) Datos económicos (2008)	Tasa de empleo (COVID). Datos económicos (2020)
Pág. 17. Malinche aparentemente apagada	Malinche: Aún es un volcán con actividad
Pág. 26. Río Atoyac	Actualización datos
Pag 26 y 27 Valsequillo	Actualización datos
Pág. 27,28, 29 Agua subterránea	Actualización datos
<p>Pág. 30 Balance de aguas (2014) DMA: 44.64 mm³ anuales No se hace un análisis integral para determinar las causas implicadas en la disponibilidad anual del vital líquido, no sólo a las naturales, sino aquellas sociales y jurídicas implicadas en el asunto. No existe la visión de la “regeneración”, ni estrategias, ni políticas.</p>	<p>Comparación de datos (2018) Aguas Subterráneas DMA: 24.28 mm³ anuales. Este dato es menor al de 2014 DOF. 4/01/2018 https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/Edos_Acuiferos_18/puebla/DR_2104.pdf “ Hacer una valoración para el corto y mediano plazo para valorar la capacidad de carga</p>
<p>Pág. 37-44 Vegetación del municipio reservas territoriales No se hacen análisis integrales de las causas</p>	<p>La problemática es compleja, los ecosistemas de la Malinche no son exclusivos de Puebla, se requieren acciones coordinadas con los de Tlaxcala. La gestión del recurso hídrico tendría que hacerse en términos de regenerar la cuenca y el acuífero</p>

PDUSP 2016 Diagnóstico	Observaciones 2021
<p>Pag 30-36. Uso de suelo y vegetación La escala de análisis es muy general, no permite visibilizar dónde están los problemas y sus causas</p>	<p>Actualización de datos: Se requiere una visión integral de los ecosistemas que forman el corredor biológico la Malinche, Flor del Bosque que se ubica en el continuo urbano del municipio, la Calera y el humedal de Valsequillo, mismos que son complementarios entre sí, cuya coexistencia es fundamental para evitar mayor degradación medioambiental y ante el escenario de cambio climático es necesario proteger. Incluidas las zonas decretadas de Chapulco y Tlapacoyan.</p> <p>Incorporación de los datos de “Evaluación ambiental de la zona de la Calera, municipio de Puebla 2018”</p>

PDUSP 2016 Diagnóstico	Observaciones 2021
<p>Pág 37-39: Áreas Naturales Protegidas, no se hace mención a la existencia o no de planes de manejo, ni de las causas de su deterioro “A pesar de lo anterior, los ecosistemas cada vez están siendo más perturbados, sus servicios ambientales son menores y la biodiversidad disminuye, por lo que es necesario revisar el cumplimiento real de los objetivos de estas figuras de protección”</p> <p>Los datos de degradación ambiental de los bosques de la Malinche son de 1996</p> <p>No indican las causas del fracaso de los programas de manejo</p> <p>“En este sentido se hace necesario plantear una política territorial urbana y ambiental que induzca a mejorar la ocupación del territorio para garantizar la producción de agua, madera, condiciones climáticas y la conservación de los suelos agrícolas, forestales, además de la biodiversidad del parque”</p> <p>Humedal de Valsequillo No se hace un análisis de la efectividad del Programa de Manejo del Humedal y las causas de su incumplimiento</p> <p>Se dice por ejemplo que La Calera no cuenta con un programa de manejo y no existe una política clara de administración, conservación y restauración de sus bosques de encino, y carece de zonificación y destino de recursos para proyectos de restauración en la zona</p> <p>Para la laguna de Chapulco no proponen nada, sólo enuncian Pag: 44 Riesgos</p>	<p>Se requiere actualizar los datos de degradación ambiental de la Malinche. Determinar las causas, mismas que incluyen las condiciones socioeconómicas de la población y las que provocan plagas como el gusano descortezador que desde junio del 2020 se detectó afectando más de 150 mil árboles, declarada “desastre ecológico”. Crisis ambiental</p> <p>Actualizar los datos, lo mismo para el resto de las áreas naturales protegidas.</p>

PDUSP 2016 Diagnóstico	Observaciones 2021
Mencionan las fallas y fracturas, afirman que hay poca información, no hay un plano que las indique y no tomaron la información contenida en el <i>Atlas de Riesgo del Municipio</i> del 2007, que indica en tablas los grados de riesgo por colonia. (En este sentido gran parte del territorio presenta riesgos por uno o por los cuatro factores evaluados)	Retomar la cartografía y diagnósticos del <i>Atlas de Riesgo del Municipio</i> 2007 y establecer, políticas, estrategias y acciones
Tampoco incluyen planos para los otros riesgos que refieren	Incorporar planos
Vulcanismo: sólo mencionan la frecuente caída de ceniza provocada por las repetidas fumarolas. No hacen referencia a los riesgos a la salud (enfermedades respiratorias y su relación con la existencia de barreras naturales que mitiguen la caída de ceniza)	Hacer análisis integrados
Deslizamientos: declaran que el municipio tiene baja peligrosidad a hundimientos, “sin embargo aún están realizando análisis y evaluación del peligro.” No dicen cuándo se sabrá y quiénes lo están elaborando.	

