



**BENEMÉRITA  
UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA DE PUEBLA**

**FACULTAD DE ARQUITECTURA**

**“La ley y los  
Fraccionamientos  
Cerrados en el  
Municipio de Puebla”**

---

**Tesis para obtener el grado de:  
Maestro en Ordenamiento del  
Territorio**

Presenta

**Alexis Arturo Díaz González**

**Asesor**

**Dr. Juan Manuel Guerrero Bazán**

---

**Puebla, Puebla, Enero 2014**

Puebla Fraccionada y Cerrada.....	4
1. La complejidad de los fraccionamientos cerrados .....	7
1.1 El Derecho y el fenómeno urbano .....	7
1.2 El Pensamiento Complejo.....	8
1.3 El Derecho en lo Complejo .....	10
1.3.1 Espiral del Derecho en la Ciudad .....	14
1.3.2 Espiral del Derecho en la Ciudad .....	15
1.4 El Derecho Urbanístico .....	15
1.4.1 El derecho no regula sin un fin.....	16
1.5 Crecimiento Urbano y los fraccionamientos cerrados .....	19
1.6 El espacio público y los fraccionamientos cerrados .....	22
1.7 ¿Qué es un fraccionamiento cerrado? .....	27
1.7.1 Elección de Términos .....	27
1.7.2 El Fraccionamiento Cerrado.....	28
1.7.3 Tipos de Fraccionamiento Cerrado .....	32
2.Marco Histórico. Los fraccionamientos y la ley en el Municipio de Puebla en el siglo XX....	36
2.1 Surgimiento de los Fraccionamientos en la Ciudad de Puebla.....	36
2.2 Los Fraccionamientos Cerrados una nueva forma de Ciudad .....	45
2.3 Conclusiones Generales.....	49
3.Legislación y Fraccionamientos Cerrados en Puebla .....	51
3.1 Expansión de los Fraccionamientos Cerrados .....	51
3.1.1 Situación Actual .....	51
3.1.2 Factores que generan proliferación de Fraccionamientos Cerrados .....	53
3.1.3 Los fraccionamientos cerrados en los últimos 10 años .....	59
3.2 Efectos presentes y futuros .....	62
3.2.1Segregación.....	62
3.2.2 Falta de Sustentabilidad.....	63

3.2.3 Ruptura de Espacio Urbano .....	64
3.2.4 Apropiación de Espacios Públicos .....	65
3.2.5 Privatización de Actividades Públicas .....	66
3.3 Estructura Jurídica de la Regulación de los Fraccionamientos Cerrados .....	67
3.1.1 Constitución .....	68
3.1.2 Leyes Federales .....	74
3.1.3 Leyes Estatales (Puebla) .....	75
3.1.4 Cuerpos Legales Municipales .....	79
3.4 Ausencias y Deficiencias de la Estructura Jurídica .....	80
3.4.1 Falta de aplicación de ordenamientos .....	81
3.4.3 El Régimen de Propiedad en Condominio .....	83
3.4.2 Las fallas en la legislación con relación a los fraccionamientos cerrados .....	88
3.5 Conclusiones en Materia Jurídica .....	92
4. Conclusiones .....	94
5. Recomendaciones .....	98
Bibliografía .....	102
6. Anexos .....	105

## Puebla Fraccionada y Cerrada

El crecimiento poblacional acelerado que ha vivido el Municipio de Puebla, en concordancia con la explosión demográfica mundial y los cambios económicos y sociales ocurridos en México, ha impactado las prácticas urbanas en el muy reducido período de veinte años. Una de estas prácticas, particularmente preocupante, es la aparición indiscriminada de gran variedad de asentamientos humanos cerrados. Diversas investigaciones y análisis, han demostrado que los fraccionamientos cerrados no representan una solución eficaz y sustentable para mejorar la calidad de vida presente de los habitantes de las ciudades, y como es de esperarse, tampoco la de los poblanos. Sin embargo, la aparición de los llamados “fraccionamientos cerrados” no se ha visto aminorada, al contrario, cada día se tiene noticia de la creación de nuevos desarrollos que, están poniendo en riesgo la calidad de vida de esta ciudad.

Ante esta realidad es necesario el estudio de este fenómeno, no solo de su existencia y efectos en general, sino también de sus orígenes particulares. En una argumentación inicial, se ha dicho que estos fraccionamientos cerrados son la respuesta dada por ciudadanos y desarrolladores ante un Estado incapaz de brindar servicios adecuados a su población. Se justifica la construcción de bardas, la instalación de puestos de seguridad, establecimiento de normatividad propia y acceso restringido a raíz de la ola de asaltos y secuestros que se presentan día a día en las ciudades. Igualmente, la privatización de parques, vialidades, infraestructura y equipamiento se “hace necesaria” ante gobiernos locales con presupuestos limitados o malversados. Sin embargo, alrededor de estas soluciones también se crean un sinnúmero de problemas, que si no son atendidos de manera adecuada pueden desembocar en que estos desarrollos no sólo no den alivio a esta problemática, sino que la exacerben, además de crear problemas en otros sentidos<sup>1</sup>. La segregación social, la restricción de tránsito y la privatización de la vida pública son sólo algunos ejemplos de los problemas que se causan con los fraccionamientos

---

<sup>1</sup> Ambientales, económicos, sociales y jurídicos, que intentaremos dilucidar a lo largo de esta investigación de la manera más detallada posible.

cerrados y es por ello necesario tomar conciencia de la dirección que se debe tomar con relación a los mismos.

Es pretensión de este estudio enfrentarse al problema de los fraccionamientos cerrados desde una perspectiva compleja. Esto implica la consideración e interrelación en la investigación de los diversos procesos necesarios para brindar una visión lo más cercana a la realidad. Sin embargo, es necesario aclarar que dentro de esta visión compleja, el componente principal a desarrollar es el ámbito jurídico. Es decir, sin querer profundizar en la metodología que se abordará más adelante, se considera a la ley como el medio idóneo para aproximarse al estudio de la aparición, proliferación y regulación de los fraccionamientos cerrados en el Municipio de Puebla o, dicho más claramente, como elemento constitutivo del origen y solución del problema.

En la actualidad existe una gran cantidad de investigaciones que tienen como objeto de estudio a los fraccionamientos cerrados; como señala Roitman (2004), estos se desarrollan principalmente con un enfoque sociológico o urbanístico y tienen una función descriptiva empírica, dejando generalmente a un lado el aspecto teórico. En este tenor se han dado excepcionales descripciones de la evolución del fenómeno de los fraccionamientos cerrados alrededor del mundo, de sus diversas modalidades y los problemas que se han generado a causa de ellos. Sin embargo, como señala Azuela (1989), se ha dejado a un lado un elemento sumamente importante que es el aspecto jurídico, tanto en su calidad de elemento descriptivo del problema de los fraccionamientos cerrados como de factor constitutivo de la realidad de los mismos.

En el caso específico de México, como se mencionaba, existen varios estudios acerca de los fraccionamientos cerrados siendo la mayoría particularmente descriptivos. Los más accesibles se refieren principalmente al caso de las ciudades del norte del país (Acosta, 2007), como lo son Nogales (Molina, 2006, Palomares, 2008), Culiacán (Rodríguez, 2006) y Hermosillo. De igual manera y, como es natural, la Ciudad de México y sus urbanizaciones

cerradas han sido objeto de múltiples investigaciones de las cuales se destacan las realizadas por Ángela Giglia (2000 y 2003).

El problema en el Municipio de Puebla también ha sido estudiado constantemente, pero únicamente un reducido número de trabajos resultan de utilidad para la presente investigación. La investigación de Blanca Estela Barradas (2000), *La Desurbanización de la Ciudad de Puebla: El Caso del Fraccionamiento de Tierras*, que si bien no se refiere a los fraccionamientos cerrados, es importante, en medida de que relata el crecimiento de la ciudad y sus condicionantes históricas. A este trabajo habría que agregarle los estudios de Rodríguez y Mollá (2003) y, en particular, las investigaciones de Guadalupe Milián y Michel Guenet (2006), que proveen los elementos para establecer las bases principales de este trabajo y que consisten en la crítica al papel de los fraccionamientos cerrados en el crecimiento de la ciudad y las repercusiones negativas de los mismos en su población y el desarrollo de la ciudad como ente.

La finalidad principal de esta investigación es esclarecer la relación existente entre la legislación, comprendiendo su evolución hasta el texto vigente, concerniente a los fraccionamientos cerrados en el Municipio de Puebla de Zaragoza y el fenómeno de su aparición indiscriminada y las consecuencias negativas palpables en la ciudad, arropadas y promovidas por esta misma legislación deficiente. En este caso se parte de la hipótesis de que la legislación, tanto Estatal como Municipal, ha contribuido a la proliferación de fraccionamientos cerrados, beneficiando intereses económicos, violando leyes de jerarquía superior y afectando los derechos de los habitantes, generando problemas de desestructuración urbana y segregación socio-espacial en la ciudad. Este análisis, a pesar de tratar en gran parte de estudios de leyes estatales, únicamente se enfocará en los fraccionamientos cerrados del Municipio de Puebla y su evolución en los últimos 20 años, sin que esto implique que no se tratarán otros antecedentes y su contexto en la región.

Para la realización de esta investigación y la comprobación de la hipótesis planteada, acorde a la visión compleja propuesta, se ha considerado necesario el enfrentar el tema de la siguiente manera. En un primer capítulo se

abordan las consideraciones teóricas y metodológicas de la investigación, además de proveer el marco conceptual necesario. El segundo capítulo comprenderá la evolución histórica del desarrollo urbano en el Municipio de Puebla, haciendo énfasis en las diferentes estructuras urbanas y sus particularidades. El capítulo tercero, considerado el principal, consiste en dos partes. La primera abarca el estudio territorial de los fraccionamientos cerrados en el municipio, su ubicación, las características predominantes, efectos sobre la ciudad y datos demográficos generales. La segunda de carácter jurídico, que incluirá el análisis de los cuerpos normativos relacionados con los fraccionamientos cerrados, los motivos que les dieron origen, sus reformas, los actores que intervinieron en su creación e identificar sus deficiencias. Posteriormente se procede a relacionar ambos elementos, territorial y jurídico, en forma de evaluación, para obtener conclusiones y emitir recomendaciones con relación al mejoramiento de los cuerpos normativos en pos de una mejor regulación de los fraccionamientos cerrados en beneficio de la ciudad de Puebla específicamente.

## **1. La complejidad de los fraccionamientos cerrados**

### **1.1 El Derecho y el fenómeno urbano**

Es posible afirmar que el estudio del derecho en los tratados de desarrollo urbano no es poco común. De una u otra manera es necesaria la mención de los ordenamientos jurídicos cuando se tratan los diversos problemas urbanos. Sin embargo, estas menciones no significan necesariamente un estudio a profundidad del tema. En este sentido Antonio Azuela (1989), uno de los pocos investigadores nacionales que se enfoca principalmente en los aspectos jurídicos del hecho urbano, menciona que el estudio del derecho ha sido consistentemente relegado a un segundo plano. Sustenta esta idea señalando que las perspectivas sociológicas, económicas y urbanísticas han sido consideradas como herramientas más eficaces para describir el fenómeno urbano y sus conflictos, hecho que se refleja en la abundante literatura al respecto emanada de estas disciplinas. En pocas palabras, los investigadores del fenómeno urbano no consideran generalmente al derecho como un

elemento primordial o al menos relevante al momento de la conformación de la realidad.

Azuela (1989) menciona que el menosprecio al derecho como elemento determinante en el desarrollo urbano se debe en gran parte a una falta de conocimiento de la naturaleza del derecho y sus interacciones al nivel de la ciudad. No es propósito de esta investigación asegurar que el derecho es el elemento esencial para el estudio de la ciudad y sus problemas, pero si dar a conocer su papel dentro del fenómeno urbano. Es decir, integrar a la ciencia jurídica al estudio del desarrollo urbano y sus problemas. Una idea nada disparatada considerando la necesidad de abrir la perspectiva como lo sugiere el pensamiento complejo que guía esta investigación.

## 1.2 El Pensamiento Complejo<sup>2</sup>

Antes de hablar específicamente del aspecto jurídico es necesario profundizar en el pensamiento complejo en general. Producto de la brillante mente de Edgar Morín, el pensamiento complejo consiste en una aproximación al conocimiento verdadero a través de la racionalidad y la transdisciplinariedad. No habrá que confundir, como señala el pensador, la racionalidad con la racionalización donde todo debe sujetarse a una lógica construida por el mismo conocimiento limitado. Lo complejo debe comprender la creatividad, la contradicción y la incertidumbre. Morin no concibe a un mundo que no esté interconectado, todo existe y funciona orgánicamente. El mundo no puede ser entendido a partir del estudio de sus partes de forma aislada, de igual manera, no puede ser estudiado de forma general sin entender cada uno de los elementos que la componen. Se elimina la linealidad y la visión unilateral y reduccionista. Es entonces un paso adelante, según Morin, a través del cual el hombre será capaz de entender su realidad y resolver los problemas que le aquejan en ésta.

---

<sup>2</sup> Edgar Morin. (2000). *Introducción al pensamiento complejo* (1a Ed.). Barcelona: Gedisa.



Morin propone el método del pensamiento complejo, que es básicamente el método de la mente ordenada. Con este fin sigue tres principios básicos: recursividad organizacional, visión hologramática y la dialógica.

Recursividad Organizacional. Debemos entender que la causalidad lineal no corresponde mas que a una racionalización, en realidad nos encontramos ante un remolino donde las causas generan un resultado que a su vez crea causas distintas que producirán resultados diferentes. En otras palabras los productos tienen también la función de productores en un avance continuo. Estos productos y resultados no se dan en un ambiente aislado, sino que son parte de todo un sistema de interacciones externas e internas, donde cada elemento juega un papel que merece ser observado y estudiado. El pensamiento complejo sugiere que estas interacciones parten del desorden y a través de su propia naturaleza obtendrán un orden que por un proceso alcanzaran nuevamente el desorden, repitiéndose el proceso de manera infinita.

Visión Hologramática. Un punto básico del pensamiento complejo consiste en la consideración de que el todo es más que la suma de todas sus partes y las partes son, al mismo tiempo, más y menos que el todo. Por lo tanto es necesario el estudio de cada una de ellas, sin aislarlas. Se considera que las partes contienen al todo, pero no son inteligibles de forma individual. El todo, de igual forma, no está aislado sino que depende de sus partes y las contiene en su existencia.

Dialógica. El mundo y su evolución parten del enfrentamiento de ideas o posiciones. Se parte del dialogo, la oposición de ideas, para que, con base en la validez y no la fuerza de las mismas, se obtenga una respuesta. Como mencionamos, en primer lugar hay un desorden o un orden alterado, precisamente por esas ideas opuestas, que van a generar una nueva visión o un reordenamiento de los factores, dentro de la evolución recursiva. En parte se pretende el conocer la realidad a través de la interacción entre los individuos y con el mundo en general. En síntesis, la dialógica pone el acento en la coexistencia en un mismo fenómeno de lógicas aparentemente contradictorias,

por ejemplo, el orden y el desorden permiten entender la realidad, antes solo comprendida desde la categoría del orden.

De estos principios pasamos a la Ciudad y el pensamiento complejo. La ciudad es nuestro todo, en un creciente proceso de complejización. En ella confluyen infinidad de interacciones de todo tipo de elementos humanos, biológicos, físicos, etc. Cumple a cabalidad todos los principios indicados por Morin y por lo tanto es menester estudiarla bajo un método que los comprenda. No sería válido estudiar la ciudad únicamente desde su aspecto geográfico o considerar únicamente las motivaciones económicas para entender su desenvolvimiento. La ciudad nos obliga a entenderla de manera orgánica, como ese todo en (orden) desorden que sólo es comprensible y solucionable a partir de la consideración de todas sus partes y lo que lo rodea. La ciudad pasa de un estado a otro, sin llegar a la conclusión de que se ha mantenido estático a pesar de que sus elementos en esencia sean los mismos. Entonces es necesario entender que al estudiarla es posible, incluso obligado, abarcar las cuestiones sociológicas, económicas, políticas, históricas, geográficas y, como es de nuestro interés, el aspecto jurídico, analizando las interacciones estratégicas para la comprensión del problema que se estudia.

El caso particular de los fraccionamientos cerrados lo debemos entender como ese elemento de la ciudad que a su vez la contiene. Los fraccionamientos son la respuesta concreta a las interacciones que se desarrollan en la sociedad, reflejadas materialmente en la organización del espacio de la ciudad. (visión hologramática) El crecimiento de la ciudad ha modificado las condiciones de vida, en particular se entrelaza en un proceso recursivo con el desarrollo de un mercado inmobiliario más complejo, que apelando a la inseguridad y a la necesidad de diferenciación de sus habitantes promueve la forma urbana de los fraccionamientos cerrados. (dialógica)

### **1.3 El Derecho en lo Complejo**

Si seguimos estrictamente los lineamientos sugeridos por Rolando García (1986) al momento de abordar la teoría de los sistemas complejos, es

necesario entender cómo el estudio de los ordenamientos jurídicos y su relación con el desarrollo de la ciudad es necesario con esta cosmovisión. Aunque García no pretende dotarnos con lineamientos metodológicos, es posible afirmar que no comulga con los métodos aplicados tradicionalmente al estudio de la problemática jurídica.

El derecho, al menos en el caso mexicano, ha sido estudiado desde una perspectiva positivista. La ciencia del derecho pretende en gran medida el estudio del derecho objetivo, es decir el contenido en códigos y, en particular, el vigente como el medio más viable para entender los problemas que acarrea, cómo es que estos se reflejan en la sociedad y finalmente cómo pueden ser corregidos a partir de la modificación de esos mismos cuerpos normativos.

Cuando Morin (2004) señala que el pensamiento científico positivista tiende a atomizar el conocimiento en diversas disciplinas y, por lo tanto, crear una visión incompleta e insuficiente para el conocimiento de la realidad está ante una verdad innegable. Sin embargo, no debemos perder de vista que el estudio de la realidad compleja, no conlleva la eliminación de las disciplinas o su evasión, sino que nos invita a su integración al momento de observar el mundo que nos rodea. El estudio jurídico de los problemas urbanos en este caso no debe ser abolido o ignorado, al contrario, se debe entender como un elemento más de la complejidad de la ciudad y sus interacciones.

En definitiva se puede afirmar que el aspecto negativo del estudio positivista del derecho proviene de la visión con la que se estudian los cuerpos normativos. García menciona que no está en contra de los estudios empíricos, sino del empirismo (García, 1986, p.46). Sería absurdo negar, aun habiendo “hechos observables” que lo prueben, que las leyes no son suficientes o adecuadas para un correcto desarrollo urbano, simplemente porque los postulados tienen bases empíricas.

Entonces, la perspectiva necesaria consiste en integrar el estudio de los textos legales y sus consecuencias a una visión mucho más amplia, donde estos textos son relevantes por sí mismos, pero de igual manera habrá que abordar el origen de estos ordenamientos y sus consecuencias desde el punto de vista de diversos procesos y su interacción con la realidad. En este sentido

Azuela, aunque no menciona al pensamiento complejo, ya nos aproxima a esta visión cuando expone los errores de los estudios sociológicos al relegar el estudio jurídico<sup>3</sup>.

En primer lugar es necesario aclarar la relación entre la sociedad y el Estado moderno. Se suele disociar, bajo una perspectiva positivista, al Estado de la sociedad que éste conduce, es decir, se consideran como dos entes separados, cuando esto no es necesariamente cierto. Esto es particularmente relevante cuando nos enfrentamos al derecho, ya que se entiende que este es producto del Estado. Si bien estamos de acuerdo en que la ley y sus variaciones son producto de un proceso en el que intervienen exclusivamente órganos gubernamentales, esto no significa que es un acto volitivo de un ente determinado. En otras palabras, el Estado no debe ser considerado como una persona tal cual, que toma decisiones como cualquier individuo. Aquí es donde aparece nuestra primera aproximación a la relación entre el pensamiento complejo y el derecho, ya que por inadecuada o intransigente que sea la ley, ésta es producto de la sociedad. Se podrá argumentar que se trata de una creación de las cúpulas políticas y empresariales que participan en el proceso legislativo, ya sea directamente como miembros del Congreso o indirectamente a través de organismos privados, finalmente se trata de estructuras sustentadas y patrocinadas por la sociedad misma. Es decir que los creadores de esos ordenamientos son ciudadanos con referentes de vida propios de la realidad a la que pertenecen.

En segundo lugar y con un papel primordial en el estudio del aspecto jurídico en el desarrollo urbano, está la distinción entre la ley y su proceso de creación. El pensamiento complejo nos remite a una espiral evolutiva que en este caso depende de esta distinción. El momento de creación de la ley pertenece a unas condiciones determinadas que se ven reflejadas en el texto. Sin embargo, una vez que la ley entra en vigor, se desprende de ese proceso

---

<sup>3</sup> En el último capítulo del libro *El derecho, la ciudad y la propiedad*, hace un detallado análisis de la importancia del derecho en el estudio de los problemas de la ciudad.

legislativo y, por lo tanto, de los órganos, actores sociales e intereses que la gestaron, obteniendo cierta autonomía. La aplicación de la ley todavía queda sujeta a la actuación del Estado para su cumplimiento, pero adquiere relevancia la interpretación que hace día a día la sociedad a quien está dirigida. Esto es importante ya que resulta claro que no se trata de un círculo cerrado, donde alguien da una orden y ésta se cumple invariablemente y por un tiempo indeterminado. La interpretación e interiorización de la norma es la que produce el cambio en la sociedad y ésta se refleja en cada individuo y en diferentes situaciones frente a la ciudad. Azuela señala que la norma por si misma no modifica la realidad, sino que es el actuar de los individuos en la sociedad y su intención de atribuir a sus acciones un sentido jurídico lo que hace relevante el estudio de las leyes urbanas (Azuela, 1989, p.213). La espiral evolutiva entonces puede continuar su camino y en este trayecto hace constantes modificaciones en la ciudad.