La situación planteada párrafos arriba, se materializó en incongruencias en la zonificación primaria, zonificación secundaria, tabla de compatibilidades y criterios normativos. En la zonificación primaria se tomaron criterios generales para la asignación de las densidades, coeficientes de ocupación y utilización del suelo, como ya se mencionó, sin la consideración de diferencias funcionales, tipológicas, relacionales entre los sectores urbanos, aunado a la invisibilización de condicionantes topográficas, geológicas, de vulnerabilidad y riesgo así como de la necesidad de preservación y conservación de áreas con riqueza biótica, lo que dio lugar a la asignación de usos urbanos y densidades sobre predios y zonas arbóreas con funciones ambientales, no sólo locales sino regionales, como es el caso de La Calera.

La mirada en esa asignación sólo obedece a una dinámica de ocupación del suelo de carácter extractivista, sin considerar las necesidades y locali-

zación de vivienda nueva y para que sectores de la población, dejando de lado a los sectores económicamente más desfavorecidos. Esta dinámica ha generado una sobreoferta de vivienda para sectores medios, con lo que se va ocupando suelo, sin un equilibrio entre los espacios públicos, los metros cuadrados de área verde por habitante y mucho menos la sustentabilidad territorial anunciada. La operación de las zonificaciones, tabla de compatibilidad y criterios en el otorgamiento de permisos, se basó sólo en la densificación y redensificación del suelo en aras de una ciudad compacta y mixta, como lo recomienda la UNESCO, los organismos internacionales y como se pretende en los Objetivos de Desarrollo Sustentable al 2030, dejando al margen lo que también estos organismos recomiendan, que es el considerar la capacidad de carga de la infraestructura instalada, los servicios y el fundamental “derecho a la ciudad”, lo que implica la creación de redes de espacios públicos con áreas verdes para la población, en el 2018, de acuerdo a la evaluación ambiental de La Calera en la ciudad sólo se tenían 1.8 metros cuadrados de área verde por habitante, cuando la Organización Mundial de la Salud y la Unión Europea recomiendan entre 10 y 15 metros cuadrados por habitantes.

En la zonificación primaria se generaron 10 grandes polígonos sobre los cuales se definieron las densidades e intensidades de uso de suelo de manera general, fragmentándolos a su vez en sub-polígonos que no consideran las particularidades de cada área que los integran y que requerirían densidades diferenciadas. Esto se reflejó en la permisividad de la tabla de compatibilidades impactando negativamente en el otorgamiento de los usos de suelo al homogeneizar el territorio de manera indiscriminada.

En la zonificación secundaria también existe incongruencia, ya que en cada zona aparecen criterios ambiguos que dificultan la operacionalización de la carta urbana, las zonificaciones y la tabla de compatibilidad en los usos del suelo. En la zonificación secundaria no se tomaron en cuenta, además de las ya mencionadas en párrafos anteriores, las condiciones geométricas de vialidades, pendientes topográficas, agotamiento ni déficit de las infraestructuras y mucho menos se tomó en cuenta que la verticalización ha traído en esta ciudad condiciones que laceran los derechos humanos de los habitantes, a quienes les instalan en predios colindantes edificaciones que los privan de la luz solar, alteran las condiciones climáticas con las cuales fue diseñada su vivienda, con las consecuencias en afectaciones a la salud. En la ciudad, como ya se mencionó, se está generando el proceso

de mixidad en los usos del suelo propiciado por la aplicación de la tabla de compatibilidades, que sin hacer diferenciación de los sectores urbanos y sus necesidades, aplica usos de suelo mixto por doquier, sin verificar si las infraestructuras existentes en las zonas pueden soportarlos, sin propiciar el equilibrio que debiera existir entre equipamientos, infraestructura, servicios y áreas verdes, de acuerdo con la cantidad de habitantes.

Pese a que en el diagnóstico y en las estrategias se plantea desde el discurso de la sustentabilidad el cuidado y conservación del medio ambiente y de áreas que contienen riqueza biótica, los instrumentos ya mencionados: zonificación primaria, zonificación secundaria y tabla de compatibilidades, propician el agotamiento de los sectores urbanos, la urbanización sobre zonas que deben conservarse, por ejemplo con la propuesta de vialidades en zonas con riqueza biótica y en entornos de peligros y riesgo, como los ductos de infraestructura energética.

En el caso de los criterios normativos, sólo quedan a nivel enunciativo sin que se apliquen de manera integral en los sectores urbanos, lo que supondría un análisis sectorial por parte de las instancias involucradas en el otorgamiento de los usos del suelo, que aunado a indicadores de seguimiento permitirían ir logrando los equilibrios anunciados, situación que no sucede. Los criterios sólo operan a nivel de lote para los cuales los usuarios les piden el permiso.