De manera más clara, en un marco de sistemas complejos se entiende que las modificaciones a la ley se dan a partir del concepto que se tiene de ciudad, su crecimiento y utilización. La ley proviene oficialmente de los órganos legislativos, pero una vez que entra en vigor, no sólo se trata de que se cumpla como estos órganos la concibieron. La población tiende a ajustar sus actos a la nueva ley, les da un sentido jurídico y modifica en esa dirección a la ciudad. Si algún acto empieza a ser prohibido y castigado este será inhibido o cambiará su configuración, de igual manera si se permite o fomenta otro tipo de acto, dependiendo de su conveniencia, se reproducirá, modificando en ambos casos cómo se desarrolla y utiliza la ciudad. Los cambios que se dan en las urbes y sus actividades a su vez propiciarán nuevas reformas a la ley, iniciando nuevamente este proceso. (figura 1)

De esta manera pretendemos insertar al estudio de la legislación a los problemas urbanos y su solución. Dentro de la complejidad en la que se ve envuelta la urbe, donde principios económicos, sociológicos, ecológicos y políticos han probado su eficacia para descifrarla, abrimos campo a la ley como un elemento más de interés. Hasta cierto punto, por definición, la complejidad

nos obliga a la inclusión de todas las disciplinas, el reto será no depender exclusivamente de una de ellas, sino entender cómo todas ellas, gracias a su interacción, revelan un aspecto relevante de la ciudad.

### 1.3.1 Espiral del Derecho en la Ciudad

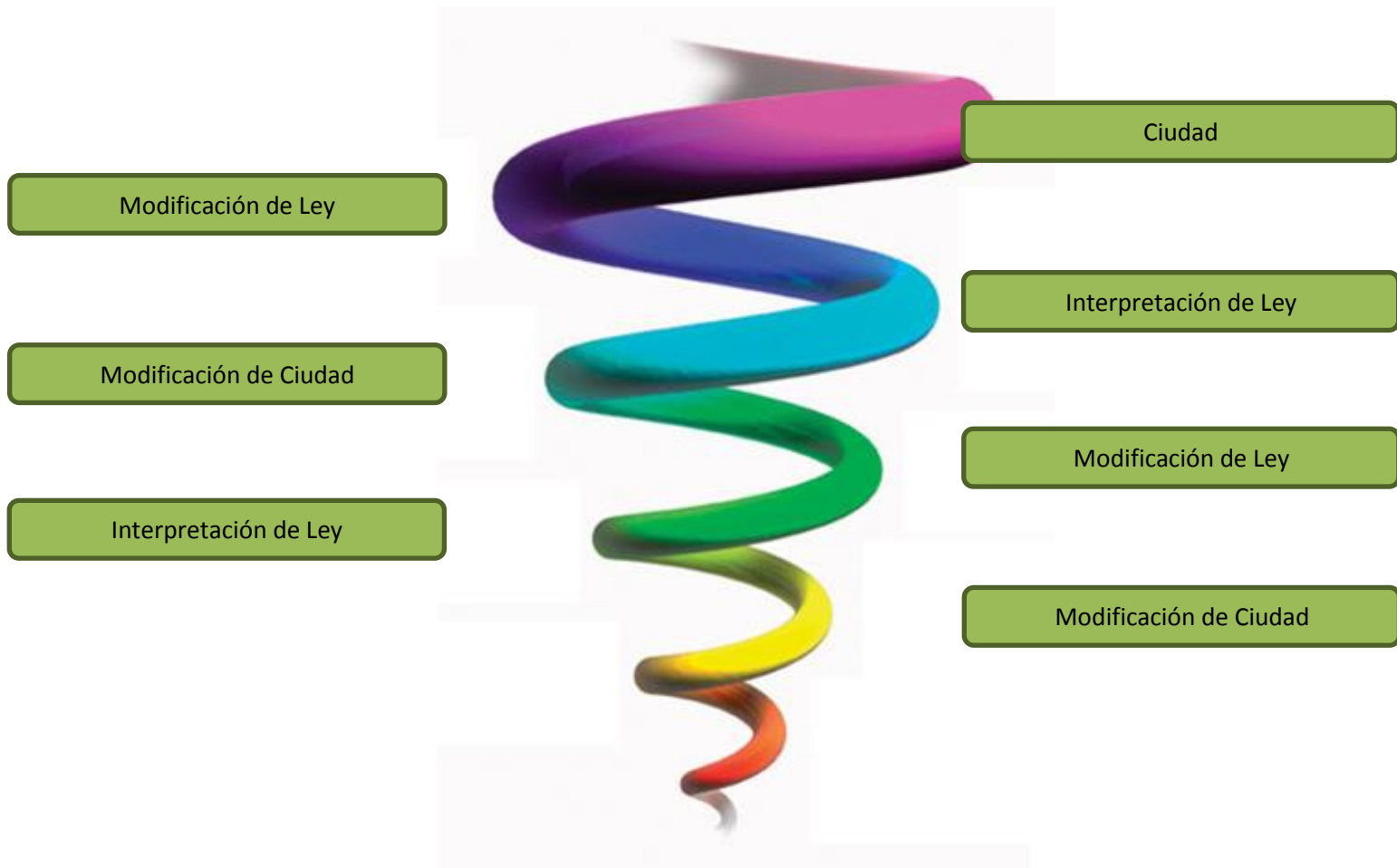


Figura 1

Es preciso aclarar que esta relación entre el derecho y la ciudad no es, ni remotamente, tan sencilla. Para fines prácticos de insertar el conocimiento que puede aportar el estudio del derecho se ha representado de tal manera en la Figura 1. En realidad y acorde a lo que se ha presentado respecto a los sistemas complejos, la modificación y crecimiento de la ciudad es algo mucho más elaborado. La ciudad por naturaleza es un ente complejo y sería imposible

explicarla a partir del estudio del derecho exclusivamente o dependiendo de una disciplina, cualquiera que ésta sea.

Intentando explicar con mayor profundidad la complejidad de la ciudad nos enfrentaríamos a una realidad que se representaría de la siguiente forma:

### 1.3.2 Espiral del Derecho en la Ciudad

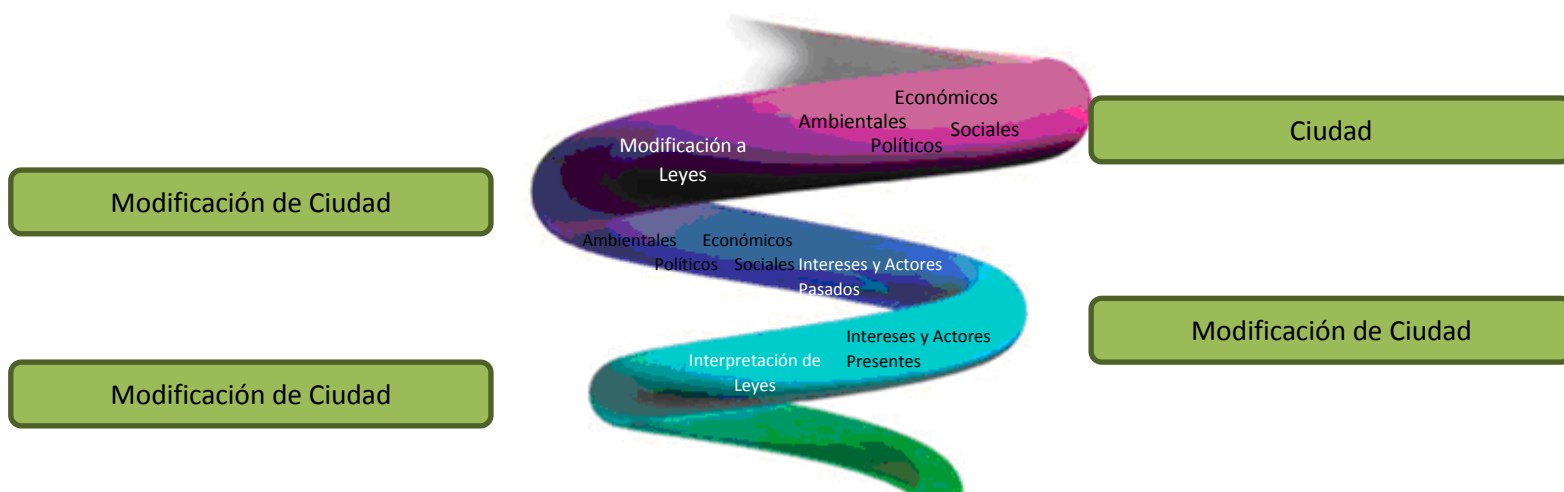


Figura 2

## 1.4 El Derecho Urbanístico

Someramente, el derecho consiste en un conjunto de normas que regulan las conductas de los individuos, proveniente de una autoridad reconocida dentro de un territorio y en un lapso determinado. El derecho presumiblemente comprende todos y cada uno de los aspectos de la actividad humana o, al menos, esa es su pretensión. En ocasiones se entiende que al hablar del derecho urbanístico se habla de aquella rama de la disciplina que regula la ciudad y su desarrollo. Esto no es necesariamente cierto, aunque está cargado de cierta lógica. En realidad, el derecho urbanístico, regula exclusivamente las conductas que se desenvuelven en las urbes. La distinción es importante ya que es necesario comprender claramente que las leyes se cumplen y son funcionales necesariamente en medida de que son dirigidas a y seguidas por los individuos exclusivamente. La ciudad necesariamente se ve modificada por

las normas urbanísticas, pero no lo hace por sus propios medios, sino necesariamente ocurre a través de la acción humana, es decir se considera un objeto indirecto de la Ley.

Azuela (1978, p.586), señala que el derecho urbanístico se encarga de regular en específico las interacciones entre los habitantes de la ciudad con efectos directos sobre el espacio en donde se desarrollan. La gran variedad de conductas que se desenvuelven en la ciudad se agrupan en tres grandes procesos: apropiación, producción y utilización.

La apropiación, encargada de dar fundamento a la producción y la utilización del suelo urbano, consiste en actos que modifican los derechos que los individuos tienen sobre el espacio. Como ya se mencionaba en párrafos anteriores, el espacio por si mismo no es relevante para el derecho a menos que en él se desenvuelvan actividades humanas o se vean involucrados sus intereses. La relación entre el espacio y el individuo se ve modificada directamente por los derechos que se tienen sobre el mismo. La producción del espacio se refiere a la edificación, es decir a la modificación material del territorio, a partir de las facultades que se hayan adquirido sobre el mismo. Esto implica la determinación del destino que se le dará al espacio por un tiempo determinado. Finalmente, la utilización consiste en el uso ideal que la norma le da a cada espacio apropiado y producido.

La relevancia de estas precisiones se debe a que gracias a ellas es posible determinar con claridad qué tipo de legislación es la pertinente a estudiar en la presente investigación. Serán significativos en mayor medida aquellos ordenamientos que, independientemente de su ubicación dentro del sistema jurídico mexicano, regulen este tipo de conductas. Entonces, se debe entender que la legislación que actúa directamente sobre los fraccionamientos no se encuentra exclusivamente en un solo cuerpo normativo, sino repartida en una gran variedad de ellos.

#### **1.4.1 El derecho no regula sin un fin**



Un punto importantísimo en el que se debe profundizar, aun cuando se trate de algo relativamente obvio, es que el derecho, las leyes, su creación, ejecución y sanción tienen siempre fines determinados, entrelazados con las condiciones socio-económicas y culturales prevalecientes. Con esto se intenta decir que si la ley señala que una construcción debe tener tales características o debe cumplir con determinados requisitos, no se atiende únicamente a una necesidad de control por parte del Estado. El derecho siempre está cargado de una finalidad de mayor rango que la estética, el control o el cumplimiento de requisitos. De acuerdo con Radbruch (1981) el derecho persigue principalmente tres fines: la justicia, el bien común y la seguridad. En realidad estos conceptos resultan extremadamente subjetivos y por lo tanto carentes de contenido real. Sin embargo, es posible afirmar que cada sistema jurídico, dependiendo de la circunstancia histórica en la que se encuentre busca dotar de contenido estos preceptos. Esto generalmente se ve materializado en todo el sistema jurídico, pero principalmente se contiene en las Constituciones, que sirven de catálogo de aquellos principios que busca cada Estado para su desarrollo y bienestar.

Es éste el caso del Estado mexicano y su Constitución Política que data de 1917. La Revolución Mexicana, aunque siguen existiendo múltiples discusiones al respecto, tuvo un carácter preponderante de justicia social y, a su conclusión, se pretendió incluir diversos principios que motivaron la revuelta en la carta magna. Estos principios que buscaban regular básicamente las relaciones conflictivas entre campesinos y hacendados, patronos y trabajadores, territorio e intereses, necesariamente se proyectaron a todos los aspectos que conformaban la nación y, por supuesto su futuro.

El derecho urbanístico necesariamente se vio influido por estos principios revolucionarios y se materializaron con mayor fuerza en el artículo 27, aunque es posible decir que todos y cada uno de los artículos constitucionales realizan en su justa medida una aportación. En su versión original el artículo 27 señala lo siguiente en sus primeros párrafos:

*...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de*

*regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles (sic) de apropiación, para hacer una distribución **equitativa** de la riqueza pública y para cuidar de su **conservación**. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la **sociedad**. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad...*<sup>4</sup>

Aunque se le han realizado 16 modificaciones a este artículo a lo largo de los años, la esencia se ha conservado y es la que aún dicta nuestro desarrollo. El punto a resaltar aquí es que el hecho de que estos principios se encuentren en la constitución significa, al menos en teoría, que el sistema jurídico mexicano deberá incluirlos de una u otra forma en todos los niveles, porque es a través de ellos que se logrará el auténtico cumplimiento de las metas de la Nación Mexicana. De no cumplirse esta afirmación, como de hecho ocurre en derecho urbanístico, se crea un desorden, muy a tono con el pensamiento complejo, donde el choque dialógico nos lleva a las caóticas y socialmente desequilibradas ciudades y formas urbanas que nos dominan.

---

<sup>4</sup> Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-07-05.pdf>. Las negritas fueron agregadas para resaltar los elementos.

## 1.5 Crecimiento Urbano y los fraccionamientos cerrados

El siglo XX es un periodo marcado principalmente por la explosión demográfica. Del año 1900 al 2000, se pasó de una población de 1,608 millones de habitantes a la exorbitante cifra de 6,080 millones de personas, hasta los 7000 millones que se alcanzaron en el 2011. Prácticamente se cuadruplicó la población en 100 años, cuando el siglo anterior a duras penas aumentó en un 60% (US CB). Este siglo también significó la urbanización de la tierra, ya que a principios de su segunda mitad solamente el 29% de la población mundial habitaba las ciudades hasta alcanzar el 47% en el año 2000. (Boyle, 2004) Cabe señalar que América Latina es una de las regiones más urbanizadas del planeta y en 1950 ya el 42% de la población habitaba las ciudades y en el año 2000 se trataba del 76% (Boyle, 2004). Sin lugar a dudas estos cambios resultaron palpables en gran medida en las ciudades precisamente y de manera muy sensible en las ciudades latinoamericanas.

En una revisión muy general de la actualidad de las ciudades de América Latina, es posible identificarlas como puntos de conflicto, donde el desarrollo se ha dado de manera desordenada. Existen mega ciudades como las ciudades de México, Sao Paulo y Buenos Aires donde la falta de adecuada planeación y control han generado problemas de hacinamiento, tráfico, segregación y degradación social y ambiental. Estos problemas aunque en menor medida se presentan también en las ciudades que en su momento fueron consideradas intermedias, como es el caso de Puebla. Sin embargo, las soluciones y modelos de negocios que se han generado a partir de este caos urbano de las megaciudades se han presentado con toda su intensidad en las ciudades metropolitanas. El caso de los fraccionamientos cerrados es un claro ejemplo de estos modelos producto de la sobrepoblación y falta de capacidad institucional para su solución. Antes de entrar a fondo al problema que representan estas morfologías urbanas, es preciso entender como es que se dio este fenómeno en estrecha relación a la forma de crecimiento de las ciudades latinoamericanas.

El modelo de crecimiento urbano que mayor claridad nos provee es el planteado por Janoschka y Borsdorf (2004). Este enfatiza que si bien existen características comunes en el crecimiento de las ciudades alrededor del mundo, el caso de las ciudades latinoamericanas es bastante particular y no se ajusta al modelo presentado para las urbes europeas.

En principio se presentan 4 etapas de desarrollo de las ciudades de América Latina. La primera comprende la Colonia, periodo en que la ciudad se concentraba en torno a la plaza de armas. Debido a que las principales actividades económicas, sociales e institucionales se concentraban alrededor de la plaza, las residencias más cercanas eran ocupadas por la clase alta de la sociedad, entendiéndose por lo tanto las casas de los conquistadores, los funcionarios de la corona y grandes hacendados. En un segundo círculo se encontraban las casas de los artesanos y comerciantes. El siguiente, era ocupado por los españoles pobres, los mestizos y los indios, considerado éste el límite de la ciudad. Este modelo de ciudad fue extensivo para la mayoría de las colonias españolas en América y su desarrollo fue lento y estable.

La segunda etapa se caracterizó por la migración europea a las ciudades americanas a partir de los movimientos revolucionarios de principios del siglo XIX. Junto con los comerciantes, artesanos, industriales y agricultores, llegaron de Europa las modas urbanísticas como el París de Haussmann. Se presentó un crecimiento de los sectores de clase alta con la construcción de villas en torno a los nuevos bulevares. La plaza de armas de la ciudad dejó de ser un centro administrativo para convertirse en un centro comercial. Finalmente el sector industrial también se desarrolló cerca de las vías del ferrocarril. Se rompe la estructura circular de la ciudad y se vislumbra una expansión lineal desde el centro de la ciudad.

La tercera etapa, marcada por la migración interna campo-ciudad, se presentó en el primer cuarto del siglo XX. La clase alta se alejó aun más del centro de la ciudad, reforzando las tendencias de la etapa anterior. Siguiendo la

moda de la ciudad jardín se crearon fraccionamientos de lujo con grandes camellones. Al final de esta etapa se construyen los primeros centros comerciales que funcionaron de polos de crecimiento y las primeras torres de condominios. Las casas abandonadas en el centro de la ciudad fueron ocupadas por las clases bajas constituyendo “vecindades”. Conforme la migración fue mayor aparecieron asentamientos en la periferia de la ciudad, generalmente de clase baja a excepción de los country clubs.

En la cuarta y última etapa identificada por Borsdorf y Janoschka se mantiene el crecimiento circular y lineal-sectorial. Las vías férreas en este caso ya no son determinantes, sino las nuevas autopistas intraurbanas, que dieron acceso rápido a las periferias, volviéndolas atractivas para las clases media y alta. En esta etapa el espacio urbano es escaso, el crecimiento sectorial aunque existe se vuelve más complicado. Las clases media y alta exigen nuevos espacios, pero la periferia se encuentra ocupada por los asentamientos y desarrollos de clases bajas. Esta situación es la que propicia la aparición de los fraccionamientos cerrados en sus distintas modalidades. Se presenta entonces lo que han llamado diversos investigadores la fragmentación de la ciudad.

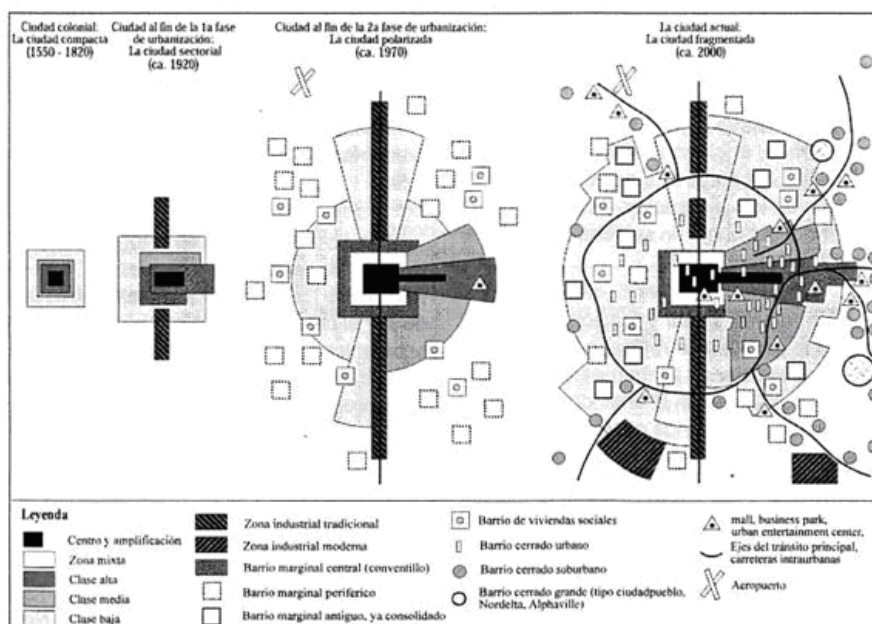


Figura 3. Esquema de Urbanización de la ciudad latinoamericana según Janoschka y Borsdorf (2004)

La cuarta etapa que mencionan Borsdorf y Janoschka, implicó también la transformación del espacio público. La fragmentación de las ciudades consistía en la división de la ciudad de acuerdo a las clases sociales y por lo tanto una sutil restricción de acceso a los espacios públicos. En un sinsentido se privatizaron estos espacios o, de plano, no fueron incluidos en el crecimiento de la ciudad sin considerar que en realidad se trata de espacios necesarios para el desarrollo de la comunidad. Cabe señalar que estas restricciones no solo se presentaron a través del levantamiento de muros, sino por el mismo trazado de las ciudades, en las que las vías de comunicación jugaron un papel primordial.

## **1.6 El espacio público y los fraccionamientos cerrados**

Recurrentemente, tanto en medios de comunicación como en las pláticas del día a día o discursos políticos, se hace referencia a los espacios públicos. Generalmente estos vienen acompañados de un elemento negativo ya sea sobre su abandono, la inseguridad que en ellos impera o la necesidad de rehabilitarlos. Sin embargo, a pesar de que este concepto es utilizado constantemente puede que no se tenga conciencia completa de lo que este llamado espacio público significa. En este apartado se abordará el concepto de espacio público explicando, en lo central, su verdadero alcance, su papel en la ciudad actual y los riesgos que conlleva su eliminación.

Antes de entrar en definiciones teóricas más profundas es preciso entender que lo público implica el acceso de la generalidad en su sentido más simple. La real academia de la lengua define lo público como lo perteneciente o relativo a todo el pueblo<sup>5</sup>. Entonces, literalmente el espacio público es aquel que está a disposición de una generalidad, en este caso la población permanente o transitoria en determinado asentamiento humano. Desde un punto de vista coloquial, el espacio público se entiende como aquel donde se pueden congregarse personas de todas las calidades sin que se deba cumplir con

---

<sup>5</sup> Consulta de la palabra “público” en el dominio: [www.rae.es](http://www.rae.es)

un requisito formal previo. En él, los individuos, pueden compartir ideas y actividades comunes, discutir temas de todo tipo, expresar inconformidades ante la autoridad, en general permitir el flujo de información, bienes y personas. Por supuesto, todo esto dentro de un marco legal generalizado. Sin embargo, no debemos equiparar el espacio público a un lugar específico dentro de la ciudad. Suele decirse que el espacio público consiste en los parques, las plazas, las vías públicas, los edificios de gobierno o mercados, pero el concepto abarca más allá de su elemento material.

Históricamente el espacio público se consolida como un elemento burgués que permitía la expresión del pueblo ante la autoridad monárquica. Habermas entendía este espacio como aquel donde los privados podían discutir los asuntos relacionados con las reglas que regían sobre la vida privada (Salcedo, 2002, p.7). Un espacio propiamente de actividad política donde a partir de la expresión e intercambio de ideas se enriquece el pensamiento de la comunidad en general respecto a sus derechos y obligaciones. En este sentido existe una controversia respecto a la materialización de este espacio como elemento democrático auténtico. Por un lado se considera que es una característica propia de la vida moderna; por otro, Habermas considera que la esfera pública como tal no existe y que fue dominada por el poder y el dinero (Salcedo, 2002, p.8).

Los avances tecnológicos han modificado la forma de acceso a estos “espacios” de intercambio, para llevarlos al campo de lo virtual. Esto inició con la aparición de la radio y la televisión, que trasladaron los temas públicos de las plazas, los foros o los auditorios a sus receptores electrónicos. Con estos cambios, en interacción con procesos de orden socio-económico, se fue matizando la necesidad de los espacios tradicionales, de igual manera que su mantenimiento y su tránsito. La aparición de internet, aunque materializado en un relativo avance democrático, hizo más evidente las transformaciones en el uso del espacio público por la influencia del espacio virtual. Sin embargo, el espacio público histórico, no puede ser abandonado, ya que sigue siendo necesario para la manifestación de ideas, ya sea a través de marchas, plantones, revueltas, expresiones artísticas, fiestas comunitarias, actos políticos o gremiales, entre muchos otros. El espacio público virtual es

únicamente un medio para reforzar el espacio público real que es auténticamente donde se expresan y dan los cambios. Tenemos como ejemplo a lo anteriormente dicho la llamada Primavera Árabe y el Movimiento #yosoy132.

Así, tenemos que el espacio público se ha abordado de diferentes formas; de lo tratado anteriormente podemos entender por qué Borja (2003) considera que el espacio público, la ciudad y la ciudadanía, son tres conceptos estrechamente ligados y que deben ser considerados casi inseparables. No podemos imaginar una ciudad o la existencia del ciudadano sin el espacio público. Todo esto parte del concepto que se tenga de ciudad, pero si simplemente la consideramos como un lugar con gran densidad de personas, heterogéneo dentro del cual se desarrollan actividades de intercambio de bienes e ideas, podemos llegar a la conclusión de que cualquier ataque al espacio público es, en efecto, un ataque a la ciudad y a las actividades que en ella se desarrollan. El espacio público es donde necesariamente se materializa la ciudad, donde se da su razón de ser. Sin espacio público la ciudad se desintegra en diferentes ubicaciones aisladas, donde el ciudadano se convierte en habitante de solamente ciertos espacios, donde las ideas se estancan y donde el exterior aunque es de todos, no pertenece a nadie.

De lo anterior se desprende que la definición del concepto de espacio público no puede ser considerada como una labor sencilla, ya que cuenta con cargas subjetivas e históricas de gran relevancia. Como acertadamente menciona Carrión (p.4) en su análisis del espacio público en las ciudades latinoamericanas, al espacio público se le han atribuido características y funciones muy variadas a lo largo del tiempo y, en ocasiones, contradictorias entre sí. Se puede resumir actualmente en tres definiciones dominantes, una económica, otra legal, y por último, una filosófica.

La visión económica, o mejor dicho mercantilista, propia del urbanismo operacional, donde el espacio público se relaciona a los usos de suelo, señala que es todo aquello construido que no sea residencial, comercial o industrial, por lo tanto es aquel espacio residual, donde la población desarrolla sus actividades cotidianas, de traslado, recreación o intercambio. Es el espacio que



resulta “menos rentable” en términos actuales, donde si bien existen beneficios en su existencia estos no se trasladan en beneficios monetarios o económicos.

En segundo lugar, está la visión legal, estrechamente relacionada con el derecho de propiedad. El espacio público, surge de la contraposición con lo privado, la distinción entre lo individual y lo colectivo. Éste en todo caso tiene como propietario al Estado (en sus tres niveles) que personifica el interés colectivo primordialmente. Al ser propiedad del Estado éste se rige de diferente forma a la propiedad privada. Su uso no puede ligarse a la intimidad, ya que se encuentra sujeto al escrutinio público. Igualmente el acceso es general tanto para autoridades como para ciudadanos.

Por último, está la aproximación filosófica, que explora la relación interior del individuo con este espacio. Se compone por nodos de interacción donde la individualidad se disuelve, dependiendo del punto de vista, el individuo se libera expresándose a través de sus similitudes con la generalidad o se reprime sujetándose al escrutinio de la sociedad, convirtiéndose en un espacio de control. De la misma manera este espacio sirve como molde para el individuo, un elemento formador de conductas tanto públicas como privadas. Las conductas en él expresadas y su interiorización por parte del individuo, ya sea rechazándolas o aceptándolas, integrándolo o aislándolo, consolidan su identificación con la ciudad y sus habitantes, es decir, crean identidad.

De estas visiones dominantes podemos concluir que el espacio público es un elemento imaginario y real. Materialmente consiste en espacios de fácil o libre acceso a la generalidad, sin barreras físicas insorteables o condiciones especiales. Con normas y convencionalismos sociales que determinan su adecuado uso y mantenimiento. Sin embargo, sólo si el individuo se apropia de dicho espacio, interioriza su existencia y las actividades que en él se realizan e interactúa con otros individuos, será auténticamente un espacio público.

Retomando a Borja (2003) debemos entender que la ciudad y, por lo tanto, el espacio público es el pasado ocupado por el presente y su proyección al futuro. Con la finalidad de rebasar las anteriores definiciones que pueden llegar a resultar parciales y/o contradictorias es esencial considerar al espacio público como un elemento que depende directamente del momento histórico y

la situación económica, geográfica y política. En realidad se puede decir que las definiciones previas solamente son diversos enfoques de una misma realidad, aunque, dependiendo del momento, alguna de ellas tenga predominancia sobre las demás. En el caso de la ciudad actual, se puede decir, que el aspecto económico domina, aunque no excluye, a las otras dos posturas. El espacio público no ha dejado de ser aquel que está bajo resguardo del Estado y atiende las necesidades de la generalidad, ni ha sido completamente sustituido como el punto de encuentro o transición de personas e ideales. Sin embargo, si se puede decir que se ha convertido en un espacio residual, un tanto inútil para las pretensiones económicas de aquellos entes, públicos o privados, que se encargan actualmente de construir nuestras ciudades, idea apoyada por la generalidad que ante las herramientas tecnológicas tampoco le dan el uso para el que fue creado.

El espacio público, tradicionalmente constituido por las calles, plazas, parques, mercados y edificios de gobierno, alrededor de los cuales se construía la ciudad y se desarrollaba la vida pública, ha dejado de ser tal. En una revisión superficial de las ciudades latinoamericanas, a partir de la plaza de armas, centro de la actividad política, económica y social, se estructuraba la ciudad. Esta estructura se reproducía como elemento esencial para la concreción de la ciudad a través de pequeñas plazas y mercados, para las diferentes colonias, barrios o estratos. Actualmente esa funcionalidad del espacio público se ha perdido a tal punto que ha desaparecido como elemento para el desarrollo de la ciudad. Son los espacios privados los que dan estructura a la ciudad, ante la absurda lógica, para los nuevos desarrolladores, de que es innecesario reservar un espacio que no signifique la maximización de las ganancias. También en la actualidad se presentan espacios llamados pseudo-públicos como los centros comerciales y los fraccionamientos cerrados. Estos lugares son aparentemente espacios comunes donde se dan las interacciones libremente. Sin embargo, estamos auténticamente ante espacios privados, seriamente restringidos para los diferentes estratos sociales y por lo tanto a la divergencia de pensamiento también. Estos no se encuentran bajo dominio directo estatal, si bien estos lugares existen como espacios de reunión pertenecen a los regímenes de propiedad privada. Por lo tanto, las expresiones

que se den internamente están reguladas por los particulares, su acceso puede ser limitado a condiciones previamente establecidas o en su caso se pueden establecer barreras materiales para su uso.

La ciudad actual se estructura a partir del espacio privado no solo físicamente sino política y socialmente. Los fraccionamientos privados dan forma al crecimiento urbano, junto con las vías rápidas diseñadas para los automóviles particulares. Lo público se convierte en no lugares (Augé, 2000), puntos de mero trámite, sin contenido. No se concibe la necesidad de aquel lugar real o parte del imaginario donde se da la expresión de la heterogeneidad de la población, donde hay encuentro y contacto, y se materializa efectivamente la calidad diversa de la ciudadanía y la democracia (Carrión, p.7) En esta investigación se analiza de qué manera se ha permitido de forma legítima la creación de estos espacios, prevaleciendo y eliminando a los auténticamente públicos. Estos espacios se crean necesariamente a través de las leyes ya que son las que permiten, a final de cuentas, su establecimiento, además de su defensa. Considerando en todo momento, que los permisos y omisiones se dan dentro de un marco de discrecionalidad en la aplicación de estas mismas leyes. Es necesario esclarecer cómo se han dado los procesos y cómo el espacio público ha desaparecido o ha dejado de ser promovido, en perjuicio de la libertad y las necesidades de la vida democrática.

En México y, como es de nuestro interés, en Puebla, se ha atentado contra el espacio público. Las ciudades se encuentran invadidas y estructuradas a partir de las vías rápidas, los centros comerciales y los diversos desarrollos habitacionales cerrados. En ellas se ha materializado el mencionado ataque a la ciudad y la calidad de ciudadano. Las diferentes clases sociales se han aislado, de la misma manera que sus actividades y su pensamiento. La ciudad sin espacio público se ha convertido en un lugar sin identidad, sin arraigo y presa fácil de la polarización social y la delincuencia.

## **1.7 ¿Qué es un fraccionamiento cerrado?**

### **1.7.1 Elección de Términos**

En esta investigación se menciona constantemente cómo los fraccionamientos cerrados representan un problema para el desarrollo urbano dentro del Municipio de Puebla. A simple vista, no existe mayor problema respecto a la terminología usada, pero esto no es necesariamente tan sencillo. Podríamos empezar por el hecho de que este tipo de formas no han sido denominadas de la misma manera dentro de las investigaciones realizadas anteriormente. López Levi (2008) señala que estos “espacios cerrados” también son conocidos como fortificaciones locales, gated communities, urbanizaciones cerradas, condominios fechados, barrios fortificados, barrios blindados o vecindarios defensivos. A esta lista podríamos añadir otros nombres menos recurridos como los vecindarios defensivos (Méndez, 2004), enclaves fortificados o la ciudad privatizada (Rojas, 2007). Estas diferencias terminológicas se pueden deber a diversas razones que pueden ir desde los modismos del área geográfica donde se desarrolla el estudio, hasta que la denominación se haya otorgado resaltando el punto de vista particular de la investigación. Sin embargo, no debemos perder de vista que se trata de los mismos desarrollos con características particulares, claramente definidas y que se han repetido en diversos lugares del planeta.



Figura. 4 -Fortificación Cerrada en Puebla

### 1.7.2 El Fraccionamiento Cerrado

Si se hace una revisión con detenimiento de las diversas denominaciones que se tienen de los Fraccionamientos Cerrados, será posible observar que éstas se enfocan en describir principalmente la característica defensiva de los mismos. Palabras como fortificar, blindar o defender nos remiten a la idea de un bien bajo el riesgo de invasión o despojo. Se tiene, al menos lingüísticamente, la visión de un ente externo que acecha un valor que está en un interior. Esta diferenciación entre adentro y afuera se crea físicamente a través de muros que rodean íntegramente las viviendas, vialidades y equipamiento que el desarrollador ideó exclusivamente para los habitantes del fraccionamiento. Muros acompañados, el mayor número de las veces, por un único acceso controlado, aunque dependiendo del tamaño del fraccionamiento pueden haber otras salidas. En cada uno de estos accesos se ubican instalaciones especiales para fuerzas de seguridad privada, cámaras de vigilancia y sistemas mecánicos para el control de circulación de vehículos y personas. En torno a estos fraccionamientos se crea todo un sistema de protección en contra de un ente indeterminado, que llegando a un punto dramático podríamos decir que es la ciudad misma.

Esta tipología urbana en sus primeros años correspondía a desarrollos campestres (Rojas, 2007, p.5), dando justificación a los muros. Se aceptaba que al encontrarse estos desarrollos en parajes alejados de la ciudad, estaban expuestos a agresiones por parte de animales, el medio natural y asaltantes rurales. Debido a que los servicios públicos tardarían en arribar o en su caso resultarían inviables, se recurrió a medidas físicas de protección. Sin embargo, en los tiempos actuales estos fraccionamientos cerrados se podrían ubicar en el corazón mismo de la ciudad o podrían encontrarse aún junto a los servicios de seguridad pública municipal o estatal.

Roitman (2004, p. 5-19) en su intento por describir puntualmente los “*vecindarios Cerrados*” y darles validez teórica menciona las siguientes características:

- Área residencial cerrada

- Dispositivos de seguridad (muros, alarmas, cámaras, guardias )
- Privatización de uso de calles, plazas y parques
- Restricción de acceso vehicular y peatonal
- Legislación adecuada para estos propósitos
- Servicios e infraestructura propia
- Residentes con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales
- Relativa homogeneidad

A partir de estas características podemos observar que estos muros “protectores” no solo implican la prohibición de acceso a agentes peligrosos externos, también representan una restricción de acceso a autoridades y servicios. Los fraccionamientos cerrados, particularmente los de grandes extensiones que se han permitido últimamente, cuentan con servicios que anteriormente se consideraban públicos y que ahora son para uso exclusivo de los miembros del fraccionamiento o, en casos extremos, prestados o autorizados por ellos mismos. Tal es el caso de los servicios de limpieza de banquetas, los de poda de árboles, servicio de luminarias o, como ya se mencionaba, de seguridad. Esto implica en mayor o menor medida una sustitución de las actividades propias del Estado.

A esta definición habrá que añadir las observaciones de Rosas Molina (2005), que sugieren formas de construcción homogéneas al interior de los fraccionamientos. Esta homogeneidad, que puede ser apreciada de diferentes formas y se traslada de la misma manera a sus habitantes. Se pretende, de igual manera, que los residentes pertenezcan al mismo estrato social y, aunque en México no es muy común, en algunos casos también se llega a presentar que tengan la misma raza, religión y grado educativo. Cabe apuntar que en el caso mexicano, las restricciones para pertenecer a un determinado fraccionamiento cerrado se limitan a la capacidad económica y no tanto a otras

características subjetivas. Lo que no hace necesariamente que la población de los fraccionamientos sea extremadamente heterogénea.



Figura 5<sup>6</sup>

En este caso, se decidió utilizar el término fraccionamiento cerrado por diversas razones prácticas. En primer lugar se consideró el soporte jurídico que se le pretende dar a la investigación. En Puebla este tipo de morfologías urbanas se encuentran reguladas precisamente por una ley específica llamada *Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas para el Estado de Puebla*, aunque es regida igualmente por diversos ordenamientos estatales y municipales. Esta ley, aunque de forma muy general, hace referencia a estos desarrollos en su artículo 2 fracción XXXIV, de la siguiente manera:

<sup>6</sup> Plano de fraccionamiento cerrado al oriente de la ciudad de Puebla. Tomada de <http://www.residencialbritanialacalera.com/index.php/plano-de-preventa>

**Fraccionamiento.-** *La división de un terreno, cualquiera que sea su régimen de propiedad, que requiera del trazo de una o más vías públicas para generar lotes, áreas privativas y manzanas, así como de la ejecución de obras de urbanización, infraestructura, y equipamiento urbano;*

De esta definición legal se desprenden diversos puntos importantes. Por un lado se deja en claro que se trata de una división de terreno, es decir, que constituía un solo elemento que fue dividido o, en su caso, un conjunto de terrenos que se integran para conformar un conjunto particular, donde se comparten vías públicas, infraestructura y equipamiento. Esto resulta de gran importancia ya que debemos entender el carácter de desarrollo predominantemente horizontal de estas morfologías urbanas. Los condominios verticales en ocasiones pueden recibir críticas similares a los de los fraccionamientos cerrados, sin embargo, no son tema específico en esta investigación. El hecho de que se trate de diversos lotes o fracciones de terreno implica una mayor ocupación espacial horizontal y la necesidad de vialidades para brindar acceso a esos predios.

El calificativo de cerrado es igualmente necesario. Como se desprende de la definición legal, el fraccionamiento puede tener diversos regímenes de propiedad y no implica que éstos estén amurallados. Sin embargo, esta investigación se centra específicamente en los fraccionamientos que se encuentran aislados de la ciudad por barreras físicas, independientemente de si se trata de condominios, calles o sectores de la ciudad que han sido cerrados. En Puebla, de hecho, existe gran número de fraccionamientos y, aunque también representan distintos tipos de segregación socio-espacial, esta no es tan drástica como la que generan estas tipologías cerradas.

### **1.7.3 Tipos de Fraccionamiento Cerrado**

Blakely y Snyder (1997, p.4) clasifican los fraccionamientos cerrados basándose en las motivaciones de sus residentes, estableciendo tres categorías principales:



1.- “Lifestyle communities” o comunidades de estilo de vida, donde las rejas o muros proveen seguridad y aislamiento para las actividades recreativas y demás amenidades que existen en el interior. Entre estos fraccionamientos se encuentran las comunidades para retirados y los clubes campestres y de golf.

2.- Los fraccionamientos para las élites, donde los muros simbolizan distinción y prestigio, además de crear y proteger espacios seguros en la escala social. Al igual que la categoría anterior estos buscan maximizar la vida de los residentes al interior del fraccionamiento induciendo una homogeneización del vecindario.

3.- Las llamadas zonas de seguridad, donde el miedo al crimen y al exterior motivan la creación de fortificaciones defensivas. Se busca primordialmente proteger la propiedad y los bienes en una comunidad de alta criminalidad.

Esta clasificación atiende principalmente a observaciones hechas en los Estados Unidos de América, pero son aun así universalmente válidas (Seguin, 2006, p.25).

Por su parte Janoschka (2005, p.17) plantea para una clasificación particular para Latinoamérica basada en la estructura de las ciudades, localización y tamaño, las siguientes:

1.-Comunidades bardeadas urbanas, que se definen como grupos de casas sin mucho equipamiento. Estas tienen como objetivo principal residentes de clase media o media-baja en localizaciones intermedias o residentes de clase media-alta o alta en áreas centrales.

2.- Comunidades bardeadas suburbanas, predominantemente para clases medias y altas con casas unifamiliares. Estos desarrollos comparten grandes áreas para espacios deportivos. Cuando estas se ubican en la periferia y carecen de equipamiento se pueden dirigir a grupos de bajo ingreso igualmente.

3.- Mega-proyectos que incluyen equipamiento de todo tipo, incluyendo educativo y cultural, son de grandes dimensiones y se constituyen como una ciudad dentro de la ciudad.

Finalmente, Milián y Guenet establecen categorías en torno a la integración de los fraccionamientos a la trama urbana:

1.- Constelaciones Integradas a la estructura urbana que son de tamaño medio a pequeño y no representan rupturas en el tejido urbano, ni alteraciones significativas en los usos de suelo, es decir, dan continuidad a los modos de circulación peatonal y vehicular propia de la ciudad. Generalmente se trata de predios o manzanas que se encontraban vacíos o donde fueron demolidas construcciones anteriores.

2.- Constelaciones con ruptura en la estructura tradicional, ubicados al interior de la estructura intermedia, causando ruptura en los tejidos urbanos y alterando la disposición de usos de suelo. Estos fraccionamientos pueden ser pequeños, medianos y grandes

3.- Constelaciones con aglomeración de rompecabezas pertenecientes a la estructura periférica. Son desarrollos que no siguen ningún orden preestablecido debido a que se encuentran en lo que solía ser el límite de la ciudad y se acomodan a los costados de vías rápidas o caminos rurales. No se dejan espacios para la construcción de vialidades transversales, de banquetas, ni de redes de infraestructura, ni equipamiento urbano.

4.- Constelaciones en gran barrera compuesto por un solo vecindario de grandes dimensiones, con equipamiento privado de alto nivel. Generalmente asociados a cadenas internacionales y ofrecen grandes espacios comerciales. No existe planeación institucional previa a su construcción y desconectan burdamente sectores urbanos y sociales.