3.2. IDENTIFICACIÓN DE DEFICIENCIAS DEL CAPÍTULO NORMATIVO

El capítulo normativo no se ha adecuado a la legislación vigente en el momento de su realización y de su publicación: sólo atiende parcialmente algunos aspectos generales, sin que siga un modelo de desarrollo urbano que atienda indicadores y variables para alcanzar metas específicas cuantificables. Aunque en los párrafos introductorios afirma que las “Normas y Criterios de Desarrollo Urbano Sustentable referidas son las mínimas para lograr el desarrollo territorial-urbano sustentable del municipio de Puebla”: edificación sustentable, el proceso de urbanización equilibrado, construcción de equipamientos con eficiencia energética, mitigación y reconversión de los asentamientos humanos existentes: cuya meta es elevar las condiciones de calidad de vida de los habitantes del municipio de Puebla”, presenta las siguientes debilidades:

- La normatividad presentada es general, no está reflexionada ni es congruente con la carta urbana, ni en la tabla de compatibilidades en los usos de suelo, el código reglamentario, la zonificación primaria y secundaria, instrumentos que también fungen separados, existiendo entre ellos criterios ambiguos e incluso contradictorios en su aplicación.
- Ausencia de análisis integrados por sectores diferenciados en relación con sus condiciones, físicas, de riesgo, tipológicas, funcionales y de capacidad de carga en infraestructura, servicios, equipamiento, áreas verdes, parques urbanos y su relación a los ecosistemas (agua, aire, suelo).
- Omisiones, por ejemplo, en:
 - Vivienda:
 - No hablan de vivienda abandonada;
 - No refieren criterios para vivienda de bajo impacto ambiental;
 - No refieren diversificación de vivienda, considerando las modalidades y necesidades de los habitantes. (viviendas para estudiantes, para adultos solos...)
 - Refieren el fomentar el uso de ecotecnologías, sin proponer incentivos fiscales para este tipo de acciones;
 - Prohíben el uso habitacional sobre zonas determinadas como riesgosas en el *Atlas de Riesgo*, el problema radica en que el *Atlas de Riesgo* vigente, también es muy general y no contiene zonas de riesgo por colonia (el del 2007) si las contenía;
 - No se habla de algún tipo de acción de mitigación de viviendas o asentamientos ubicados en zonas de riesgos;
 - No mencionan la accesibilidad universal como parte del diseño de los espacios internos de las viviendas;
 - No mencionan la necesidad de senderos peatonales en las unidades habitacionales;
 - Mencionan 2 veces las áreas de compensación y destino manejan dos distancias en renglones diferentes: 1,000 y 1,500 metros, causando confusión y ambigüedad,
 - No refieren que es necesaria la dotación de espacios verdes en las áreas de donación de preferencia en el predio, donde está el inmueble. La mención la realizan en el apartado de vivienda de interés social y popular, lo cual causa confusión, tendría que tener un apartado para áreas verdes y de donación.

- **Densificación:** Lo contenido en los rubros son ambiguos, en uno de los puntos refieren: “vivienda vertical, siempre y cuando su instalación no genere saturación de la infraestructura urbana.
- **En agua pluvial:** La capacidad de los tanques para almacenamiento de agua pluvial, vivienda unifamiliar, establecidos son reducidos, al mismo tiempo que de acuerdo con las condiciones de los predios (tamaño) se tienen que plantear acciones integrales.
- **No hay un apartado dedicado a instalación de pozos de absorción,** existiendo la mención en algunos rubros y en otros no del apartado vivienda de interés social y popular. Tampoco se indica capacidad mínima requerida de acuerdo al tipo de proyecto. Se especifica que en caso de que el subsuelo donde está el proyecto no sea procedente, demostrado.
- **No hay disposiciones para el tratamiento de aguas jabonosas para su reuso.**
- **En zonas y uso de riesgo:** Condicionan los usos de suelo al *Atlas de Riesgos Naturales del Municipio* (mismo que hay que revisar, porque, como ya se mencionó, el vigente eliminó tablas con diversidad de riesgos en colonias) se requieren criterios especiales para estas zonas.
- **En lo que se refiere a los Usos del Suelo de las Áreas Naturales Protegidas** no hacen mención a las zonas aledañas (amortiguamiento), ni a las zona protegida de la Calera, Chapulco, ni Tlapacoyan, dejándolos a la aplicación de la generalidad de la tabla de compatibilidad, misma que está desvinculada de un modelo de desarrollo urbano sustentable.
- **En alumbrado público:** recomiendan el uso de luminarias solares, sólo para colonias populares, barrios y localidades rurales, que por su ubicación representen un costo elevado.
- **En criterios ecológicos:**
 - Refiere que “los cuerpos de agua deteriorados deberán ser regenerados”, sin que se especifique ¿Cuáles? ¿Cómo?, ni qué instancias son las involucradas, ni las acciones, ni las metas a corto, mediano y largo plazo.
 - En **Prevención de Aire Contaminado** refieren: “Utilizar asociaciones de elementos vegetales nativos en vías, plazas y zonas industriales...” no hay consideraciones referentes a parques urbanos y/o reservorios de carbono.
 - Tampoco hacen referencia la necesidad de mitigar las partículas emitidas por el volcán, ni acciones en zonas que ya presentan indicadores de Mala y Pésima Calidad del Aire.

- En Prevención de Zonas de Valor Ambiental, Conservación de Áreas Verdes y Prevención de la Erosión: Lo que se propone es muy general, ya no hacen referencia a las áreas de vegetación irreductible, porque la desaparecieron de la carta urbana del 2007.
- No hay referencia a parques urbanos, ni equilibrar el número de m² por habitante en las zonas de la ciudad.
- No hay normatividad para cementerios: es un tema invisibilizado.
- No hay referencia a antenas de telecomunicaciones.
- No refieren la revisión de la capacidad de carga urbana, con la ambiental en función de los ODS y de la legislación aplicable como la de cambio climático y las demás aplicables.

Se requieren acciones transversales para que lo enunciado en el normativo se traduzcan en programas, estrategias, acciones con metas a corto, mediano y largo plazo, en función de los ODS, la legislación aplicable vigente, así como indicadores para verificar su cumplimiento.

3.3. IDENTIFICACIÓN DE LOS EFECTOS TERRITORIALES DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA VIGENTE

Como se ha argumentado la propuesta del modelo de ciudad compacta establecida a partir de proyecciones parciales, por ausencia de otras variables de impacto, de requerimiento de suelo y vivienda y de lineamientos establecidos en niveles superiores de planeación, no recoge las condiciones particulares de la ciudad y de la zona conurbada y metropolitana que en el mismo diagnóstico se registran. La propuesta de ciudad compacta, traducida en la distribución de densidades de acuerdo con las 10 zonas derivadas de la zonificación primaria y de la estrategia de mixticidad indiscriminada de los usos de suelo en toda la ciudad, propicia en su aplicación los siguientes efectos:

-Potenciar la problemática de agotamiento del recurso agua, ya que las densidades no tomaron en consideración esta variable.

-Se sientan las condiciones de posibilidad de que la redensificación propuesta incremente los riesgos a mayor número de habitantes, pues la presencia de riesgos de carácter geológico no fue suficientemente desarrollados e incorporados. Aunque en el nivel normativo se establecen

un conjunto de prohibiciones y condicionamientos a la edificación en las áreas naturales protegidas y en lugares de riesgo, esta situación no se cristaliza en la definición de áreas específicas y de la forma en que las densidades fueron calculadas en dichos lugares.

Una situación que ilustra lo dicho es el área localizada en la parte poniente y vecina con las líneas de alta tensión y ductos de PEMEX que se ubican al norte de la ciudad en donde se establece una densidad media con 4 niveles y un CUS de 3, lo que posibilita la redensificación de una zona considerada de alto riesgo.

Otra situación está representada por la ausencia de consideraciones del entorno natural, en la zona de Galaxia la Calera, en donde se establece una densidad media con 4 niveles, con un CUS de 3. Propiciará la continuidad de la presión sobre el entorno natural que ya ha sido muy dañado por la edificación. La búsqueda por cristalizar un modelo de ciudad compacta plantea la necesidad de reflexionar de acuerdo a las condiciones particulares de cada área de la ciudad, implicando en ocasiones la necesidad, incluso, de bajar densidades, si así lo requieren las condiciones de recursos naturales, o de riesgo.

Otro caso ilustrativo se observa en la colonia de la Paz que forma parte de una franja en la que se define uso mixto y densidad alta con la posibilidad de 6 niveles y un CUS de 3.9, lo que coadyuvará al desplazamiento habitacional. Las resistencias al respecto ya han surgido.

La densificación establecida si bien abarca diferentes rangos, alta, muy alta, media, baja, muy baja, todas con uso mixto, excepto la muy baja, su aplicación indiscriminada en grandes áreas de la ciudad muestra, entre otras ausencias, que el análisis de corredores urbanos no fue integrado como posibilidad de apuntalar su inherente tendencia de edificación en altura y de uso mixto. Lo que podía contribuir a preservar las condiciones y usos habitacionales y no su desplazamiento u opresión.

La aplicación prácticamente indiscriminada de usos de suelo mixto a la ciudad en su totalidad no está justificada y afecta las condiciones de vida de las zonas habitacionales que se ven invadidas por usos de carácter comercial o de servicios que resultan incompatibles a la dinámica habitacional. Aunque en el nivel normativo se plantea que las edificaciones de más de 15 metros deben presentar para su autorización en la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio el análisis de sombras, la posibilidad abierta de establecer de

manera indiscriminada usos mixtos para la ciudad propicia que las áreas habitacionales estén sujetas a este riesgo. Desde el ordenamiento urbano establecido se incentiva, entonces, resistencias e incremento de la conflictividad social.

La idea de aprovechar la estructura policéntrica de la ciudad, y de potenciarla a través de la implementación de centros de barrio y de subcentros, no alcanza a concretarse en una propuesta equitativa de dosificación y localización de este tipo de centros. En el rubro de proyectos detonadores sólo se enuncia como centros de barrio: Santa Anita, El Refugio y San Antonio. La distribución equitativa de centros de barrio no se cubre en absoluto con estos tres centros. No hay por lo tanto una estrategia precisa de dotación de este tipo de centros en el espacio y en el tiempo.

Las cualidades de centralidad de los centros de barrio y subcentros coadyuvarían a mejorar las condiciones de vida y servicios en sus radios de influencia. El objetivo de propiciar la formación de una estructura urbana con posibilidades de desarrollo equilibrado se debilita, vislumbrándose que en este sentido las tendencias de desorden e inequidad prevalecerán.

El nivel estratégico, si bien se desarrollan con cierta sistematicidad las propuestas, se quedan en un nivel general, de enunciados que no se concretan en la identificación del último eslabón de la estrategia que es la identificación de las zonas de atención estratégica. Éstas sólo se identifican y precisan en algunos ámbitos y subsistemas, por ejemplo, el que corresponde al sistema natural y del medio ambiente, y al de vialidad y en algunas áreas ambientales estratégicas del sistema urbano territorial, donde se identifican las colonias que deben ser regeneradas. En general, en las zonas de atención estratégica de los subsistemas no se identifican ni espacios ni tiempos de ejecución en los horizontes temporales.