De estas clasificaciones podemos identificar diferentes perspectivas que generalmente se van asociando. Por un lado podemos prever que los fraccionamientos cerrados ajustan su equipamiento al tipo de residentes de acuerdo a su ingreso. Aquellos con instalaciones deportivas, recreativas y culturales de alto nivel estarán reservados a las clases altas. Conforme este

equipamiento es menor se tratará de fraccionamientos para residentes de menor ingreso. Sin embargo, en un punto de mayor trascendencia, debemos entender que esta relación equipamiento-nivel socioeconómico, no es válido en cuanto al tamaño. El tamaño no necesariamente está relacionado con el nivel socio económico, sino su ubicación, ya que entre más cercano se encuentre a los límites de la ciudad, es más probable que su tamaño y su forma sean más nocivos para el funcionamiento de la misma. En nuestro caso, al hablar de la ley, que persigue finalmente el bien común, por lo tanto, el correcto funcionamiento de la ciudad en su conjunto, atenderemos primordialmente a la clasificación de las constelaciones. Esto se debe a que no estamos intentando estudiar las características internas de los fraccionamientos, sino su relación con la ciudad, ya que en medida que la entendamos podremos determinar en qué manera se ven afectados los **derechos** de la generalidad, que son precisamente los que debe defender la ley.

## 2.Marco Histórico. Los fraccionamientos y la ley en el Municipio de Puebla en el siglo XX

Para comprender la situación que vive actualmente el municipio de Puebla en cuanto a los fraccionamientos cerrados es necesario revisar el proceso histórico que le dio origen. Para el propósito de esta investigación, no basta con hacer un repaso al proceso de crecimiento de la ciudad y las condiciones de sus fraccionamientos y colonias, sino que fundamentalmente, se hará referencia a las condiciones tanto internas, como externas que dieron pie a la aparición de estos fraccionamientos. Es también preciso dar cuenta de las diferentes legislaciones que regularon en su momento a los fraccionamientos y sus posibles efectos en las conductas de sus habitantes y, por lo tanto, en las tipologías de sus zonas residenciales, principalmente. En cuanto al análisis de las leyes históricas debe quedar en claro que las disposiciones tienen un efecto relativo sobre la ciudad. Esto quiere decir que no necesariamente todo lo plasmado en las leyes se cumplía al pie de la letra, pero si permite dilucidar cual era el enfoque de las autoridades en cuanto a las necesidades de sus ciudadanos y sus asentamientos humanos. Tomando esto en cuenta, el proceso histórico mostrará, por un lado, un crecimiento de la ciudad y establecimiento de zonas residenciales afectados por la legislación vigente en su momento y, por otro, cómo la ley se va ajustando a las condiciones reinantes. Como se señalaba en la sección metodológica, la población tiende a ajustar su conducta a la ley, aun cuando esto implica precisamente una interpretación flexible. La relevancia de este aspecto es que a partir del estudio de las leyes históricas es posible ver en qué sentido se fue ajustando la regulación, es decir saber qué conductas se pretendían controlar y cuales no.

### **2.1 Surgimiento de los Fraccionamientos en la Ciudad de Puebla**

Entre los siglos XVI y XIX, los poblanos sólo tenían la opción de vivir en Villas o Barrios, que se relacionaban directamente con las estructuras coloniales y atendían a la separación de razas y clases sociales. Es hasta el siglo XIX que

surgen estructuras urbanas similares a las que ahora conocemos como colonias.

El primer cuarto del siglo XX se vio marcado por la revolución, Puebla y el resto del país enfrentaron un estancamiento en el crecimiento poblacional y económico a raíz del desequilibrio político. No es sino hasta la etapa de 1930 a 1950 que se puede percibir una mayor estabilidad política y, por lo tanto, crecimiento urbano y económico (Bazán y Cabrera, 2008 p.52). Estos hechos se insertan en la tercera etapa de crecimiento urbano, caracterizada por la polarización de la ciudad. La favorable situación económica y política produjo el acelerado crecimiento demográfico y una intensa migración interna campo-ciudad, que requirió de la integración de nuevo suelo urbano. Como dato relevante habrá que señalar que la población de la Ciudad de Puebla creció de 93,521 habitantes, antes de la revolución, a 211,331 en 1950 (Bazán y Cabrera, 2008, p.54). Es bajo esta dinámica demográfica que aparece la estructura urbana del Fraccionamiento (Barradas, 2000).

Debido al crecimiento poblacional de la ciudad de Puebla aparecieron nuevos desarrollos que contrastaban con los Barrios, Villas y Colonias que se tenían plenamente identificados y regulados. Las clases altas comienzan entonces el abandono de la estructura central de la ciudad y se ubican en los nuevos sectores. La novedad consistía en gran parte en lo siguiente:

- Significaban un gasto mayor al acostumbrado
- Desarraigaban a los habitantes de espacios tradicionalmente habitados
- Se ubicaban al exterior del centro histórico
- Hacían necesarios traslados más largos a los acostumbrados

Estas formas urbanas surgen favorecidas por condiciones de diversa naturaleza. En primer lugar, el crecimiento poblacional obliga a la integración de tierras primordialmente de cultivo para la construcción de zonas residenciales. Como es natural, esto no se logra mas que a través de la

actuación integrada entre el gobierno y la iniciativa privada. Un primer elemento fue el decreto de 1923<sup>7</sup> donde se faculta al gobernador para expropiar terrenos con la finalidad de regular la expansión de la ciudad y proveer de tierra para vivienda (Vélez, 2007, p 79). El ejecutivo contaba con facultades para establecer colonias en la periferia de la ciudad (Art.1), expropiando estas tierras a favor de los colonos en caso de ser necesario (Art.2). Estos por su lado estaban obligados a construir inmediatamente y terminar la obra en cinco años (Art. 3), ya que en caso de no hacerlo los ayuntamientos tomarían posesión de los mismos.

Este decreto demostraba el interés por parte de las autoridades estatales de brindar suelo para vivienda a las personas que lo requirieran. El hecho de que se incluyera la posibilidad de expropiación en el decreto reflejaba que existía cierta reticencia por parte de los propietarios a utilizar sus tierras para desarrollos residenciales. Por un lado significaba, para algunos, acceso a tierra para el establecimiento de sus viviendas, pero por otro, representaba una amenaza para los propietarios de los terrenos circundantes a la ciudad.

En el año de 1931<sup>8</sup>, el congreso del Estado ratifica las facultades del gobernador en torno al desarrollo de la ciudad, añadiendo otras facultades. El artículo 3º le permitía dotar tierras para la creación de nuevos centros de población. Los sacerdotes, extranjeros y viciosos tenían derechos limitados para adquirir tierra (Art. 4) y el gobernador adquiría facultades reglamentarias (Art. 9). Un año después<sup>9</sup>, el gobernador, hace efectivas sus facultades y emite el reglamento respectivo. En él se establece un mínimo de 25 solicitantes para la dotación de tierras, jefes de familia mayores de 18 años (Art. 1) y una superficie mínima para los lotes de 300 m<sup>2</sup> y una máxima de 1000 m<sup>2</sup>. Además se establece un procedimiento donde intervenían los propietarios de las tierras,

---

<sup>7</sup> Periódico Oficial del Estado de Puebla, 1 de Agosto de 1923.

<sup>8</sup> Periódico Oficial del Estado de Puebla, 19 de Septiembre de 1931.

<sup>9</sup> Periódico Oficial del Estado de Puebla, 26 de Junio de 1932.

los colonos y las autoridades estatales para llegar a la creación de la nueva zona residencial (Art 3 a 9).

Como es posible ver, la lotificación de terrenos era principalmente en función de los paterfamilias que requerían suelo para la construcción de viviendas propias. Esto significaba la creación de sociedades de Colonos que buscaban exclusivamente la obtención de terrenos ante los particulares y el gobierno estatal y la gestión ante los ayuntamientos para la provisión de servicios. Sin embargo, en ese entonces también aparecen personas que individualmente solicitan la lotificación de predios, como es el caso de la Colonia Azcárate, San Miguel Hueyotlipan y la Colonia Amor (Vélez, 2007, p. 73).

Las nuevas condiciones tanto demográficas, como legales inducen a los propietarios de las tierras circundantes a la ciudad a iniciar una actividad empresarial ligada a la tierra y su propiedad, que se refleja durante los años 30 del siglo pasado, en que los emprendedores inmobiliarios constituyen Sociedades que se dedican exclusivamente a comprar fracciones de terreno para su lotificación y venta. De esta manera, ya sea a través del gobierno o a partir de la venta por parte de los dueños de las tierras de cultivo y ranchos que rodeaban la ciudad, se empieza a producir nuevo suelo urbano.

En aquellos primeros años no se tenía claro que se tratara de fraccionamientos. Es con la Ley Sobre Fraccionamientos Urbanos de la Ciudad de Puebla de 1940<sup>10</sup> que se da un impulso a la industria inmobiliaria y comienza la aparición de estas formas urbanas. Esta ley trae como mayor novedad la transmisión de la facultad de autorizar los fraccionamientos al ayuntamiento (Art. 1). Sin embargo, no se acompaña por el decreto de expropiación correspondiente. De esta manera los propietarios de los ranchos a las orillas de la ciudad podían decidir de mejor manera como lotificar sus terrenos ya que la misma ley (Art. 2) requería que los solicitantes tuvieran la propiedad y posesión del suelo que se deseaba lotificar. Esta misma ley

---

<sup>10</sup> Periódico Oficial del Estado de Puebla, 27 de Agosto de 1940.

incluye en el artículo 5 normas de carácter técnico, de zonificación, uso de suelo, infraestructura y relación con el área circundante.

Un punto importante de la ley, incluido en el artículo 24, consistía en el principio de contigüidad que privilegiaba la autorización de fraccionamientos que no se encontraran alejados de los servicios municipales. En caso de que se dieran autorizaciones de otro tipo, correría a cargo del fraccionador las conexiones con las redes municipales, con la posibilidad de recuperar su inversión en caso de que los terrenos beneficiados fueran fraccionados en un futuro (Arts. 25 y 26). Estas últimas disposiciones tuvieron una corta vigencia pues en el año de 1943 una reforma señalaba en sus artículos 2 y 3 la obligación de los predios beneficiados no solo de contribuir con las obras de conexión e infraestructura, sino que además debían adecuar los predios colindantes para realizar las obras de urbanización de los fraccionamientos nuevos. Esta última reforma muestra claramente la intención de beneficiar a los fraccionadores. En teoría el beneficio era general, ya que se acondicionarían los predios para su urbanización, pero en realidad ayudaban a los fraccionadores con lotes separados de la ciudad, al reducirles la carga de conexión que también consistía en un aumento de valor en sus propiedades. Igualmente podemos ver que las disposiciones indirectamente sugieren que el crecimiento de la ciudad depende auténticamente de la oferta hecha por los propietarios y fraccionadores de las tierras y no de la planeación de las autoridades. Ejemplos de estos nuevos fraccionamientos alejados de la traza urbana son La Paz (1947) y Jardines de San Manuel (1953), generando reserva de terrenos y plusvalía potencial (López, 2004, p.125)

Otro aspecto relevante de la ley de 1940 se encuentra en el artículo 28 que establece la obligación del fraccionador a donar al Ayuntamiento un porcentaje de superficie para el establecimiento de parques, mercados, escuelas y “demás edificios públicos necesarios.” Dando a entender que todo fraccionamiento tendría en su interior espacios y edificios de acceso general para la población del municipio.

El crecimiento de la ciudad entonces consistía básicamente en una actividad sistemática de Fraccionamiento, que “implica una serie de actividades



y operaciones tanto técnicas como económicas que tiene por finalidad insertar el suelo, hasta entonces agrícola, en el mercado del suelo urbano.” (Vélez, 2007, p.76) La creciente demanda da la razón a los empresarios inmobiliarios y de esta manera el número de Sociedades Fraccionadoras pasa de 12 en 1930 hasta 46 entre 1940 y 1960. En esos años aparecen ya los fraccionamientos San Manuel, La Paz, Bella Vista, Gabriel Pastor, Aurora, Nueva Aurora entre otros, símbolos inequívocos del crecimiento de la Ciudad y la consecuente demanda de vivienda de todos los Sectores. Bajo este esquema la mancha urbana de Puebla crece entre 1940 y 1950 en un 7.01% y entre 1950 y 1960 en un 7.64%(aproximadamente 7 km<sup>2</sup> y 7.66 km<sup>2</sup> respectivamente) (Guerrero y Cabrera 2008, p. 54).

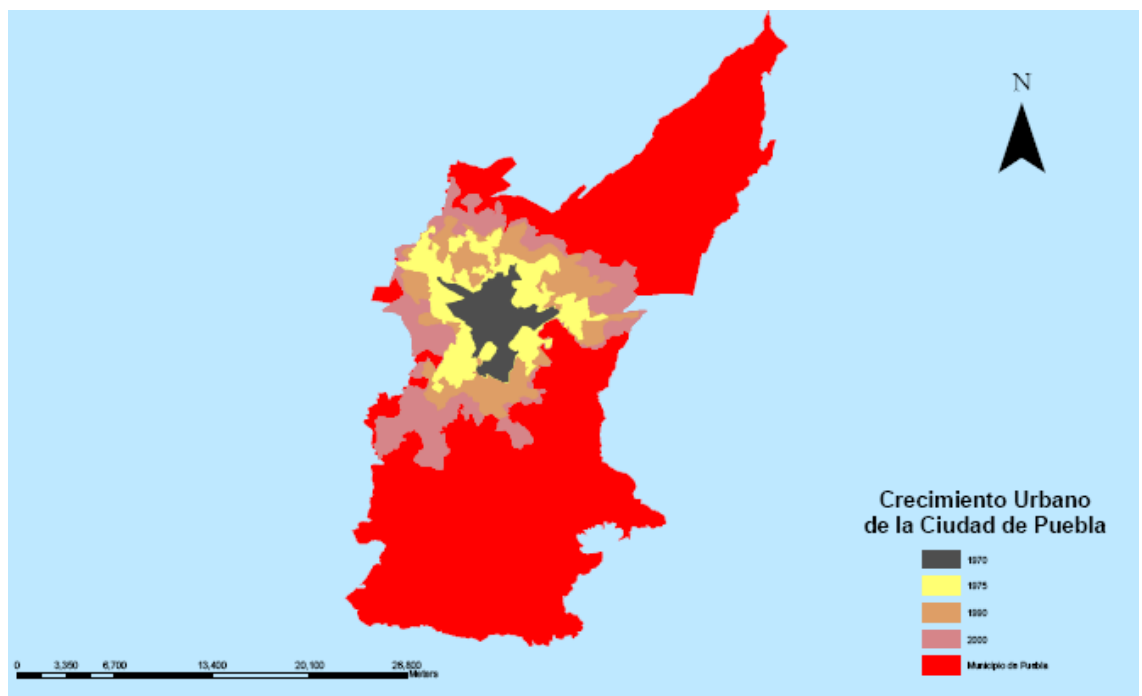


Figura 6 Imagen: Elaboración Propia

El crecimiento acelerado de la mancha Urbana de la Ciudad de Puebla continúa a partir del año 1960 producto de los siguientes Agentes:

- Industrialización
- Migración
- Crecimiento Poblacional
- Crecimiento de Sector Terciario (Servicios)

- Migración del Campo a la ciudad

A estos elementos habrá que incluir otro elemento determinante en la historia de todas las ciudades. A partir de mediados del siglo pasado inicia el reinado del automóvil como medio de transporte. No resulta un hecho menor, ya que su existencia permite el transporte de mercancías y personas de manera más eficiente. La posibilidad de que se tratara de un transporte individual permitió el asentamiento de las zonas habitacionales a distancias mayores de lo acostumbrado de los centros de trabajo. Se convirtió, consecuentemente, en un factor determinante en la expansión de la mancha urbana. Su efecto no se limitó a eso sino que modificó en su totalidad la forma de vida y la estructuración de las ciudades. A partir de este nuevo dominio automotriz se hizo necesaria la construcción de vialidades y de que toda zona residencial contara con espacios para su conservación y servicio. De esta manera se entiende el crecimiento exponencial de la ciudad. De igual manera se explica el papel determinante de las vialidades como la autopista a la Ciudad de México como detonantes de crecimiento.

En concordancia con lo expuesto por Bordorf y Janoschka, la expansión dio como resultado una nueva distribución de la población en determinados espacios, y en el caso de Puebla una expansión no planificada materializada en:

- Barrios
- Villas
- Colonias
- Unidades Habitacionales
- Fraccionamientos

Todos estos asentamientos dispersos en una mayor área gracias al automóvil. En 1960 en general todos los fraccionamientos de la Ciudad de Puebla presentan las siguientes características:

1. Como modelo espacial, impactan a la ciudad transformando 2,000 hectáreas de tierra antes agrícola en tierra urbana destinada a vivienda
2. Se ubican en la periferia de la Ciudad en ese momento
3. Los Fraccionamientos Residenciales de Primera se ubican en espacios privilegiados, en buenas tierras de cultivo
4. Los Fraccionamientos Residenciales requieren pagos periódicos para personas de altos ingresos
5. Se da una segregación entre fraccionamientos a partir de su ubicación en la mancha urbana
6. Los fraccionamientos medios utilizan tierras regulares o malas para su establecimiento

Como señala Barradas (2000, p. 62-67) los fraccionamientos desarrollados en las décadas de los cuarenta hasta principios de los sesenta satisfacían principalmente la demanda de las clases acomodadas. Los fraccionamientos de tipo medio y de primera ocuparon oficialmente casi la totalidad de las nuevas tierras disponibles, mientras que los desarrollos de tipo popular se reservaban a los números extraoficiales.

En el año de 1945 aparece la Ley de Planificación y Zonificación del Estado de Puebla con la finalidad de crear normas de carácter general y de contenido técnico dentro de las cuales deban insertarse los nuevos desarrollos inmobiliarios. En teoría se debería tener una proyección más integral de ciudad pero esto no necesariamente se cumplía. Los planos originales de estos fraccionamientos se ajustaban en gran medida a los lineamientos establecidos en las leyes y se reservaban espacios para los servicios y los trabajos de urbanización. Sin embargo, el resultado final variaba sensiblemente del original debido a que la venta de los espacios resultaba demasiado atractiva y representaba un ingreso extra para los desarrolladores. (Barradas 2000, p.66)

En la década de 1960 el 31% de las aprobaciones pendientes de fraccionamientos del Municipio de Puebla correspondían al tipo Popular. En

realidad estos no estaban correctamente identificados pero ya se sentaban las bases para su establecimiento en los años siguientes.

En la década de 1970 se da un gran crecimiento en la comercialización de los fraccionamientos. Una vez que se llenaron los espacios entre los fraccionamientos alejados de la mancha urbana, la población comenzó a establecerse en fraccionamientos a lo largo de la vía rápida a Cholula (Lopez, 2004, p. 129) Bajo la repetición de este esquema se materializó la llamada polarización de la ciudad. Hasta los años 80 en efecto se reforzaron los crecimientos lineales por parte de los sectores de clase alta y media, alejándose del centro de la ciudad. Extensas áreas de cultivo se fueron integrando a la ciudad en forma de fraccionamientos y colonias promovidos por las nuevas sociedades inmobiliarias. En forma de desarrollos de casas de interés social y asentamientos irregulares, la periferia fue ocupada por las clases menos acomodadas, creando los llamados cinturones de pobreza.

En el año de 1974 bajo la gubernatura interina de Guillermo Morales Blumenkron aparece la nueva Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla, derogando la de 1940. El primer rasgo a resaltar es que ésta desde su denominación hace referencia a los Fraccionamientos del Estado, cuando la Ley anterior se circunscribía a los Fraccionamientos de la Ciudad de Puebla. Esta Ley se caracteriza en gran medida por que establece una serie de requisitos a los fraccionadores para el inicio de las obras y su venta. El artículo 5 establece los diferentes tipos de fraccionamientos: de Primera, Tipo Medio, Tipo Popular, Campestres, Campestres Turísticos e Industriales. Cada uno con sus propias características y requerimientos técnicos (Art. 7-14). Los artículos del 15 al 25 señalan la obligación de los fraccionadores de proveer todas las obras necesarias para la interconexión del fraccionamiento con los servicios e infraestructura municipal, además de que sujetan el proyecto al plan regulador y las normas técnicas y de zonificación. Se incluye la obligación de los fraccionadores de considerar áreas de donación a los Municipios, para la instalación de equipamiento y áreas verdes (Art. 26). Además toda licencia de construcción y autorización para venta y registro de la misma se sujetaba al cumplimiento de las normas técnicas, la formalización de las donaciones y la integración del fraccionamiento mismo (Art.32 a 40).

Se podría decir que esta ley de 1974 resultaba un instrumento adecuado para la regulación de los nuevos fraccionamientos y su integración a la ciudad. Los requisitos eran claros y delimitaba claramente el papel del Estado y de los Municipios, además de que sujetaba a todo crecimiento a las normas técnicas, de planeación y algunas disposiciones federales.

## 2.2 Los Fraccionamientos Cerrados una nueva forma de Ciudad

De acuerdo con la investigación de Guenet y Milián los fraccionamientos cerrados aparecieron en la ciudad de Puebla a partir del año 1960. Los primeros en aparecer fueron la Unidad Guadalupe y la Calera, aunque su aislamiento se debió principalmente a las condiciones topográficas donde fueron establecidos o en el caso particular de la Calera la necesidad de pasar la zona militar (Oviedo, 2008, p.19). A raíz de la publicación de la Ley de 1974 se da un pequeño pero sensible aumento en su aparición, con 45 en un periodo de 15 años cuando en los 14 años anteriores solo se habían establecido 11 de este tipo. Como es posible ver en la tabla presentada más adelante, los fraccionamientos establecidos entre 1960 y 1974 se ubicaban principalmente en la periferia de la ciudad, excepto en la zona norte. Entre 1975 y 1979, ya con la nueva ley, la proliferación fue menor, pero curiosamente la mayoría de los fraccionamientos se establecieron al norte, aunque al norponiente en mayor medida.

Elaborado a partir de datos de Guenet y

Milián.