Respecto a la tabla de compatibilidades de usos de suelo, presenta inconsistencias, por ejemplo, en el curtido y acabado de productos de piel se considera que es compatible con todas las densidades y usos mixtos establecidos. Lo que implica que en cualquier punto de la ciudad pueden ubicarse sin importar las molestias por dispersión de olores que causa este tipo de actividad.

Otra inconsistencia, la instalación de hospitales psiquiátricos y tratamientos para la adicción se registra como compatible para todas las den-

sidades y usos mixtos, se pueden por lo tanto ubicar en cualquier lugar de la trama urbana, con efectos negativos para la tranquilidad y seguridad de entornos habitacionales.

La ambigüedad entre la carta urbana, zonificación primaria y secundaria y tabla de compatibilidades en los usos del suelo. Además, al no estar diseñados de acuerdo con los criterios de desarrollo urbano sustentable, de regeneración y la normatividad aplicable, las transformaciones territoriales se han traducido en:

Incrementos de densidades sin considerar la capacidad de carga de las infraestructuras, equipamiento y servicios generando mayor desequilibrio e incrementando la inequidad y desigualdad en el acceso a éstos.

- Pérdida de áreas verdes y con riqueza biótica
- Saturación de vialidades
- Mayores índices de contaminación del aire
- Disminución de la cantidad de agua disponible en el acuífero
- Asentamiento en zonas de riesgo

Transformación drástica de los perfiles urbanos sin considerar condiciones de paisaje, como la construcción de edificaciones de más de 7 niveles de altura en predios contiguos de uno y dos niveles de altura, lo que además implica laceración de los derechos humanos de los habitantes por la ubicación en predios colindantes de edificaciones de más de tres niveles de altura, por la inhibición de la luz solar y la transformación de las condiciones de iluminación, asoleamiento, térmicas, eficiencia energética, microclima, imposibilitando el uso de dispositivos de captadores de luz solar, y afectando no sólo a los usuarios, sino a la vegetación de las áreas ajardinadas y asoleamiento en patios, terrazas y domos y por ende a la salud de la población

Demolición de construcciones en sectores urbanos para construir edificios de varios niveles de altura, lo que implica la densificación sin generar una red de parques urbanos y espacios públicos con áreas verdes.

Instalación en áreas predominantemente habitacionales de usos no compatibles que generan ruidos, olores, incremento en el tráfico vehicular, peligros, inseguridad y violencia.

3.4. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA

Lo que se presenta en los niveles de Políticas y Estrategias; Programático; Estratégico no están relacionados entre sí, lo que provoca que no se den acciones concretas en espacios específicos, ni tampoco se establecen acciones a corto, mediano y largo plazo, acompañados de las formas de gestión y programas.

No existen los indicadores para la revisión de los avances de los programas que se presentan en el nivel programático.

En la tabla “Urbano territorial matriz estratégica de seguimiento de programas”, conformada por 6 columnas, cuyos encabezados son:

Objetivo general	Estrategia general	Objetivo específico	Estrategias	Metas	Programas
------------------	--------------------	---------------------	-------------	-------	-----------

el contenido de cada uno de los rubros es muy general, no se especifican áreas de atención, las metas son enunciativas, no están acompañadas de indicadores que permitan medirlas.

Los programas enunciados son:

- Ciudad Compacta que Re densifica los Usos del Suelo;
- Regeneración Urbana;
- Puebla Verde;
- Puebla Espacios Públicos;
- Vivienda Digna;
- Servicios de Calidad y Creación de Infraestructura;
- Movilidad Urbana Sustentable;
- Revitalización del Centro Histórico;
- Metrópoli Multicultural;
- Habitabilidad a Población Vulnerable.

De cada uno de ellos en la tabla denominada “Programas vinculantes: sistema urbano territorial” relacionan los niveles federal, estatal y municipal, los programas referidos algunos ya no son vigentes, cambiaron con las nuevas administraciones de los tres niveles de gobierno. Aunado a que en ámbito municipal refieren programas municipales que no se hicieron, o no existe ningún vínculo a nivel municipal para operar el programa.

En la corresponsabilidad sectorial reconocen que sólo dos programas internos al desarrollo municipal poseen las cualidades para dar seguimiento a los programas:

- i) La Gestión urbana Eficiente. Refieren que la *Carta Urbana* es su instrumento: sin embargo, la *Carta Urbana* por, sí misma, no refleja lo que contiene el programa y no se hace acompañar de las zonificaciones secundarias, como ya se mencionó estos instrumentos presentan ambigüedades y contradicciones con lo expresado en la *Carta Urbana* en cuanto a densidades y usos de suelo que a su vez están contenidas en la tabla de compatibilidad en los usos del suelo.
- ii) Gobernanza ambiental. Refiere un proceso administrativo, contenido en el principio rector de las políticas públicas: resultados y rendición de cuentas... para generar cambios de actitud entre la población. Sin embargo, no dice cómo.

En otros niveles de planeación: Políticas y Estrategias, Programático, Estratégico e Instrumental también se presentan programas relacionados con los enunciados, no se trabajó con una tabla que permitiera la transversalidad y la congruencia entre ellos, aunado a que muchas de las acciones que se realizan son reportadas bajo lo enunciado en los Planes de Desarrollo Municipal, a veces, aunque se trate de rubros similares, los ejes se denominan de otra manera de una administración a otra.

Como ya se mencionó uno de los grandes faltantes es el Sistema para el Seguimiento y Evaluación del Cumplimiento del Programa, en función del modelo de ordenamiento: definición de programas con acciones específicas, y metas cuantificables a corto mediano y largo plazo.

Para la actualización: Delinear el modelo de desarrollo urbano considerando los 5 principios básicos, implica establecer indicadores para el diagnóstico así como para las propuestas, metas cuantificables, proyectos y acciones para alcanzarlos así como instrumentos (en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024) contiene integración de indicadores para los objetivo prioritarios (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595683&fecha=26/06/2020)

La normatividad tendría que revisarse en función de los 5 ejes estratégicos propuestos para la actualización y diez lineamientos urbanos propuestos en los “Lineamientos Conceptuales para la Elaboración y Ac-

tualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano” (SEDATU, SEMARNAT, GIZ, 2017): incluyendo e indicando en su elaboración la transversalidad con la legislación aplicable vigente:

- Modificación en la legislación relacionada con la planeación urbana a partir de 2016
- Modificación de los términos de referencia 2016 (SEDATU)
- Modificación de los lineamientos para la elaboración de planes y programas municipales de desarrollo urbano, alineados al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda)

Tabla 4.
Análisis al PDUSP del 2016.

Presentada PMDUSP 2016 (desvinculada de los niveles de planeación)	Análisis para su posible incorporación en los niveles de planeación
Internacional	
	Agenda al 2030 Nueva Agenda Urbana Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Acuerdo de Paris (COP21) Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Hábitat 2018
Federal	
Constitución	Art 1º “en materia de derechos humanos, publicada en el DOF el 10 de junio de 2011, manifiesta que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”.
Ley de Planeación	La última reforma es del 2018
Plan Nacional de Desarrollo	El vigente es el 2019-2024
Programa Nacional de Desarrollo Urbano	El vigente es de 2019
Ley General de Asentamientos Humanos	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano: Vigente es de 2016, revisada en 2019

Presentada PMDUSP 2016 (desvinculada de los niveles de planeación)	Análisis para su posible incorporación en los niveles de planeación
Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Reformada en 2018
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Se reformó en 2018
Ley de Vivienda	Reformada en 2019
Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas	Reformada en 2018
	Ley General de Cambio Climático
	Ley de Aguas Nacionales
	Ley Agraria
	Normas Oficiales Mexicanas
	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial
	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024
	Programa Nacional de Vivienda
	Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio
	Atlas Nacional de Riesgo
	Programa de Mejoramiento Urbano
	Programa Nacional de Reconstrucción
	Política Nacional de Suelo del Instituto Nacional del Suelo Sustentable
Nivel Estatal	
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla	Reformada en julio 2020
Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla	Reformada en enero 2020
Plan Estatal de Desarrollo	El vigente es: 2019-2024
Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla (2003)	

Presentada PMDUSP 2016 (desvinculada de los niveles de planeación)	Análisis para su posible incorporación en los niveles de planeación
	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla (2019)
Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla	Reformada en julio de 2020
Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Puebla	Reformada en 2017
Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Puebla	Reformada en 2017
Plan de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla	Vigente es de
Ley de Vivienda para el Estado de Puebla	Reformada en julio 2019
	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado;
	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal y
	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla (2020)
	Ley de Cambio Climático del Estado de Puebla (2013)
	Ley del Agua para el Estado de Puebla (2020)
	Ley para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial para el Estado de Puebla (2019)
	Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla (2020)
	Ley de Expropiación para el Estado de Puebla (2018)
	Ley de Vialidad para el Estado Libre y Soberano de Puebla (2018)
	Ley sobre Protección y Conservación de Poblaciones Típicas y Bellezas Naturales del Estado de Puebla (2017)
	Ley del Sistema de Protección Civil (2020)

Presentada PMDUSP 2016 (desvinculada de los niveles de planeación)	Análisis para su posible incorporación en los niveles de planeación
	Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado Libre y Soberano de Puebla (2017)
	Ley de Agricultura Urbana para el Estado de Puebla (2013)
	Ley de Fomento a la Acuicultura y Pesca Sustentable en el Estado de Puebla (2016)
	Ley para la Regularización de la Propiedad Inmobiliaria del Estado de Puebla (2016)
	Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla (2008)
	Programa Estatal de Ordenamiento Territorial;
	Atlas Estatal de Riesgo
	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional: (2012)
	Programa de Ordenamiento de Zona Metropolitana o Conurbación
	Programa Estatal de Incorporación de los Asentamientos Humanos Irregulares al Desarrollo Urbano 2019-2024
	Programa Estatal de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2020-2024
	Programa de Protección Integral de Niños y Niñas Adolescentes del Estado de Puebla (2017)
	Programa para la Atención de los Pueblos Indígenas en la Modalidad de Proyectos Estratégicos (Revisar)
Nivel municipal	
Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla	Reformada (2020)
Plan Municipal de Desarrollo y sus ejes (2014-2018)	El vigente es 2018-2021