Años	Porcentaje del total	Número de Fraccionamientos
1960-1970	0.3	3
1970-1980	5.4	54
1980-1990	28.7	287
1990-2000	51.5	515
<b>2000-2010(2003)</b>	<b>14.0</b>	<b>462 (140)</b>

Es hasta el año de 1980 que se da el gran boom de los fraccionamientos cerrados en la Ciudad. En esa década se construyeron 287 fraccionamientos cerrados, cinco veces más que durante la década anterior. Ahora distribuidos por toda la ciudad, con cierta predominancia al poniente y al

sur de la mancha urbana. En realidad existen una gran cantidad de factores que podrían dar explicación a este crecimiento acelerado. En primer lugar estaría el crecimiento demográfico, entre 1980 y 1990 Puebla tuvo 390,000 nuevos habitantes y entre 1990 y el año 2000 otros 150,000. Sin embargo, esto solo podría explicar la producción de nuevo suelo urbano que en la década de 1980 consistió en 38 nuevas hectáreas y en la de 1990 de 101 hectáreas. Cabe señalar que a pesar de que creció la población, la tasa de crecimiento es menor que en las décadas anteriores (Vélez, 2007, p. 97) El hecho de que las personas en la Ciudad de Puebla y en todo el país recurrieran a las modalidades cerradas de urbanización debe encontrarse en otro lado.

En defensa de la ley de 1974, ésta no fue la causante ya que no permitía este tipo de fraccionamientos. En su artículo 15 se habla de la integración de las vías de los fraccionamientos a los planes viales municipales. Incluso se consideraba la aparición de vías municipales en un futuro y la forma de integración de las vialidades propias del fraccionamiento a las vías rápidas. El artículo 23 era hasta cierto punto tajante: “No se autorizará ningún fraccionamiento urbano, hasta que los fraccionadores hayan realizado las obras de intercomunicación necesarias, entre el predio que se pretende hacer aquél y otras zonas urbanizadas, y que se estimen convenientes de acuerdo con el plan regulador de las poblaciones o con estudios urbanísticos hechos por la oficina Técnica que corresponda, o por cualquier otro organismo oficial de planificación”

### Aparición de los Fraccionamientos Cerrados en Puebla

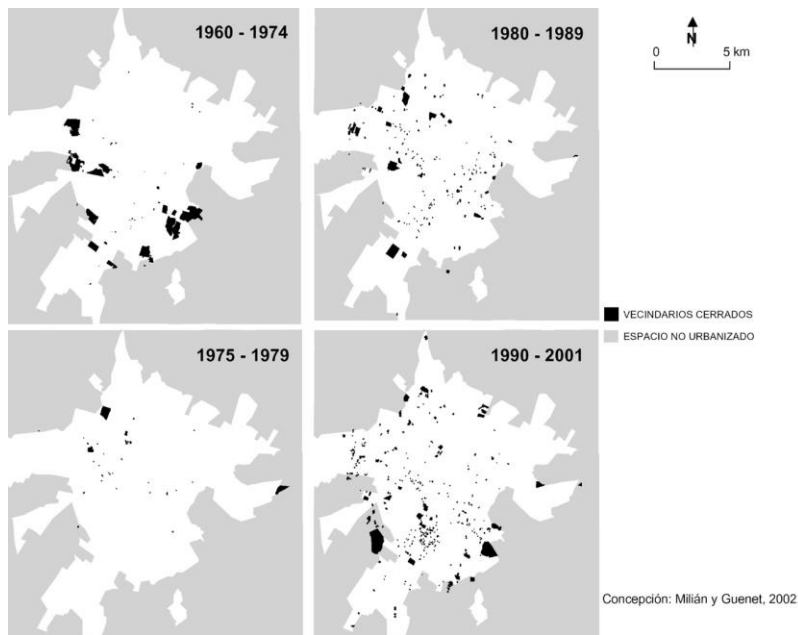


Figura 7

De esta pequeña revisión podemos interpretar que la Ley de hecho no permitía este tipo de fraccionamientos. Sin embargo, éstos continuaron con su aparición indiscriminada. En los años entre 1980 y 1989 aparecen 278 nuevos fraccionamientos y entre 1990 y el año 2000, 568 fraccionamientos cerrados (Guenet, 2002, p.125). Cabe señalar que a inicios de la década de los ochenta se tiene registro de 301 fraccionamientos, de los cuales solo 96 eran legales (López, 2004, p.136).

Dentro de esta evolución podemos ver la aparición de varias formas nuevas de fraccionamiento cerrado que antes no se daban. Como señala la misma investigación de Milián y Guenet cada fraccionamiento se integra a la ciudad con diferentes consecuencias. Algunos de ellos se construían ajustándose a la traza de la ciudad, es decir que no representaban una afectación a las vialidades. Otros significaban un rompimiento absoluto del trazado de la ciudad. Sus muros interrumpen las vialidades que dan servicio a la ciudad en general y las vialidades internas se ajustan a su propia inteligencia y necesidades, haciendo imposible que de alguna manera esas calles puedan dar algún servicio a la urbe a la que pertenecen.

La razón exacta de por qué estos fraccionamientos cerrados se volvieron tan populares, no se encuentra necesariamente en cuestiones técnicas, de hecho es difícil encontrar estudio alguno que de manera científica pruebe la eficiencia de estos fraccionamientos en relación a la seguridad, la mejor provisión de servicios o un incomparable mejor nivel de vida. De igual manera no podemos, hasta ese momento, encontrar razones jurídicas claras que permitieran la proliferación de estos fraccionamientos.

Atendiendo a estudios realizados al norte del país o en Sudamérica (Brasil y Argentina) la más clara razón para la proliferación de estos desarrollos son las técnicas mercadológicas utilizadas, que generalmente comprenden atribuir beneficios inexistentes a los productos o apelan a cuestiones de estatus y discriminación que se encuentran fuertemente arraigados en sociedades con diferencias económicas tan sensibles como los latinoamericanos.

Durante la década de 1980 los fraccionamientos cerrados se establecieron principalmente al sur-poniente de la ciudad. Esto se debe en gran parte a que ahí se encontraba el espacio necesario y el elegido por las empresas inmobiliarias para esos desarrollos. En esas zonas ya existían unos fraccionamientos “ilegales” no autorizados por las autoridades estatales o municipales. Estos fraccionamientos no reconocidos tenían muros y vigilancia privada porque precisamente se encontraban lejos de la ciudad, hecho que también les permitía su establecimiento clandestino y que la industria de la construcción siguió explotando y promocionando. Estos fraccionamientos ilegales fueron absorbidos por la mancha urbana convirtiéndose en el modelo a seguir.



### 2.3 Conclusiones Generales

El crecimiento de la ciudad de Puebla durante el siglo XX se debió principalmente al crecimiento demográfico posterior al conflicto revolucionario. La industrialización de la ciudad y las continuas migraciones del campo hicieron necesaria la creación de nuevas zonas residenciales, ubicándose principalmente en áreas tradicionalmente de cultivo. En atención a esta necesidad las leyes se enfocaron en la integración de suelo urbano a partir de la solicitud de los ciudadanos. En un principio eran las personas que requerían vivienda las que se asociaban para gestionar la obtención de tierras. No sólo obtenían los espacios para la construcción de sus casas mediante la expropiación, sino que eran los encargados de asegurar los servicios públicos que debía proveer el Ayuntamiento. Ante el crecimiento poblacional acelerado y la bonanza económica, los promotores inmobiliarios se apoderaron de este proceso y eran ellos, ya sea como propietarios originales o como los primero adquirentes, los que se encargaron de lotificar y en algunos casos construir las viviendas haciendo de esto un gran negocio. De alguna manera el gobierno entendió esta forma de crecimiento como la más apropiada, de tal manera que las leyes se modificaron en evidente beneficio para los desarrolladores. Estas nuevas leyes permitían a las sociedades inmobiliarias vender los fraccionamientos y trasladar las cargas de los servicios a todos aquellos que resultaran “beneficiados” con las obras de infraestructura. También ante estos cambios la especulación sobre el precio de la tierra se volvió parte del negocio.

Evolución de los desarrollos y actores inmobiliarios



Figura 8

Para los años 70 la dinámica social y del negocio inmobiliario se modifica, siempre en beneficio de los intereses económicos, sobre las necesidades de la población. El Estado es incapaz de brindar el control necesario y ante la presión demográfica que requería un gran número de viviendas, la aparición de asentamientos irregulares y fraccionamientos ilegales se vuelve inevitable. El papel del gobierno pasa a ser simplemente un habilitador de servicios, dejando la mayor parte de los proyectos en manos de los fraccionadores. A pesar de que las leyes de fraccionamientos crean una serie de controles al establecimiento de nuevos desarrollos, estas resultan inoperantes, de manera que la Ciudad de Puebla crece entre el caos y la bonanza económica de los actores inmobiliarios. Estos últimos ante una ciudad desordenada y con pocos espacios con servicios necesarios o con la ubicación adecuada desarrollan estrategias mercadológicas para seguir lucrando con la necesidad de vivienda.

Los fraccionamientos cerrados se convierten en la solución a los problemas de inseguridad y falta de calidad de los servicios, además de ser un referente de estatus de gran valor entre la población. Sin que estos significaran realmente la solución a los problemas, comienzan a proliferar en la ciudad, generando nuevos problemas y una ciudad aun más caótica de la que ya se tenía. En este proceso también habrá que señalar el papel de las autoridades a nivel estatal y municipal. Si bien existían condiciones demográficas y empresariales que motivaban la aparición de los fraccionamientos cerrados, las leyes no necesariamente se ajustaban a las necesidades de esos sectores. Las autoridades haciendo uso de sus facultades discrecionales permitieron la construcción de estas morfologías a cambio de beneficios puramente monetarios. En pocas palabras la ciudad crece sometida a los intereses económicos de unos cuantos y continúa en este trayecto del que parece no haber vuelta atrás.

## 3. Legislación y Fraccionamientos Cerrados en Puebla

### 3.1 Expansión de los Fraccionamientos Cerrados

#### 3.1.1 Situación Actual

En el año 2001 existían en Puebla 912 (Guenet, 2002) fraccionamientos cerrados que se ubicaban prácticamente sobre toda la mancha urbana. Por supuesto su número era menor y su tamaño de menor magnitud en el primer circuito de crecimiento de la ciudad y alrededores del centro histórico. Desde ese entonces se podían identificar varios tipos de fraccionamientos cerrados con sus respectivos efectos sobre la ciudad. La mayoría, casi el 90%, de ellos eran micro o pequeños fraccionamientos, dejando el 10% restante a los medianos y grandes. En cuanto a calidad, los más abundantes eran de calidad regular (44%) y el resto se dividían entre los de calidad baja o de interés social (Guenet, 2002, p. 118).

El crecimiento descontrolado de los fraccionamientos en el año 2001 ya proyectaba las afectaciones a la forma de vida de la Ciudad de Puebla. Se podía identificar ya en las periferias de la ciudad, donde los fraccionamientos cerrados eran más abundantes, la pérdida de la trama en damero de la ciudad, haciendo los trayectos más caprichosos. También el control institucional era mucho más laxo al que se presentaba en las secciones interiores de la ciudad. Además de que la zonificación propiciada por la aplicación del urbanismo funcional de la ciudad daba paso a zonas exclusivamente habitacionales, comerciales o industriales. Finalmente espacios que se consideraban tradicionalmente públicos fueron dando paso a espacios semi-públicos como los centros comerciales o privados como los jardines y equipamientos dentro de algunos de los vecindarios cerrados.

Año de aparición y situación de los Fraccionamientos hasta el año 2001

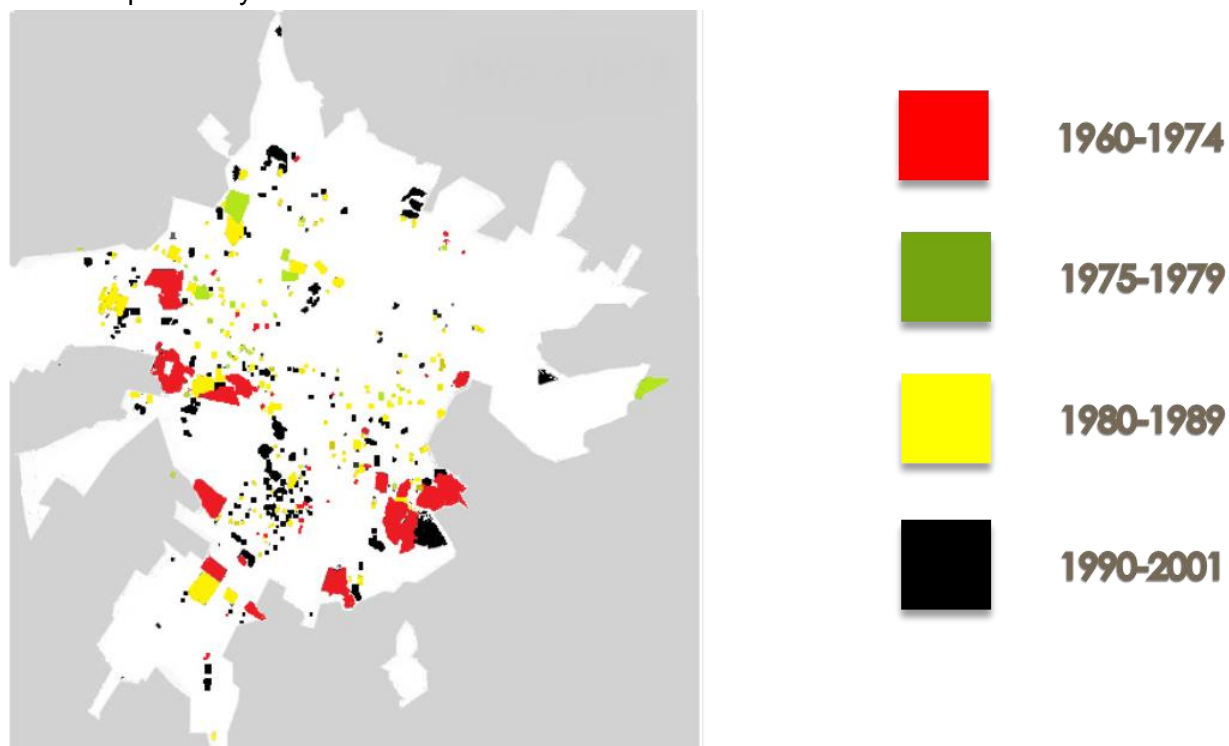


Figura 9

### ***Crecimiento Urbano y Demanda de Vivienda***

El Censo General de Población y Vivienda del año 2000 indicaba que el Municipio de Puebla contaba con una población de 1'346,916 habitantes pasando actualmente a aproximadamente 1'539,819 habitantes. Es decir, un aumento de población en 10 años de 192,903 personas dentro del Municipio exclusivamente, lo que representa la necesidad de proveer de vivienda adecuada para 20 mil personas anualmente. Considerando que el promedio de personas por vivienda en Puebla es de 3.7, se hablaría de la necesidad de proveer a los nuevos habitantes de aproximadamente 5,213 viviendas anualmente durante los últimos diez años. Todo esto sin considerar el abandono de la población del centro histórico de Puebla, para convertirse poco a poco en una zona comercial y de servicios.

Sin lugar a dudas esta presión demográfica tuvo un efecto visible en la fisonomía de la ciudad. La mancha urbana creció de 209.5 km<sup>2</sup> en el año 2000 a la impresionante cifra de 223.25 km<sup>2</sup> en el año 2005, con la expectativa de que esa cifra se haya superado ampliamente para el año 2010. Como mencionan López (2004) y Arceo (2012) este crecimiento se debió a diversas

razones. Como primer elemento habrá que considerar la disponibilidad de tierra nueva para desarrollo producto de la cercanía de la ciudad con municipios y núcleos de población adyacentes, que dejaban grandes extensiones de tierra intermedia ideales para el asentamiento de los nuevos fraccionamientos. Además, se deben considerar las acciones específicas de gobierno como lo fue el impulso al desarrollo expansivo de la ciudad en la zona de Angelópolis, acompañada de expropiaciones y creación de infraestructura propicia para el establecimiento de la población. Señalando también la participación de la presión para la regularización de ejidos y las nuevas disposiciones federales en relación a los mismos. Por otro lado, la descomposición social reinante producto de las continuas crisis económicas y la desigualdad entre clases, generadora directa de inseguridad, que afectaba severamente a las zonas antiguas de la ciudad.

Ante esta realidad se consolidó el crecimiento de la ciudad a través de la creación de verdaderas autopistas urbanas y la invasión de las ya existentes como lo fueron la recta a Cholula y las autopistas a Atlixco y la Ciudad de México. La inseguridad se combatió, ante la ineficiencia de las autoridades, a través del levantamiento de muros, instalación de casetas de vigilancia y privatización de los espacios públicos. De esta manera se favoreció la aparición de los fraccionamientos cerrados el predominio del automóvil particular como medio de transporte y la aparición de espacios semi-públicos como las plazas comerciales.

### **3.1.2 Factores que generan proliferación de Fraccionamientos Cerrados**

#### **3.2.1.1 Inseguridad**

Los grandes desequilibrios sociales y económicos en México han propiciado el aumento de la inseguridad o, en el mejor de los casos, la percepción de inseguridad entre los habitantes. Cabe hacer la distinción ya que, a pesar de que en comparación con índices internacionales México no es un país tan inseguro o la inseguridad se encuentra focalizada en pocas ciudades de la República, la población no cuenta con la misma opinión y actúa en consecuencia. Se considera que la seguridad física y patrimonial es elemento básico para una calidad de vida aceptable. Periódicamente, las Procuradurías locales, dan informes sobre el número de indiciados, sentencias

y denuncias, que en el caso de las ciudades van en aumento constante, proporcionando una idea “real” sobre los niveles de inseguridad en cada ciudad. La percepción, por otro lado, se encuentra en continuo monitoreo a través de instrumentos como la ECOSEP (Encuesta Continua sobre la Percepción de Seguridad Pública) y la ENVIPE (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública). En ocasiones estos dos tipos de instrumentos para conocer la inseguridad en México no muestran coincidencias. Por un lado los datos de las instituciones oficiales aceptan el aumento de las denuncias pero también de investigaciones llevadas a cabo con éxito. Por otro, la inseguridad sigue siendo la preocupación número uno entre los habitantes de las ciudades pequeñas y grandes del país, aun cuando los índices delictivos se dicen controlados. Debido a cierto amarillismo de los medios masivos de información, y también muchos estudios serios, es posible concluir que no todos los delitos se denuncian, y de esos pocos un número mucho menor concluyen con el encarcelamiento de los responsables. Por lo tanto aunque las cifras oficiales se muestren optimistas, este no pasa a la conciencia del ciudadano tan fácilmente.

En Puebla esta percepción de inseguridad ha afectado de forma sensible a la población haciendo que modifiquen su forma de vida. Aunque aunado a otros elementos, la respuesta de los poblanos a esta inseguridad real o creada es el establecer medios físicos para su protección y vigilancia. Se tiene la certeza de que los muros y casetas de vigilancia, además de la homogeneización de la comunidad la harán más segura. Los comercializadores y desarrolladores de vivienda han aprovechado esta percepción y la han utilizado para la promoción de los fraccionamientos cerrados, además de proveer de plusvalía a sus productos.

### 3.2.1.2 Propiedad Privada

El individualismo económico, muchas veces resultado de la feroz competencia propia de la globalización, ha llevado a distorsionar el concepto y beneficios de la propiedad privada. En principio se debe entender que la propiedad privada es un derecho natural, ya que todo hombre tiene derecho a poseer bienes para la satisfacción de sus necesidades y, al ser derecho de todos, de igual manera está obligado a respetar este derecho a los demás. Sin embargo, este derecho, aunque en ocasiones parezca totalmente opuesto, debe actuar a favor del bien común y evitar caer en el abuso.

El sentido de propiedad privada originada de este derecho motiva a los individuos a proteger y mejorar sus bienes. Se ha comprobado que la propiedad privada ha resultado más efectiva al momento de fomentar la productividad y el cuidado de los bienes y medios de producción y por lo tanto de la mejora de la sociedad en conjunto. De esta visión la gente actúa como si este derecho fuera absoluto e innegable, pero en este punto habrá que entender que el derecho a la propiedad privada es en realidad un derecho natural derivado (Azuela, 1995, p. 234). El derecho natural al uso de los bienes materiales es en realidad el derecho primario al que se debe sujetar al derecho a la propiedad privada. En palabras de Azuela el derecho a la propiedad privada es "...derivado y natural. Porque es natural cualquier hombre lo tiene; pero por ser derivado nadie debe usarlo de manera que haga imposible a otro hombre el uso de los bienes materiales." (Azuela, 1995, p. 235) Es de particular interés entender que si bien todo hombre tiene derecho a usar privadamente algo, no debe provocar la imposibilidad a otro de hacer lo mismo. Entendiendo que son los hombres y no la naturaleza los que determinan la asignación de los bienes, entonces corresponde al gobierno establecer el equilibrio.

De lo anterior se desprende que la justicia depende en gran medida de que la propiedad privada se sujete al derecho natural al uso de los bienes materiales y al bien común. En ningún momento se debe pretender eliminar la propiedad privada, ya que se sabe que es el mejor medio para establecer orden y mayor producción, pero si debe regularse por el Estado. Lo que se debe evitar es el individualismo en el que se hace uso de la propiedad para el

beneficio propio y personal del dueño como si no existieran otros hombres. El fin sería pasar a una idea comunitaria donde se hace uso de los bienes para provecho del dueño, se satisfacen sus necesidades y al mismo tiempo las de la comunidad.

En cuanto a la propiedad privada, en términos inmobiliarios, representa aquel reducto en el que, aun en un mundo superpoblado, se puede desarrollar la intimidad, un bien propio para satisfacer necesidades y donde se puede ver materializado el trabajo. Es válida la aspiración a poseer un hogar propio, bajo reglas autoimpuestas, donde se pueda realizar el ser humano y sus seres queridos en un ambiente sano y seguro. Sin embargo, la privatización de espacios tradicionalmente públicos en centros comerciales y fraccionamientos cerrados caen precisamente en ese abuso del derecho a la propiedad privada. Se tiene idea de que simplemente con tener espacios propios seguros y limpios es suficiente, se sustraen de la ciudad. Se pierde absolutamente la naturaleza social de la propiedad privada y se pasa a un individualismo perjudicial, donde los que se encuentren ajenos a los beneficios de la propiedad privada tendrán que valerse de otros para protegerse ante la incapacidad del estado de satisfacer necesidades básicas y de establecer equilibrios entre su población.