Presentada PMDUSP 2016 (desvinculada de los niveles de planeación)	Análisis para su posible incorporación en los niveles de planeación
<i>Código Reglamentario</i>	Fue modificado en el 2018, sin embargo, no es totalmente congruente con lo planteado, se requiere su revisión en función del nuevo modelo de planeación para lograr la transversalidad y congruencia
	Programa de Ordenamiento Ecológico Local: (sin datos)
	Atlas de Riesgo Municipal, el actual requiere actualización
	Programa Municipal de Regularización de la Tenencia de la Tierra (2016)
	Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Barrio de Santiago (2018)
	Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla (2015)
	Programa de la zona conurbada
	Actualización del Plan de Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (2013)
	Plan Maestro de Metropolitización (2015)
	Plan de Acción Climática del Municipio de Puebla (2011)

Entre las debilidades que se presentan para la evaluación de este programa, es la no existencia de indicadores de seguimiento institucional ni la implementación de evaluación ciudadana de las acciones derivadas del programa, aunado a la poca difusión que se le da, con lo cual no se generan acciones de corresponsabilidad en cada sector de la ciudad de acuerdo con sus necesidades. Aunado a esto, cada administración municipal presenta al inicio una serie de acciones por realizar, no alineadas a los programas de desarrollo urbano, la asignación de recursos depende de la disponibilidad en los diferentes programas de fondeo y de las tendencias en acciones de política pública que se van requiriendo en el transcurso del tiempo. Estos programas también cambian dependiendo su origen,

ya sea estatal o federal y se transforman de acuerdo con las reformas o modificaciones a las legislaciones vigentes en los tres niveles de planeación. De manera que los programas de desarrollo urbano se van quedando obsoletos y sólo operan a nivel de otorgamiento de usos de suelo en lo individual a cada lote solicitado y no como instrumentos de los cuales se generen programas sectoriales que den continuidad a lo propuesto y al mismo tiempo se vayan alcanzando las metas tendientes a la sustentabilidad del territorio. Aunado a esto el *Código Reglamentario* no contempla en su totalidad la regulación necesaria para operar el Programa de Desarrollo Urbano vigente.

Dadas las deficiencias y debilidades enunciadas no se ha generado la información que permita conocer y dar seguimiento a la realización de los proyectos planteados en el programa, es por esto por lo que se requiere de la elaboración de los indicadores y mecanismos de evaluación y seguimiento tanto por la institución con el involucramiento de los ciudadanos.

4. LOCALIZACIÓN Y LÍMITE MUNICIPAL

4.1. CONTEXTO GENERAL DEL MUNICIPIO

La ciudad de Puebla es la más poblada del estado y de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala es la quinta ciudad más poblada del país detrás de la Ciudad de México, Tijuana, Ecatepec y León, la zona metropolitana se ubica en el centro del estado de Puebla y al sur del estado de Tlaxcala, es la cuarta en términos económicos y poblacionales de México, después de las aglomeraciones urbanas del Valle de México Monterrey y Guadalajara, la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala aglutina un total de 38 municipios poblanos y tlaxcaltecas ubicados en el valle de Puebla-Tlaxcala, la ciudad central es Puebla de Zaragoza, capital del estado de Puebla, que hospeda más de la mitad de los habitantes de la metrópoli. El municipio de Puebla se encuentra en la región socioeconómica V ubicada en la zona centro del estado y está comprendida por 24 municipios,⁵

El municipio se localiza en la parte centro Oeste del estado de Puebla. Sus coordenadas geográficas son: los paralelos 18°50'42" y 19°13'48" de

⁵ Estado Puebla se encuentra dividido en siete regiones socioeconómicas: la región I Huauchinango; Región II Teziutlán; Región III Ciudad Serdán; Región IV San Pedro Cholula; Región V Puebla; Región VI Izúcar de Matamoros y la Región VII Tehuacán.

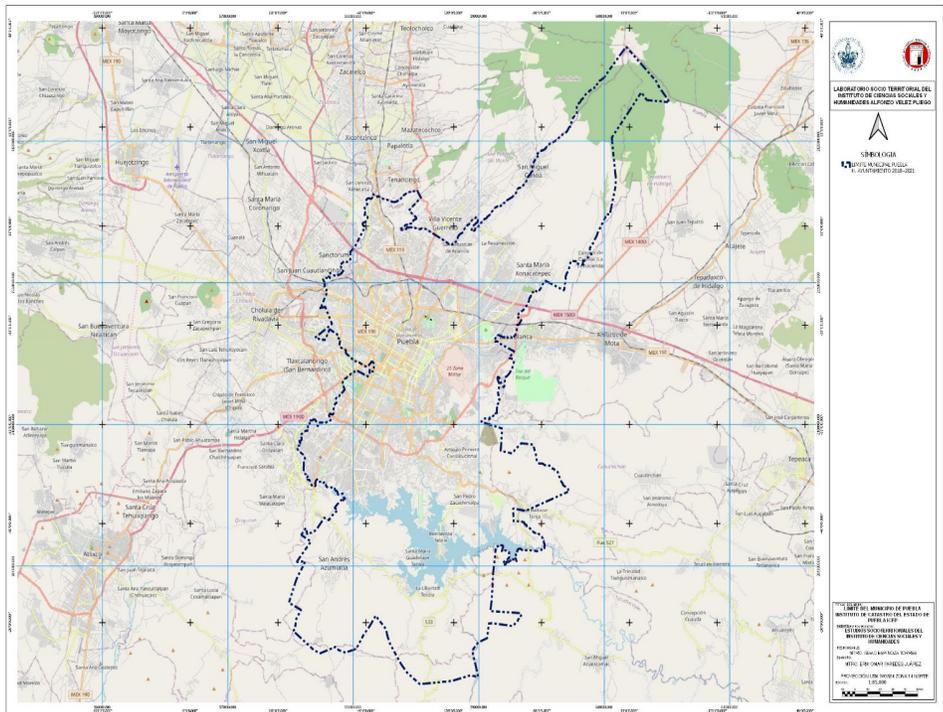
latitud Norte, y los meridianos 98°00'24" y 98° 19'42" de longitud Occidental. Limita al Norte con el estado de Tlaxcala, al Sur con los municipios de Santo Domingo Huehuetlán y Teopantlán, al Oriente con Amozoc, Cuautinchán.