#### 3.2.1.3 Elementos Culturales

La ciudad de Puebla desde su origen tiene como base social la segregación de clases y razas. Fundada como un asentamiento para españoles, se crearon asentamientos a su alrededor para los indígenas, los barrios, que proveían de trabajo y productos a la ciudad. Entonces podemos hablar que siempre ha existido una segregación social y territorial, que de manera distinta se perpetúa hasta nuestros días. La sociedad poblana del siglo XX y XXI ha conservado cierto elitismo y preferencia por su ascendencia extranjera (española, alemana, libanesa, estadounidense, etc.) que se materializa incluso a través de la creación, no tanto de colonias como en otras ciudades, sino en la creación de instituciones, escuelas o centros comunitarios, como el Centro Mexicano Libanés, el Parque España, el Colegio Humboldt o la Beneficencia Española. Poco a poco ese elitismo, debido a la calidad cosmopolita que pretende la ciudad de Puebla, se ha hecho mucho más difícil



de perpetuar a través de la ciudad abierta. Las grandes casonas del centro de la ciudad han sido abandonadas por las familias de alcurnia de ataño, dando lugar a comercios y vecindades de estratos medios y bajos. También las casas y villas de los años 30 y las residencias de lujo de los años 50 y 60 conviven cercanamente con colonias populares, comercios, antros y delincuencia desatada.

El estrato de origen extranjero y de alto ingreso económico siempre se ha sentido ajeno al territorio caótico y multicultural de México. Las ideas de igualdad y no discriminación de vanguardia, propuestas por los organismos de derechos humanos, se apoyan únicamente hacia fuera. En realidad estos estratos buscan la creación de comunidades homogéneas tanto en antecedentes como en concepción del mundo. Los fraccionamientos cerrados brindan esa respuesta, sin causar un daño palpable e inmediato a los derechos de los demás. A través del filtro de la capacidad económica, que es el único que realmente funciona al momento de adquirir una casa en un fraccionamiento cerrado, se crean comunidades donde se entiende que todos los habitantes comparten un nivel socioeconómico, educativo y cultural. La ciudad pobre, sin educación queda afuera, con la posibilidad de que sigan beneficiándose de sus servicios, pero sin la necesidad de convivir con ellos.

#### 3.2.1.4 Intereses Económicos

Como se puede ver en la historia misma de Puebla, existe una evolución en los intereses que generan el crecimiento de la ciudad y el establecimiento de las zonas habitacionales. En principio se trataba de dar solución a la necesidad de vivienda de las nuevas familias de la ciudad que con la cooperación del Estado se hacían de terrenos para la construcción de las mismas. Posteriormente al ver que la propiedad privada se afectaba con esta visión se pretendió dar un beneficio también a aquellos que poseían las tierras de origen, permitiéndoles comercializar ellos mismos sus lotes. Finalmente, se entendió como una oportunidad de negocio, donde la tierra y su utilización eran un producto más, un bien en el mercado sujeto a todas sus reglas. De esta manera el interés primordial de quienes poseían la tierra no era necesariamente proveer de vivienda y calidad de vida adecuada a la población,

sino el mayor volumen de utilidad. Mediante este esquema y con un gobierno aliado se transformó la ciudad atendiendo más a la necesidad de los comerciantes que de la población.

En la actualidad si se ve la publicidad en diarios, revistas, pancartas, espectaculares, en el radio y la televisión es posible notar que son las sociedades desarrolladoras las encargadas de producir vivienda para todos los niveles. Grupos como los llamado Proyecta y JV tienen oferta para las clases medias y altas de la ciudad, mientras que hipotecarias y Sofoles como Tu Casita, Homex, Sadasi entre otras, acaparan la producción de vivienda de interés social. Una forma clara de ver su potencial, además de la abundante publicidad que manejan, está en las ubicaciones que poseen para promocionar sus productos. La delegación de INFONAVIT Puebla ubicada en la 25 oriente, en los últimos años, se vio rodeada de oficinas de estas desarrolladoras, hecho que sin problema se trasladó al Poniente de la ciudad, cuando dichas oficinas gubernamentales se establecieron en la Calle Esteban de Antuñano. En si no hay que extrañarse que grandes constructoras e inmobiliarias dominen el mercado, es algo propio del auge neoliberal que domina en México. El problema reside precisamente en la incapacidad del gobierno de controlar a estas sociedades. Es natural que estas persigan como primer fin la utilidad, para ello fueron creadas, el problema es que por esta misma razón evaden cualquier otro tipo de compromiso social o derecho natural, como el ya mencionado, si no existe ley y autoridad que la haga cumplir, que los obligue.

Es entonces común ver que estas empresas han plagado la ciudad de Puebla de casas y fraccionamientos que están pensados en primer lugar en la obtención de utilidades. Las casas de interés social son de calidad ínfima, además de que son espacios inadecuados para el desarrollo familiar y el establecimiento del sentido de comunidad. No en pocas ocasiones se encuentran en zonas de riesgo o en áreas protegidas. De igual manera los fraccionamientos cerrados dominan los modelos de desarrollo debido a su alta plusvalía y el estatus aparente que otorgan a sus habitantes. Sin embargo, estos fraccionamientos cerrados poco o nada tienen que ver con la ciudad que los rodea. Se establecen más como tumores malignos, que consumen recursos

y agotan a la ciudad que como los verdaderos oasis de tranquilidad y prosperidad que se refleja en la publicidad ya citada.

### 3.1.3 Los fraccionamientos cerrados en los últimos 10 años

Los fraccionamientos cerrados a partir del año 2001 no han dejado de construirse en el Municipio de Puebla, mucho menos considerando que con la aparición de la Ley del año 2003 estos se regularizaron en gran medida. Como se aprecia en el estudio de Guenet y Milián para el año 2001 existían 912 fraccionamientos cerrados en el Municipio de Puebla, partiendo de los registros de la Secretaría de Obra Pública y Desarrollo Urbano Municipal, del año 2002 al año 2012 se autorizaron 312 fraccionamientos nuevos. Es decir que en estos últimos diez años creció en un 66% el número de fraccionamientos cerrados existentes. Estos se repartieron de la siguiente manera entre las administraciones:

Fraccionamientos aprobados por administración municipal en Puebla

Administración	No De Fraccionamientos Aprobados	No. De Viviendas	Promedio de Viviendas por Fraccionamiento	Presidente Municipal
1999-2002	68	N.D.	N.D.	Mario Marín Torres
2002-2005	111	25447	229.3	Luis Paredes Moctezuma
2005-2008	104	44900	431.7	Enrique Doger Guerrero
2008-2011*	23	8071	350.9	Blanca Alcalá Ruíz
2011-2014*	6	1146	191	Eduardo Rivera Pérez

\*Parciales

La tabla anterior muestra el número de fraccionamientos autorizados en cada una de las administraciones municipales en los últimos años. De esta

comparativa es interesante resaltar que con el cambio de ley en 2003 también se dio un aumento sensible en la aprobación de fraccionamientos cerrados pasando de 68 con Mario Marín a 111 con Luis Paredes Moctezuma. En la tabla también se puede apreciar una disminución en las autorizaciones a partir del año 2008, con las administraciones de Blanca Alcalá y Eduardo Rivera, pero en las dos administraciones anteriores la cantidad de fraccionamientos aprobados fueron superiores a 100 en los 3 años que dura cada gestión. Cabe señalar que a pesar de que en la administración de Luis Paredes se autorizó un mayor número de fraccionamientos estos correspondieron a un menor número de viviendas, por lo que podemos concluir que los que fueron autorizados por Enrique Doger fueron de mayor magnitud. Hecho que también es observable en los aprobados por Blanca Alcalá donde el promedio de viviendas por fraccionamiento es mucho mayor al de Paredes.

Es preciso señalar que la obtención de este tipo de datos resulta muy complicada precisamente por los cambios de administración y por la reticencia natural de los gobiernos a dar acceso libre a la información. Parte de estos datos se obtuvieron a través de la Ley de Acceso a la Información aun cuando se tuvo que recurrir a la revisión de una sentencia, que aunque se resolvió favorablemente, no culminó con la entrega de los datos, y otra parte a bases de datos a las que se tuvo acceso, razón por la cual las cifras oficiales podrían variar o resultar contradictorias.

En la siguiente imagen se puede apreciar que los fraccionamientos autorizados en las administraciones estudiadas se encuentran a todo lo largo y ancho del municipio, pero su mayor concentración se ubica al sur del municipio, con otra concentración significativa al nororiente de la ciudad. Esta es una visión parcial de lo que ha ocurrido en la zona metropolitana de Puebla, debido a que solo se muestran los fraccionamientos aprobados en el Municipio de Puebla. Habrá que considerar que los Municipios de San Andrés y San Pedro Cholula, Cuautlancingo y Amozoc también autorizaron una cantidad considerable de Fraccionamientos.

La imagen confirma igualmente que los fraccionamientos autorizados durante la presidencia municipal de Enrique Doger son los de mayor magnitud

y se ubican principalmente en la periferia de la ciudad. Recalcando que hay algunos fraccionamientos que de plano se encuentran apartados de la mancha urbana.

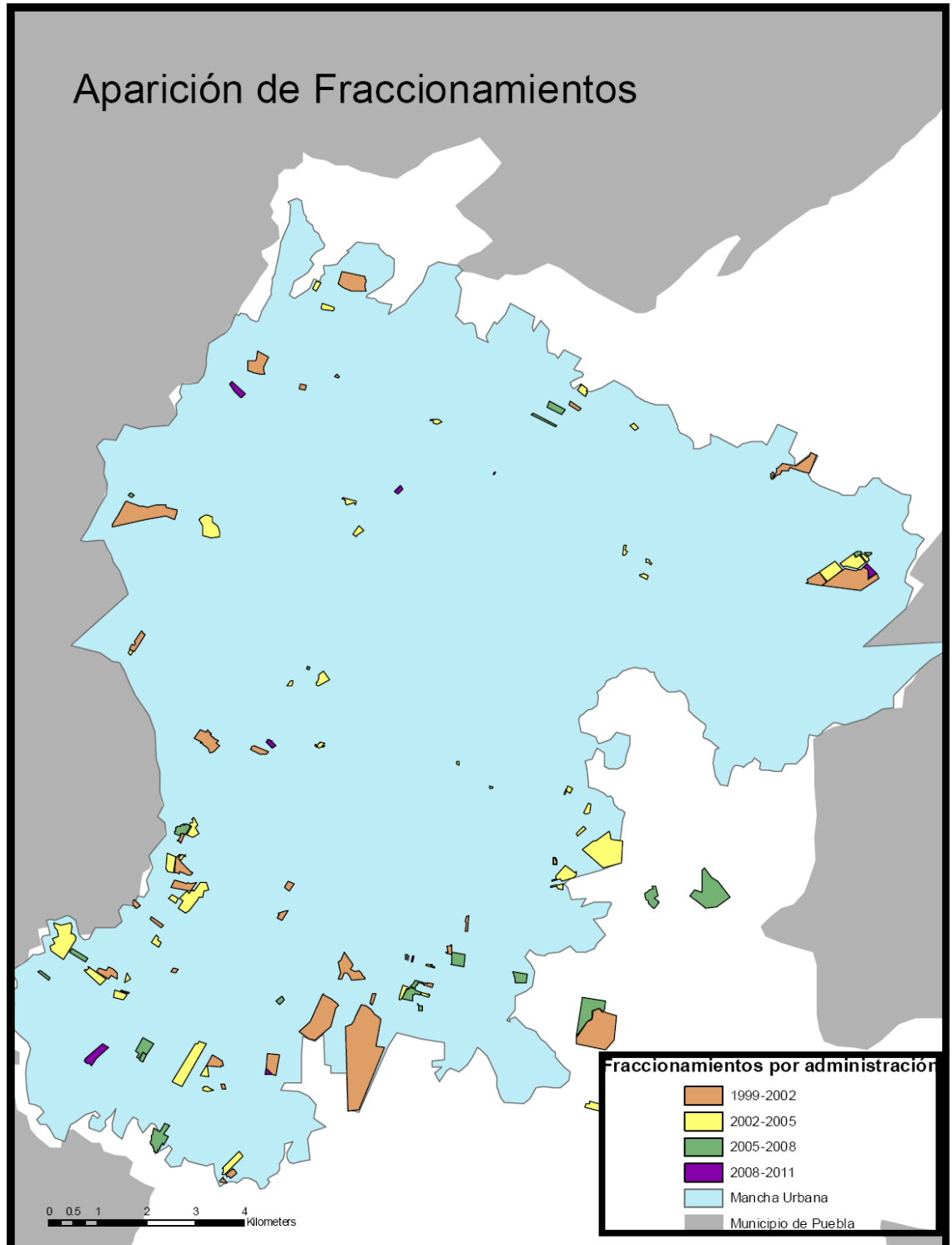


Figura 10 . Elaboración propia.

Esta imagen también es reveladora en cuanto a la forma que tienen los fraccionamientos cerrados que podría ser descrita como caprichosa o anárquica en comparación a la traza en damero que tiene el centro histórico. Se desprenden totalmente de una lógica que podría ayudar a la movilidad y organización dentro de la mancha urbana. Abundan los llamados fraccionamientos de constelación de aglomeración y gran barrera, que son los más nocivos para la forma de vida de los habitantes de la ciudad, hecho directamente relacionado con la magnitud de los mismos. Este tipo de desarrollos son los que más contribuyen a la segmentación de la ciudad y por lo tanto a la segregación socioespacial, el abandono del espacio público y la creación de zonas inseguras en su entorno.

## **3.2 Efectos presentes y futuros**

### **3.2.1 Segregación**

Como ya se adelantó en los apartados anteriores los fraccionamientos cerrados tienen efectos nocivos sobre las ciudades donde se construyen. En realidad puede decirse que no se trata de guetos como los del apartheid en Sudáfrica o los de los barrios pobres en Marruecos que básicamente evitan que la gente salga, en oposición, los que están presentes en nuestro país, evitan la entrada. Rosas Molina (2006,p . 29) señala que se trata de una autoexclusión, donde “los otros” son el resto de la ciudad y no cumplen con la “normalidad” requerida. La similitud recae en que dividen, en este caso espacialmente, a grupos sociales dentro de una misma ciudad, a través de barreras físicas. Como se mencionó en el subcapítulo sobre espacio público, la esencia misma de la ciudad recae en su capacidad de integrar diferentes actores sociales, su pensamiento y actividades; la separación de cualquiera de estos elementos es por lo tanto un atentado contra la ciudad misma y la ciudadanía.

Se debe tener conciencia de que en el caso de los fraccionamientos cerrados estas barreras tienen claramente la intención de excluir realidades de la ciudad abierta. Los muros y puestos de vigilancia pretenden brindar cierto estatus y seguridad respecto al resto de la mancha urbana. En primer lugar se

erradican las escenas comunes de las calles que incluyen mendigos, franeleros, indigentes y vendedores ambulantes. Igualmente evitan a los transeúntes de todos los niveles sociales, el servicio de transporte público y quienes lo utilizan, las manifestaciones sociales y artísticas espontáneas, los mítines políticos y demás actividades de interés público para la ciudad. Concediendo razón en que cierto tipo de delincuencia común también queda fuera de estos fraccionamientos, sin embargo, no se puede decir que se elimina definitivamente.

#### 3.3.1.1 Falta de cohesión social

El hecho de que se separen a los individuos por un muro, significa mucho más que una separación física. Aún con las nuevas herramientas tecnológicas que permiten la comunicación remota, la existencia de un obstáculo material, dificulta la creación de empatía entre los miembros de una comunidad. Necesariamente la creación artificial de comunidad a través de muros hace que el resto de la ciudad, sus problemas y sus integrantes sean ajenos. Evidentemente esto es falso pues el fraccionamiento y sus habitantes se sirven de la ciudad y los servicios que esta provee, además de que dependen en gran medida del bienestar de la ciudad en general para conservar los privilegios con los que cuentan dentro de los fraccionamientos cerrados. Como menciona Kohn “es difícil sentir solidaridad hacia los extraños si nunca convivimos en esos lugares para compartir con gente diferente.” (Rosas, 2006, 33) Hablar de solidaridad es sólo uno de los aspectos, tampoco es posible entender su forma de pensar y de vivir.

#### 3.2.2 Falta de Sustentabilidad

Los fraccionamientos cerrados, al menos la mayoría en el Municipio de Puebla, son puramente habitacionales. Esto significa que se necesita salir de ellos para realizar actividades básicas como lo es comprar víveres, trabajar, recrearse, entre otros. Considerando que los fraccionamientos se establecen en las periferias por diversas razones, además de que por su proliferación necesariamente se requiere de utilizar vialidades con gran circulación de

vehículos o a altas velocidades, los habitantes optan muchas veces por adquirir un automóvil para trasladarse. También se debe entender que los habitantes de los fraccionamientos cerrados se aíslan de la ciudad por la inseguridad o por conductas y personas que no aceptan como normales o positivas, por lo que para evitarlas utilizaran el auto para trasladarse aun cuando el trayecto sea corto. De igual manera, no hace falta abundar en cuanto al impacto ambiental negativo que tiene el uso continuo del automóvil.

En términos de sustentabilidad, los fraccionamientos cerrados, en su modalidad actual, son un ícono de la ineficiencia en el uso de recursos, entre los que destaca el territorio mismo. Se hacen obligatorios los trayectos en vehículos, hecho que se traduce en contaminación de todo tipo, además de pérdida de tiempo para realizar actividades básicas. La creación de bloques cerrados de gran magnitud, con vialidades de uso exclusivo, obligan a la concentración de automóviles en las pocas vías que las rodean. De igual manera, la zonificación hace que los espacios de trabajo y comerciales se encuentren alejados por lo que los trayectos no sólo son obligatoriamente en automóvil, sino que también son extremadamente largos.

### **3.2.3 Ruptura de Espacio Urbano**

Los efectos de los fraccionamientos cerrados en la ciudad varían en gran medida en razón a su tamaño. Aquellos que se ajustan a la traza urbana y que generalmente se ubican más cerca del centro de la ciudad, tienen repercusiones menores. Éstos ocupan generalmente una cuadra o lo que comprendería una casa de gran tamaño, por lo que la traza no se ve modificada. Por otro lado, conforme estos fraccionamientos se ubican en las periferias sus dimensiones son mayores, al igual que los efectos en la ciudad. Fraccionamientos de todos los niveles, como Hacienda Santa Clara, Los Héroes o Britannia La Calera, con una gran cantidad de lotes o viviendas en su interior, se convierten en grandes bloques que generalmente obstaculizan el trazado de las vialidades. El resultado es que la mayoría de las calles son para uso exclusivo de los fraccionamientos y aquellas que dan acceso a los mismos o brindan servicio a la ciudad deben ajustarse al, muchas veces caprichoso,



trazado de los desarrollos. Apuntando también que estas vialidades son escasas y por lo tanto concentran el tránsito de toda la zona.

Los efectos no solamente son sobre las personas que hacen uso del automóvil o el transporte público, sino también en los transeúntes. Esta ruptura hace que trayectos que en un trazo normal de la ciudad sería posible caminarlos, pero al tener que rodear los fraccionamientos se vuelve sumamente impráctico. Los muros de los fraccionamientos no solo alargan los trayectos sino que también los vuelven más inseguros. Generalmente estos fraccionamientos al estar rodeados de muros le “dan la espalda a la ciudad”; si bien dentro de esos muros se pueden encontrar jardines meticulosamente decorados o casas seguras, del otro lado hay espacios abandonados. Se trata de extensos muros que ya no se consideran pertenecientes a los fraccionamientos, por lo que no se les da mantenimiento, no se encuentran adecuadamente alumbrados, ni cuentan con la seguridad debida. Existen pocos motivos para que sean caminados, por lo que se trata de zonas abandonadas, áridas y peligrosas.

#### **3.2.4 Apropiación de Espacios Públicos**

En apariencia con efectos más benéficos que nocivos, la creación de espacios públicos dentro de los fraccionamientos cerrados es una práctica común. Se podría decir que la existencia de parques y lugares de reunión contribuyen a la creación de un sentido de comunidad en los habitantes. Sin embargo, esta pretensión no se materializa y podría afectar de cierta forma a la ciudad en su conjunto. Por un lado la integración es sumamente relativa y limitada, porque únicamente comprende a los habitantes del fraccionamiento cerrado, ya segregado con base en la capacidad económica. Por otro lado, como ya se mencionaba, al ser de imperiosa necesidad el contar con un automóvil, las interacciones entre los habitantes de los fraccionamientos, son sumamente cortas y superficiales. Finalmente no se crea una identidad entre los habitantes de los fraccionamientos.

La reflexión a realizar consiste en que se traten como públicos ciertos espacios que son legal y materialmente privados. Si bien estadísticamente se

puede considerar que la ciudad cuenta con suficientes espacios públicos, áreas verdes y equipamiento para el desarrollo de su población, no necesariamente se tiene acceso a los mismos de manera general. De esta forma se pueden tener dos desarrollos contiguos donde estadísticamente cuentan con espacios suficientes, pero solamente los habitantes de uno de los fraccionamientos pueden disponer de los mismos. Los espacios públicos deben cumplir una función a favor de la totalidad de la ciudad, sino, en este caso, se trata de espacios de otra naturaleza y con otras funciones. Independientemente de si los fraccionamientos cuentan con espacios donde puedan satisfacer sus necesidades de comunidad internamente, se requieren de espacios donde ello, en conjunción con todos los demás habitantes de la ciudad, puedan realizar estas acciones.

### **3.2.5 Privatización de Actividades Públicas**

El hecho de que los fraccionamientos cerrados se encuentren aislados espacialmente del resto de la ciudad ha creado la noción de que efectivamente pueden gobernarse bajo sus propias reglas. Preocupantemente los gobiernos locales han permitido que estas percepciones permeen entre la población al abandonar funciones que materialmente les corresponden. Del artículo 115 constitucional se desprende que los Municipios serán encargados de proveer diversos servicios, además de establecer reglamentos y procedimientos para su organización, hecho que en realidad ha dejado de cumplirse a raíz de los fraccionamientos privados y las mismas leyes.

Los fraccionamientos cerrados, de cualquier tamaño, por su naturaleza privada, se han convertido prácticamente en unidades autónomas. La restricción de acceso no se limita únicamente a personas ajenas al fraccionamiento, sino también a las autoridades y servicios. En consecuencia como regla general la seguridad interna del fraccionamiento se encuentra a cargo de empresas privadas, al igual que el mantenimiento de parques, banquetas y camellones. De igual manera se encuentra condicionado el acceso a otros servicios como lo son el agua, la luz, el teléfono o la televisión por

cable. En apariencia esto puede no conllevar ningún tipo de consecuencias pero estaríamos en un error.

Invariablemente se crean estructuras paralelas de gobierno, hecho por demás prohibido a nivel constitucional. De facto y últimamente, con un poco de control, mediante la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio, se han establecido órganos ejecutivos, legislativos y judiciales internos. No se puede decir que todos ellos sean malos, muchos de estos órganos efectivamente resuelven necesidades internas de manera ágil, pero no es extraño que estas se excedan en sus funciones o carezcan de fuerza para corregir situaciones de mayor importancia.

### **3.3 Estructura Jurídica de la Regulación de los Fraccionamientos Cerrados**

El derecho como ciencia, atiende a los mismos principios que cualquier otro campo del conocimiento humano. En este caso el estudio ordenado del derecho comprende la interpretación de los textos legales como primer elemento objetivo<sup>i</sup> con la conciencia de que pertenece a un todo mucho mayor. El derecho objetivo siempre debe ser estudiado como un elemento dentro de un sistema jurídico mucho mas intrincado. El estudio de la norma como un elemento aislado probablemente nos lleve al error y es por ello necesario identificar claramente las normas que corresponden a nuestro tema de estudio y su ubicación e interacciones dentro del sistema legal al que pertenece.

El estudio legal de los Fraccionamientos Cerrados se encuadra necesariamente en el campo de acción del Derecho Urbanístico. Dentro del orden jurídico mexicano no existe como tal una Ley Urbanística que comprenda todos los lineamientos que regulen los actos que señala Azuela como propios de este tipo de regulación (apropiación, producción y utilización del territorio). La legislación urbanística, y por lo tanto de los fraccionamientos cerrados, se encuentra distribuida en diferentes cuerpos legales, cada uno con su propia naturaleza y efectos. En la primera parte de este capítulo se desentrañará, en medida de lo posible, los principales cuerpos legales que regulan a los fraccionamientos cerrados y su contenido.

### 3.1.1 Constitución

El estudio de la regulación de los fraccionamientos cerrados en Puebla, aunque parezca demasiado general, debe comenzar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se debe tener presente que la Constitución establece todas aquellas bases, tanto dogmáticas como orgánicas, para el funcionamiento de México como nación. Esto quiere decir que en la carta magna encontraremos los principios básicos que deben dirigir las acciones de la población, tanto de autoridades como de gobernados, además de establecer la organización política, social y económica del Estado Mexicano.

#### 3.1.1.1 Principios

Entrando en materia, el primer elemento relevante que se debe considerar en cuanto al territorio, es lo señalado en el Artículo 27 constitucional en sus primeros tres párrafos:

ARTÍCULO 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, **en beneficio social**, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, **con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana**. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y

restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Independientemente de todas las implicaciones que corresponden a los párrafos transcritos debemos enfocarnos en tres aspectos:

El primero es la propiedad originaria de la tierra que corresponde a la nación, y que permite la transmisión del dominio de la misma, constituyendo la propiedad privada. De acuerdo a Azuela (1989) este precepto tiene origen en la propiedad que le correspondía a los monarcas por designo de Dios y que solo se transmitió este derecho a la Nación. En teoría se trata de un dominio superior y que sólo mediante declaración expresa pasa a los individuos. Sin embargo, las implicaciones son de mayor profundidad. La posibilidad de apropiación del territorio implica necesariamente su transformación y su uso para fines específicos, mas allá de los que la naturaleza le otorga. Mediante este concepto la gente se apropia de un pedazo de tierra y establece mayores derechos sobre su uso, disposición y explotación que los que tiene la población en general. Es así como podemos oír frases como “esto es mio y hago con ella lo que quiera”. De aquí parte que la población pueda apropiarse de la tierra, modificarla, fraccionarla y comercializarla.

Este primer elemento, nos lleva al segundo que implica una limitación a ese derecho privado de propiedad del territorio. Si bien los individuos pueden apropiarse de la tierra conservarán en todo momento como principio fundamental que la nación podrá disponer de ella con el fin de beneficiar a la generalidad. En materia legal se debe entender que el derecho individual se subordina al interés de la comunidad en materia de la propiedad del territorio y que el Estado está obligado a utilizarlo de tal manera que exista un equilibrio en todos los sentidos. Esto es de suma importancia ya que por más que se

acredite la propiedad de la tierra, el Estado a través de sus autoridades podrá requerir a los individuos, bajo justificación, la restricción de utilización de la misma para el cumplimiento de sus fines.

Los fines son el tercer elemento importante y comprenden el beneficio social, la distribución equitativa de la riqueza y el desarrollo equilibrado de los asentamientos humanos. El derecho de propiedad no deberá contravenir o impedir que la nación pueda cumplir con estos objetivos. Es verdad que no es posible controlar en todo momento que las acciones de los individuos vayan acorde a estos preceptos, pero si se trata de conductas reiteradas y que se continúan en el tiempo, la responsabilidad del Estado crece. En consecuencia deberá a través de sus órganos crear medios de control y competencias para la regulación y cumplimiento de los mismos.

Aunado a estos fines a los que se debe subordinar la propiedad privada debemos considerar de igual manera el Artículo 1, que consagra lo siguiente:

ARTÍCULO 10. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece(...)

Queda prohibida toda **discriminación** motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

También lo señalado en el artículo 11:

ARTÍCULO 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre

emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

También resulta de suma relevancia lo indicado en el artículo 4 párrafo 5:

ARTÍCULO 40. (...) Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

De la Constitución Mexicana se desprende por lo tanto la propiedad privada, la posibilidad de su transformación y transmisión, pero de igual manera restricciones a su uso, poniendo siempre el beneficio social general sobre el individual. Y como lo señalan los tres últimos artículos garantiza la no discriminación, el libre tránsito y el acceso a una vivienda digna y decorosa.

### **3.1.1.2 Competencias**

La constitución no sólo establece los principios del Estado Mexicano, sino que también determina las autoridades encargadas de hacerlos cumplir. En el caso del derecho urbanístico y con implicaciones en los faccionamientos cerrados es necesario hacer referencia a tres artículos principalmente.

El primero es el artículo 73 fracción XIX-C, donde se otorgan facultades al Congreso de la Unión para:

(..) expedir las 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.

El Congreso de la Unión comprende ambas cámaras, senadores y diputados, y se les atribuye la creación de leyes donde los tres niveles de gobierno tengan injerencia con relación a los asentamientos humanos, para

hacer cumplir los principios de equidad y desarrollo equilibrado consagrados en el ya mencionado artículo 27.

En segundo lugar se reconoce al artículo 115 Constitucional el cual se refiere a los Municipios. Éstos tendrán facultades para aprobar leyes y reglamentos para organizar su administración, funcionamiento y servicios de su competencia, además de asegurar la participación ciudadana.

Entre los servicios públicos que les corresponden a los municipios y que se incluyen en la fracción tercera están los siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

De igual manera, los municipios tendrán facultades para establecer contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Además, los municipios, tendrán facultades para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;



b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán

asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

De este artículo 115 es necesario rescatar que el municipio, por sus atribuciones constitucionales, es el orden de gobierno más cercano a los problemas urbanos. Destacan las facultades municipales en los aspectos reglamentarios, recaudatorios, de prestación de servicios y de planeación. Por lo tanto se puede deducir que será a través de su actuación que se podrán resolver efectivamente los problemas de la ciudad y de las formas urbanas que lo componen.

Finalmente el artículo 122 constitucional otorga facultades similares a las que tienen los municipios, al Distrito Federal, que por su situación sui-generis requiere de una regulación particular.

### **3.1.2 Leyes Federales**

Como se desprende el artículo 73 de la Constitución, habrá ámbitos en materia de desarrollo de asentamientos humanos, donde los tres niveles de gobierno tendrán competencia concurrente. Para estos casos se crearán leyes emanadas del Congreso de la Unión exclusivamente. Entre los temas que no son de materia exclusiva de los municipios, ni los estados se encuentran principalmente las materias de asentamientos humanos en general, medio ambiente y recursos naturales, patrimonio histórico y artístico.

Algunas de las leyes emanadas del Congreso que tienen participación en el desarrollo de las ciudades y los fraccionamientos cerrados son las siguientes:

- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley General de Cambio Climático
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- Ley General de Vida Silvestre

Entre otras estas leyes básicamente establecen un marco de referencia para la federación, los estados y los municipios. En ellas se determina la participación de cada uno de los niveles de gobierno y sus responsabilidades.

#### **3.1.2.1 Ley General de Asentamientos Humanos**

El primer antecedente de esta ley data del año 1976, bajo la presidencia de Luis Echeverría, y representó una gran controversia entre los capitales inmobiliarios privados y las autoridades. Entendida como una ley limitante del derecho de propiedad privada fue sumamente criticada y vetada tanto por empresarios como por la doctrina. (Azuela, 1989, 73) En realidad sólo daba claridad a las facultades que correspondían a los diferentes niveles de gobierno que ya estaban consagradas en la Constitución. A raíz de esto se le hicieron diversas modificaciones a la iniciativa originalmente enviada al Congreso para

que finalmente fuera aprobada. Recayendo en gran medida su relevancia como ley en que sirvió como marco para que todas las entidades federativas expidieran sus propias leyes, planes, programas y demás disposiciones jurídicas para que controlaran de esta manera el crecimiento urbano que se daba generalizadamente en México.

En el año de 1993, en el gobierno de Carlos Salinas, se reforma la ley de Asentamientos Humanos para fortalecer las facultades de los gobiernos estatales y municipales en materia de planeación y control de las zonas urbanas. Además su exposición de motivos señalaba “una nueva orientación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, que tiene como premisa el mejoramiento de la calidad de vida de la población, vinculando el desarrollo urbano con el regional, con énfasis en la conservación y mejoramiento del ambiente y el desarrollo sustentable del país.”(Exposición de Motivos LGAH, 1993).

De esta Ley cabe resaltar que toda ella tiene implicaciones la creación de los fraccionamientos cerrados ya que establece de manera más clara las atribuciones de cada nivel de gobierno en materia de desarrollo urbano. De igual manera establece lineamientos ambientales, sociales y económicos para el establecimiento de todo tipo de asentamientos humanos. Finalmente, también considera control y sanciones ante el incumplimiento de los principios que esta misma ley plantea (artículo 57 LGAH).

### **3.1.3 Leyes Estatales (Puebla)**

Como se desprende del artículo 124 Constitucional, todo aquello que no esté reservado para los funcionarios de la federación, se considera competencia de los Estados. En materia de desarrollo urbano esto resulta de gran amplitud y cierta vaguedad. En el caso del Estado de Puebla existe un número considerable de ordenamientos que se refieren al derecho urbanístico y los fraccionamientos cerrados en particular los siguientes:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla

Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado de Puebla

Ley para la Protección Ambiental y Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla

Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio para el Estado de Puebla

Ley Orgánica Municipal

De estas leyes cabe resaltar que la Constitución del Estado refuerza en cierta medida las facultades otorgadas a nivel de la Constitución Federal sobre los servicios a cargo de los municipios, las atribuciones en materia de planeación y desarrollo urbano y de sus ingresos, en su Título Séptimo, artículos 102 a 106.

### ***3.1.3.1 Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla***

La ley de Desarrollo Urbano Sustentable fue aprobada en el año 2003 como parte de las reformas para integrar el concepto de sustentabilidad a los programas y planes de desarrollo en el Estado. Como en otras leyes el valor de la LDUS es en mayor medida retórico que práctico. En ella se esclarece la participación de autoridades municipales, estatales y federales en materia de desarrollo urbano, en concordancia con la Constitución y la Ley General de Asentamientos Humanos, sin embargo podría decirse que se trata de una ley poco eficaz. Si bien en el artículo 44 incorpora 15 principios que servirán como rectores para determinar si los programas de desarrollo y por lo tanto las acciones de las autoridades estatales y locales se ajustan a la sustentabilidad, es el único momento en que se tienen parámetros reales y medibles en toda la ley. No resulta adecuado limitar a un solo artículo de la ley los elementos de sustentabilidad, cuando la ley se refiere a este tema principalmente. Aunque es posible decir que cumple una función similar a la de la LGAH en su momento, generando un movimiento dentro del Estado a crear leyes y acciones de gobierno tendientes al respecto de esta nueva visión.

### **3.1.3.2 Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado de Puebla**

Ley fundamental para esta investigación, la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas, abarca específicamente la regulación de los fraccionamientos para todo el Estado. Creada en el año 2004 intentaba dar respuesta a los problemas que ya eran observables en la ciudad. Con 30 años de vigencia, la Ley de 1974 había sido rebasada por las acciones de los desarrolladores inmobiliarios. En gran medida los desarrolladores habían aprovechado la figura del régimen en Condominio horizontal para evadir el cumplimiento de la Ley del 74. Arceo Tena señala:

*...la ausencia de una legislación explícita para los fraccionamientos cerrados en régimen de condominio por un periodo de tiempo tan prolongado tuvo efectos importantes en la forma como se incorporaron las nuevas áreas a la ciudad: las áreas de donación, la superficie mínima exigible para vialidades reglamentada a través de un ancho mínimo en aceras y calles, las normativas técnicas de infraestructura y calidad de urbanización y las obligaciones a cumplir de todo nuevo desarrollo inmobiliario para poder aprobar su recepción y autorizar su venta no pudieron ser exigidas a cabalidad toda vez que no existía obligación legal para su cumplimiento. (2012, p. 174)*

En general, la Ley de Acciones Urbanísticas, regula los fraccionamientos de la misma forma que la ley del 74, pero estableciendo mayores requisitos a los desarrolladores en torno al régimen de condominio. El problema existente entre la ley de 1974 y el régimen en propiedad en condominio era que ésta de plano no era considerada y por lo tanto cuando se solicitaba la construcción de un condominio no se recurría a la legislación de fraccionamientos, sino al Código Civil. A partir de esta omisión se dejaba de cumplir con todas las demás normas que acompañaban la construcción de los fraccionamientos. La Ley de 1974 consideraba la apropiada conexión de los servicios y vías de la ciudad a los existentes en el fraccionamiento. También planteaba las áreas de donación para la instalación del equipamiento público y

demás servicios. En consecuencia, la ley de fraccionamientos se volvió letra muerta, aun cuando los nuevos desarrollos se ajustaban a la definición de fraccionamientos estos consistían en una figura totalmente distinta y fuera de los alcances legales.

La respuesta dada por los legisladores en la ley del 2004 fue el regular este tipo de fraccionamientos en condominio para que fueran abarcados por las restricciones de la ley. Esto es visible en la exposición de motivos que da preámbulo a este ordenamiento legal:

*Durante el desarrollo del trabajo, para la elaboración de la presente Ley, fue constante escuchar a los conocedores de la materia y de las autoridades, la facilidad de evadir la Ley de Fraccionamientos cuando, se constituían en régimen de condominio, puesto que la vigente Ley no contemplaba a los desarrollos en régimen de propiedad y condominio, por ello en el Título Sexto se regulan de manera general a los Desarrollos en régimen de propiedad y condominio independientemente del régimen que de derecho civil originen, estableciendo una nueva modalidad que en la realidad se desarrollan y existen en nuestro Estado, pero que jurídicamente no estaban regulados; y es la relativa a los desarrollos en régimen de propiedad y condominio cerrados, siempre y cuando cuenten con ciertos requisitos tales como que el terreno o inmueble que se encuentre físicamente delimitado y que cuente siempre con la infraestructura urbana prevista para cada tipo de fraccionamiento. (LFAUEP)*

Esto corresponde a una acción general de abarcar todas aquellas acciones que por tecnicismos o elusión no atendían a las responsabilidades establecidas por la ley de 1974. Por ejemplo, todo terreno dividido en 10 o más lotes sería considerado como fraccionamiento y debería cumplir con todas las obligaciones establecidas en la ley. Se aumentó el porcentaje de las donaciones al municipio para áreas verdes y equipamiento. Sin embargo, aun cuando en esa misma exposición de motivos se hace referencia a la sustentabilidad, no se hace un adecuado planteamiento dentro de la ley para que el desarrollo de las ciudades de Puebla crezcan acorde a esta visión.

Basta ver que a casi 9 años de su entrada en vigencia es posible ver el desorden que reina en el crecimiento de la Ciudad de Puebla.

#### **3.1.4 Cuerpos Legales Municipales**

A nivel municipal se encuentran dos cuerpos legales de gran importancia a decir de los fraccionamientos cerrados, el Código Reglamentario Municipal (Coremun) y el Reglamento para el Municipio de Puebla de la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio. A estos habría que añadir las normas técnicas para el otorgamiento de licencias y permisos y los manuales de organización interna.

La importancia del Coremun es evidente debido a que éste contiene los lineamientos que deben seguir las autoridades municipales al momento de autorizar cualquier tipo de construcción realizada en el Municipio o, en su caso, para castigar las acciones de los particulares en caso de su contravención. Lo importante a resaltar es el carácter reglamentario de este cuerpo legal. En él se establecen lineamientos y requisitos específicos y técnicos para las construcciones. En su capítulo 17 sobre Construcciones se establecen procedimientos básicos para la realización de las obras materiales de todas las magnitudes. Podemos señalar entre esos procedimientos el de impacto ambiental, la licencia de construcción y la autorización de usos de suelo.

En el Código destacan las modificaciones hechas el 4 de Junio del año 2012, principalmente las del artículo 658 que incorporan en las fracciones VI, VIII, XX, XXI, XXXIV la obligación de las autoridades municipales a cumplir con la normatividad y las sanciones dispuestas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado de Puebla, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla.

Con relación a los fraccionamientos cerrados específicamente, sobresale el artículo 707 bis que hace hincapié en la obligación de las autoridades a seguir los lineamientos de las leyes federales y estatales al

momento de aprobar toda acción de urbanización tales como apertura, ampliación, o prolongación de calles, cualquier forma de lotificación, división, subdivisión, fraccionamiento, fusión, o cualquier acto de construcción de inmuebles. El gran problema es que principalmente se usa como ordenamiento regulador de fraccionamientos a la ya mencionada Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas, que no se puede considerar un instrumento útil para realmente controlar la aparición de los fraccionamientos.

En cuanto al Reglamento referente al Régimen de Propiedad en condominio, este responde a la ley del mismo nombre. En él se establecen los lineamientos para autoridades y habitantes de los desarrollos que se construyen y venden bajo este esquema. Este reglamento, deriva de la ley estatal de reciente creación, que precisamente intenta corregir los problemas que han surgido a partir de la proliferación de los fraccionamientos cerrados, sobre todo con relación a su administración y conflictos de naturaleza interna.

### **3.4 Ausencias y Deficiencias de la Estructura Jurídica**

México tiene un problema plenamente identificado relacionado con la aplicación de la ley. Sin una investigación profunda es posible notar que se cuenta con un complejo sistema legislativo que norma casi todos los aspectos de la vida de manera pormenorizada. Hay que aceptar que en muchos casos la legislación mexicana, en el papel, es impecable, casi perfecta, sin embargo, su aplicación y, por lo tanto, su reflejo en nuestra realidad está muy alejado de lo ideal. Este argumento se utiliza continuamente para minimizar los beneficios que puede traer el mejoramiento de la ley. Es decir, no importa que tan buena sea la ley, al final de cuentas ésta no se cumple y la situación general no mejora. La realidad es que la aplicación de la ley en el contexto mexicano es muy complicada por diversas razones, pero mejorar las condiciones se vuelve mucho más complicado si además del incumplimiento, existe la posibilidad del cumplimiento de la ley pero sin aportar un beneficio a la sociedad.



El caso de la regulación de los Fraccionamientos Cerrados en el municipio de Puebla, cae precisamente en la situación señalada. Las leyes existen y han sido objeto de reformas y mejoras, pero la situación caótica de la ciudad hace evidente que esta legislación no ha sido suficiente para la solución del problema. Es aquí donde debemos distinguir que parte de los problemas se deben efectivamente al incumplimiento de la ley o, en su caso, al cumplimiento, pero sus deficiencias hacen que sus efectos no sean los que se requieren.

#### **3.4.1 Falta de aplicación de ordenamientos**

El primer elemento a estudiar es precisamente la posibilidad de incumplimiento de la ley. Evidentemente, la ley, al ser prescriptiva, basa su cumplimiento, en la mayoría de los casos, en la voluntad de los individuos y la capacidad coercitiva del Estado. Esto quiere decir que una norma generalmente se cumple ya sea porque las personas por decisión propia la siguen o porque ante la infracción el Estado obliga a su cumplimiento. Puede decirse que ninguna ley se cumple en la totalidad de los casos y es casi imposible que se pretenda tal cosa, pero lo preocupante es que aun ante su incumplimiento no existan medios efectivos para la restitución de los daños o el castigo a los infractores. En realidad la solución debe atacar este último punto, pues es lo que permite y motiva el incumplimiento reiterado de la norma.

En el caso de los fraccionamientos cerrados en el Municipio de Puebla, se presenta un fenómeno que se puede hacer extensivo a toda la legislación, el incumplimiento de la regulación se da constantemente aun cuando existen medios y procedimientos en ley para exigir su cumplimiento.