4.2. ÁREA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO

El límite municipal en su última actualización está inscrito en el dictamen donde se aprueba el plano oficial de la unidad territorial de primer orden del municipio de Puebla en los términos señalados del artículo 105 fracción IV inciso d) y e) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, donde se establece que los municipios en los términos dispuesto por las leyes federales y estatales están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación de planes de desarrollo urbano, municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. a fin de delimitar el área de estudio y de intervención del Programa Municipal de Desarrollo Urbano.

El ayuntamiento de municipio de Puebla tuvo a bien aprobar en sesión ordinaria de Cabildo del 14 de mayo de 2015, el punto de acuerdo por el que se instruye a la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente realice la elaboración del *Catálogo Municipal de Unidades Territoriales*, en dicho documento se decretan los límites por el NORTE por el lado ORIENTE SUR, por el PONIENTE fijando las coordenadas UTM.

Figura 6.
Última actualización de la
Unidad Territorial de Primer Orden del Municipio de Puebla.



Fuente: Elaboración con base en información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano.

POR EL NORTE, los siguientes:

A partir de la desembocadura al río Atoyac de la barranca de ATLACAMONTE, limita con el estado de Tlaxcala en todos sus términos, hasta la cumbre de la MALINTZI o MATLALCUEYE.

POR EL LADO ORIENTE Y SUR, los siguientes:

De la Cumbre del Matlalcueye, rumbo al Sur-Este, la línea establecida en el decreto presidencial del 4 de Junio de 1888, hasta el punto llamado “Mojonera de la Letra “A”, siguiendo al Poniente hasta la cumbre de Xaltenalin, línea colindante con el ex-distrito de Tepeaca, de este punto, al Sur-Oeste el lindero que sirve de límite entre el municipio de Resurrección y el ejido de San Miguel Canoa con terrenos pertenecientes a Amozoc; límite entre el ejido de Capulac y Hacienda San Mateo con el ejido de San Miguel Espejo; lindero del ejido de Xonacatepec y hacienda de San Mateo, al Poniente con lindero anterior y terrenos de Chachapa siguiendo al Sur por la barranca de Capulac o Amalucan; siguiendo el lindero de la ampliación de Chachapa y terrenos de Chachapa hasta la carretera MÉXICO-VERACRUZ, se sigue el eje de esta carretera hasta su intersección con el rancho “EL BOSQUE”, partiendo hacia el Sur lindero entre el rancho El Bosque y Ejidos; Chachapa y Chapultepec y Hacienda “LOS ÁLAMOS”, ampliación de Chapultepec hasta encontrar el lindero del municipio de Totimehuacán para seguir por este último hasta la intersección del municipio de Ocoyucan y el cauce del río Atoyac, siguiendo aguas arriba hasta El Puente de Echeverría (afectado por el remanso de la presa (“Manuel Ávila Camacho”).

POR EL PONIENTE, los que siguen:

A partir del Puente de Echeverría y siguiendo agua arriba el río Atoyac hasta su confluencia con la barranca o río Zapatero a través del ejido de Temoxtitla, ejido de Cacalotepec, hacienda Castillotla y hacienda Mayorazgo, pertenecientes al municipio de Puebla; se sigue aguas arriba el curso de esta barranca en terrenos del ejido de San Andrés Cholula, de la hacienda la Concepción Buenavista (donde termina el municipio de San Andrés Cholula) y terrenos de Romero Vargas; Límite entre: ejido Romero Vargas, hacienda Zavaleta y hacienda Santa Cruz con el ejido de la Trinidad, lindero de la hacienda Santa Cruz con el pueblo de Momoxpan; linderos de los pueblos de Cuautlancingo, La Trinidad

y Sanctórum con terrenos de La Trinidad; se sigue el lindero Poniente de la hacienda de Apetlachica hasta encontrar el cauce del río Atoyac aguas arriba de Barranca Honda, se sigue el cauce de este río hacia el Norte hasta encontrar el punto de partida, o sea barranca de ATLACOMONTE, lo anterior pertenece al municipio de Cuautlancingo.⁶

⁶ Los límites con coordenadas UTM pueden consultarse en el documento de “Sesión Ordinaria de Cabildo del 14 de mayo de 2015, el punto de acuerdo por el que se instruye a la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente realice la elaboración del *Catálogo Municipal de Unidades Territoriales*”, en dicho documento se decretan los límites por el NORTE por el lado ORIENTE SUR, por el PONIENTE fijando las coordenadas UTM.

**Estudio sobre un Programa de Desarrollo Urbano
para el municipio de Puebla
VOLUMEN 1**

Editado por el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
“Alfonso Vález Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,
se publicó en diciembre de 2022, como libro electrónico de acceso gratuito