Debemos partir de que la construcción de fraccionamientos cerrados no es un acto ilegal, la ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas incluye como novedad la regulación de los mismos. El problema es que aun cuando esta tipología se encuentra legitimada y reglamentada, la ley se evade en pos de obtener mayores beneficios económicos que los que se tendrían si se sigue la norma al pie de la letra o para apoderarse de derechos ajenos. En consecuencia, no es extraño que existan fraccionamientos cerrados (y de todo tipo) que no cumplen con los porcentajes de áreas de donación, o que no

coinciden con las especificaciones técnicas del COREMUN, no cumplen con la carta urbana, no tienen autorizaciones, invaden propiedad ajena, etcétera. Como ya se menciona, la primera razón de incumplimiento es precisamente la pretensión de maximizar las ganancias a partir de la venta de los terrenos. Como se señala en el marco histórico el desarrollo de vivienda actualmente se encuentra controlado por sociedades mercantiles que, como su naturaleza misma sugiere, tienen como finalidad primordial la obtención de utilidades.

Sin embargo, esta postura de los desarrolladores no explica necesariamente la inaplicabilidad de la ley. Debemos recordar que la Ley General de Asentamientos Humanos en su capítulo noveno, la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable para el Estado de Puebla en su título sexto capítulo II y título décimo segundo, la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas en sus artículos 30, 31, 81 y su título décimo segundo y el COREMUN en su artículo 7bis , 1149, 1173, entre muchos otros ordenamientos y artículos, establecen competencias, procedimientos y sanciones a quienes incumplan con la normatividad que estas mismas leyes establecen. Mención aparte merecen las modificaciones de junio del 2012 en el Coremun, que de cierta manera recogen todas las sanciones y normatividad de las legislaciones federales y estatales y las vuelven obligatorias a las autoridades Municipales. Estas sanciones se impondrán tanto a funcionarios como a la población en general y van desde multas, clausura, revocación de licencias hasta demolición y prisión. Es decir que la ley presenta las herramientas necesarias para que el Estado y los particulares actúen ante la infracción a las leyes. A pesar de ello, los intereses económicos y la ineficiencia gubernamental en todos sus niveles y ámbitos rebasan a la ley y esta termina por convertirse en letra muerta.

Debemos considerar que las sociedades mercantiles desarrolladoras de vivienda, los individuos que las manejan y las autoridades inoperantes actúan racionalmente. Esto quiere decir que, aun existiendo lineamientos obligatorios y sanciones, ante la alta probabilidad de que no sean castigados por su incumplimiento, les resulta altamente redituable y eficiente no atender a la norma. Como ejemplos podemos tomar fraccionamientos como Galaxias La

Calera<sup>11</sup>, Pedregal de la Calera<sup>12</sup>, La Cima<sup>13</sup> entre muchos otros. Simplemente se podría decir que la solución más allá de encontrarse en la reforma a la ley, se encuentra en un cambio en la voluntad de autoridades y gobernados. Esto es parcialmente cierto, por un lado si existiera voluntad política y un verdadero perfil ciudadano la ley se vería reflejada en la realidad, pero como comentamos los fraccionamientos cerrados se encuentran en el marco de la ley, al igual que todos los efectos negativos que ya se mencionaron. Por lo tanto necesitamos un marco normativo realmente funcional para que su aplicación sea auténticamente útil.

### 3.4.3 El Régimen de Propiedad en Condominio

El derecho, dentro de la visión compleja propuesta para el trabajo, es un elemento esencial para la configuración de la realidad. Como ya se mencionó, las personas tienden considerar a la ley en sus conductas, aun cuando ésta no concuerde enteramente con sus intereses y modifican la ciudad en consecuencia. Claro ejemplo sería lo ocurrido con la ley de 1974. Dicha ley no consideraba en ninguno de sus puntos los fraccionamientos cerrados y mucho menos el régimen de propiedad en condominio. Ante la inconveniente y onerosa regulación de los fraccionamientos, los ciudadanos, “respetuosos” de la ley, se sujetaron al régimen de propiedad en condominio. De esta manera no se sujetaban estrictamente a la ley de fraccionamientos, ya que su regulación se limitaba al código civil. Bajo esta conducta, la Ley de 1974 se volvió letra muerta pues los desarrolladores se sujetaron exclusivamente al capítulo X del Código Civil y no la Ley de 1974. (Arceo, 2012) El resultado fue, evidentemente, la aparición de fraccionamientos bajo el régimen de condominio que no cumplían con la normatividad en áreas de donación, vialidades,

---

<sup>11</sup> <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2006/04/21/puebla/editorial.php>

<sup>12</sup> <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2008/10/29/puebla/mun103.php>

<sup>13</sup> [http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/puebla/investigara-sindicatura-municipal-irregularidades-en-la-construccion-del-fraccionamiento-la-cima\\_id\\_14971.html](http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/puebla/investigara-sindicatura-municipal-irregularidades-en-la-construccion-del-fraccionamiento-la-cima_id_14971.html)

infraestructura. Conductas que duraron los 30 años de vigencia de la ley y que modificaron sustancialmente a la ciudad y que se amortiguó con la ley de 2004.

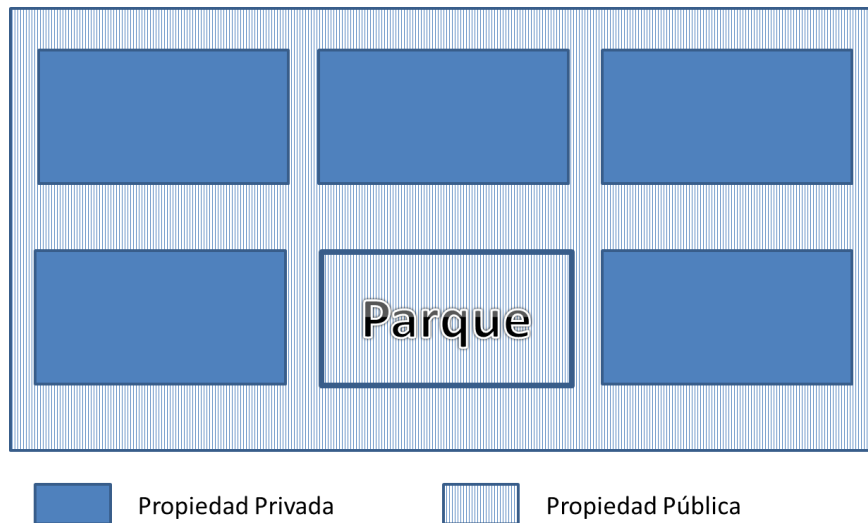
La nueva ley de 2004 incluye en su Título Sexto a los condominios, imponiéndole obligaciones específicas al momento de su autorización. Se establece que deben cumplir íntegramente con la regulación de la ley a diferencia de la de 1974 y, por lo tanto, cumplir con los lineamientos en cuanto a donaciones, equipamientos y autorizaciones. Sin embargo, esta inclusión, aunque se considere un avance significativo, resulta no ser suficiente precisamente por cuestiones jurídicas. El régimen de propiedad en condominio horizontal como señala la misma ley de fraccionamientos y acciones urbanísticas es:

“aquél que se construye con elementos horizontales, pudiendo o no compartir la estructura y los demás elementos medianeros; o el que se desarrolla sobre un terreno o inmueble con equipamiento e infraestructura urbana teniendo el condómino en ambos casos, derecho de uso exclusivo en la unidad privativa y derecho de copropiedad en las demás áreas comunes” (Art.3 F.XV LFAU)

El simple hecho de que se hable de unidades privativas y copropiedad, establece una diferencia sustancial respecto a los fraccionamientos regulados por la ley de 1974 y los demás regulados por la ley actual. Un fraccionamiento, fuera del régimen condominal, es aquella división de terreno “que requiera del trazo de una o más vías públicas para generar lotes, áreas privativas y manzanas, así como de la ejecución de obras de urbanización, infraestructura, y equipamiento urbano;” (Art.3 F. XXXIV LFAU) La diferencia radica en que uno tendrá vías públicas claramente bajo el dominio de la autoridad municipal o local y la otra tendrá una copropiedad (privada) sobre equipamiento e infraestructura interna, aun cuando tenga que cumplir con las autorizaciones municipales y los programas de desarrollo.

Gráficamente podemos verlo de la siguiente manera:

### Fraccionamiento



### Fraccionamiento en Régimen de propiedad en Condominio

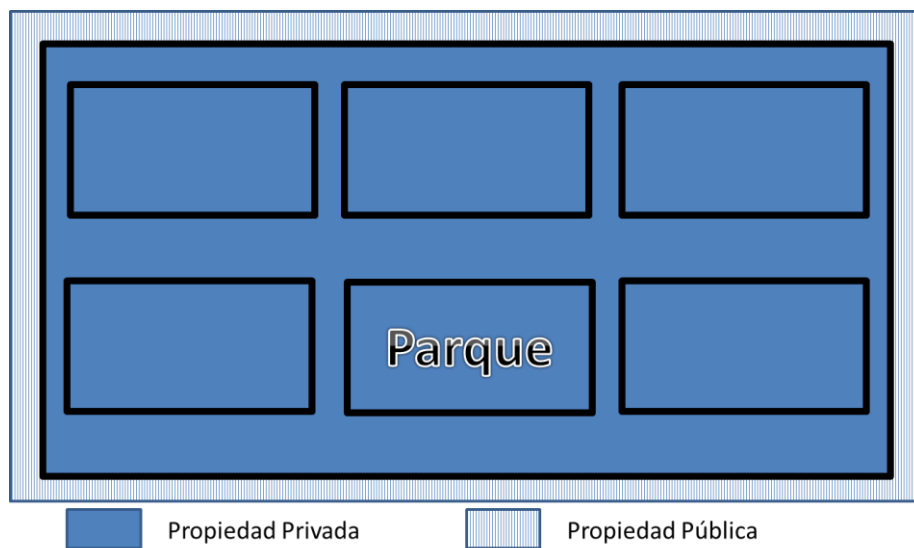


Figura 11. Elaboración Propia

La diferencia entre los dos regímenes no es mínima y representa grandes efectos tanto entre los habitantes de los fraccionamientos, como para las autoridades. A pesar de la distinción y la sujeción señalada en la ley para los condominios, estos en estricto sentido son espacios privados con áreas comunes, mas no públicas. En teoría la capacidad de actuación de las autoridades dentro de un condominio es similar a la que tendría dentro de una casa habitación. Si bien puede hacer respetar ciertos lineamientos, pero las

decisiones sustanciales corresponden a los condóminos y en su momento al desarrollador mismo. Un punto interesante son las vías públicas, que evidentemente en fraccionamientos cerrados como Estrellas del Sur o San José Vista Hermosa, sirven primordialmente para dar servicio interno, aunque tienen acceso el servicio de transporte público y otros servicios, estas truncan el trazado ordinario de la ciudad, pero en su momento podrían ser utilizadas por los ciudadanos en general. En cambio, las calles en fraccionamientos cerrados en régimen de condominio, tienen un trazado para servicio interno, pero en este caso es exclusivo absolutamente, este no sirve ni servirá para integrarse con vialidades exteriores. Esto puede comprobarse de dos maneras, la primera es que se requeriría de acudir a la expropiación para su uso y, la segunda, que su trazo puede no atender a ninguna lógica y de facto ser totalmente inútil para las vías públicas que circundan al fraccionamiento.

De igual manera el alcance de las facultades de las autoridades está limitado al tratarse exclusivamente de propiedad privada. La reglamentación e implementación de medidas de seguridad, servicios, higiene, control, etcétera se reservan a los habitantes, tal cual se haría en una casa cualquiera. Es más, las diferencias entre condóminos no se pueden resolver de la misma manera que en la calle ya que sus reglamentos y la reciente ley del régimen en condominio establece procedimientos sui generis para su solución.

De aquí podemos también concluir que las áreas ecológicas, equipamientos, servicios, espacios mercantiles aunque cumplan con normatividad específica no son propiamente para la lógica de la ciudad, que es el todo el cual debe ser protegido. Este es el punto más sensible y que se conecta con la visión compleja y sustentable que se debe dar al desarrollo de vivienda y de fraccionamientos en Municipios como Puebla. Al momento de la constitución de fraccionamientos cerrados en régimen de condominio su planeación es evidentemente en beneficio exclusivo de sus habitantes sin considerar a la ciudad, hecho protegido ampliamente por su calidad de propiedad privada, en la que los propietarios son libres de hacer uso discrecional y casi irrestricto de ella. La integración del fraccionamiento hacia fuera es básicamente responsabilidad del ayuntamiento, sin que sea una tarea

común. En realidad pocas veces se espera que una propiedad en su organización y planeación interna responda a las necesidades de la ciudad. Las certificaciones como LEED que consideran el entorno para el diseño y modificación de inmuebles apenas se comienzan a implementar y estamos lejos de que lo mismo se haga con comunidades , a veces compuestas de cientos de viviendas. Sin embargo, es el camino que debe seguir la legislación en materia.

En casos extremos de incongruencia de la autoridad y abuso de los fraccionadores se dan casos como estos, que pueden ser considerados como una simulación dañina para el municipio:

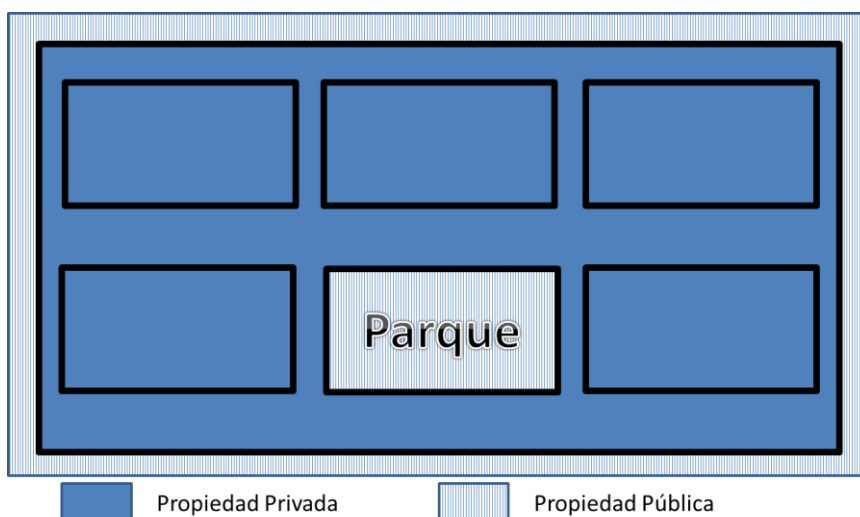


Figura 12.

En estos casos evidentemente el parque, hace de área de donación, que supuestamente debe estar al servicio del municipio, por lo que es pública. Al tratarse de un fraccionamiento cerrado, el acceso al parque por parte de la generalidad está limitado definitivamente. Como ya se mencionó anteriormente, la importancia de los espacios públicos es la confluencia de todos los elementos dentro de una sociedad irrestrictamente, el hecho de que se presenten situaciones de este tipo resulta en un daño no solo al patrimonio del Municipio, sino a los derechos y calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Al incluirse los condominios horizontales en la legislación de 2004, junto con sus leyes reglamentarias del 2011, se logró un avance, pero éste no fue en

materia de sustentabilidad, ni con los alcances suficientes para mejorar el diseño y planeación del territorio del Municipio.

#### **3.4.2 Las fallas en la legislación con relación a los fraccionamientos cerrados**

Existe una pregunta básica, que de cierta manera ya se ha respondido, pero debe aclararse puntualmente y dentro de los márgenes de la realidad. ¿Son los fraccionamientos cerrados legales? Como ya se mencionó en apartados anteriores la respuesta inicial sería sí, por el simple hecho de que La Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas, la Ley que regula el régimen de propiedad en condominio y la reglamentación municipal, en referencia a esta clase específica de tipologías, no los prohíbe y hasta brinda reglamentación particular para su aprobación, construcción y administración. Sin embargo, si se realiza un análisis sistemático, en realidad las leyes ambientales, de planeación e incluso los principios constitucionales entran en claro conflicto con los fraccionamientos cerrados.

El problema con los fraccionamientos cerrados, como elemento propio de la realidad, es que éstos entran en abierta contradicción con los preceptos jurídicos constitucionales y leyes secundarias, propios del ambiente deontológico, y a la vez, reciben anuencia de otros cuerpos normativos locales. En este sentido tenemos que la violación de derechos de los pobladores de la ciudad no se presenta únicamente al momento de la construcción de los fraccionamientos cerrados o, incluso en el otorgamiento de licencias, sino también en un momento anterior que es el mismo proceso legislativo. De esta manera tenemos legislación que contradice leyes de jerarquía superior y por supuesto actos de autoridad que podrían catalogarse abiertamente como ilegales e inconstitucionales. En congruencia con la visión compleja que se tiene del problema, los sujetos auténticamente se sujetan a la norma en sus actividades diarias, pero con el detalle de que las leyes cambiaron violando otras.

Este análisis podríamos hacerlo con todos los preceptos constitucionales que se mencionaron en apartados anteriores y encontraríamos que aun cuando los fraccionamientos cerrados los incumplen, existen leyes que



propician su aprobación y proliferación. Desde nuestro punto de vista algunos los principios constitucionales más importantes que son violados por la autorización y construcción de fraccionamientos cerrados son:

- Igualdad y no discriminación (Art. 1)
- Libertad de tránsito (Art. 11)
- Beneficio social (Art. 27)
- Sustentabilidad (Art. 27)
- Facultades Municipales (Art. 115)

Como ejemplo se tiene la evidente violación del artículo primero constitucional, de enorme importancia. Como ya se explicó los fraccionamientos cerrados representan por su naturaleza una herramienta de exclusión social a través de barreras físicas. Los muros y las casetas de vigilancia separan a los habitantes de los fraccionamientos del resto de la ciudad bajo el pretexto de la inseguridad. Descaradamente lo que se hace es discriminar entre sus habitantes y el resto de los ciudadanos de Puebla. Esto contradice lo estipulado en el artículo primero constitucional haciendo que la existencia de estos fraccionamientos y el otorgamiento de licencias para su construcción hechos inconstitucionales. De cierta forma se legaliza la discriminación y la diferenciación de derechos entre los pobladores de la ciudad.

Esto aunque parece una violación flagrante, no lo es, ya que viene respaldado por otros ordenamientos. Por ejemplo, cómo podría una autoridad municipal negar el otorgamiento de una licencia, aun basándose en el artículo primero constitucional, cuando la ley de fraccionamientos en sus artículos 41 y 42 dan facultades específicas a los ayuntamientos para su aprobación. En consecuencia el ayuntamiento de Puebla crea la Norma Técnica para Obtención de Licencias y que junto con los lineamientos “técnicos” del COREMUN son los elementos que los funcionarios atienden para aceptar proyectos para la construcción de fraccionamientos cerrados.

Mención aparte requieren las leyes federales y estatales que se desprenden de estos mismos principios constitucionales, principalmente aquellos referentes a materia ambiental y asentamientos humanos. Estos cuerpos legales se enfocan principalmente en desarrollo sustentable local y regional, conceptos que evidentemente son ignorados en materia de licencias de uso de suelo y régimen en condominio. La sustentabilidad, el desarrollo armónico y equilibrado tratados con insistencia en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable para el Estado de Puebla de nada sirven si no se consideran al momento de autorizar los fraccionamientos cerrados.

Nos enfrentamos a una grave desestructuración de la legislación, no de los fraccionamientos cerrados, sino urbanística. Esta se puede representar gráficamente de la siguiente manera:

<b>Federal</b>	Constitución Política Tratados Internacionales Ley Federal de Asentamientos Humanos Ley Federal de Protección al Ambiente	Propiedad Originaria Facultades Municipales Equilibrio Social, Económico, Ambiental Libertad de Tránsito No discriminación
<b>Estatal</b>	Ley de Desarrollo Urbano y Sustentable Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio	Equilibrio Social, Económico y Ambiental Permiso para creación de fraccionamientos cerrados Permiso para regulaciones privadas Prestación de servicios dentro de fraccionamientos cerrados
<b>Municipal</b>	Código Reglamentario Municipal Norma Técnica	Áreas de Donación Procedimientos Requisitos Usos de Suelo, Impacto Vial y Ambiental, Licencias de Construcción

Figura 13.

Los principios constitucionales básicos para el funcionamiento de la nación claramente no pasan íntegramente a las leyes locales. El hecho de que los artículos 41 y 42 de la ley de Fraccionamientos, en referencia a los 90

regímenes en condominio, propios de los fraccionamientos cerrados, establezca que para su autorización se cumpla con los Programas de Desarrollo y la reglamentación municipal implica o el desconocimiento de principios constitucionales y de sustentabilidad por los mismos. Estudios como los de Blakely y Snyder (1997), Rodríguez y Mollá (2003), Milián y Guenet (2008) han demostrado la inconveniencia de los fraccionamientos cerrados a nivel ambiental, económico y social. Si de acuerdo a las leyes de Planeación y de Desarrollo Urbano Sustentable, los planes y programas deben establecer lineamientos acordes a los principios constitucionales, es casi imposible que los regímenes de propiedad en condominio a los que hace referencia el título sexto de la Ley de fraccionamientos puedan ser aprobados de alguna forma.

En su defensa podría decirse que esta ley en ese apartado también se refiere a los desarrollos verticales en condominio. Sin embargo, como también ya se hizo ver, la exposición de motivos de la citada ley, hace referencia a los fraccionamientos cerrados específicamente y su regulación en el título sexto. En un análisis del proceso que llevó a la publicación de la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas es posible encontrar que el proyecto de Ley no sufrió cambio alguno en su tránsito por comisiones y se aprobó íntegramente en la discusión en el Congreso. Esto puede deberse a diversas razones, lo preocupante consiste en que este expediente al que se tuvo acceso, no refleja discusión alguna en cuanto a su contenido. Se podría sospechar que el proyecto fue realizado sin intervención real de los diputados más allá de los integrantes de la Comisión encargada de su redacción, aun cuando se trata de un tema de gran trascendencia, como todos los tratados en el Congreso Local.

De aquí se desprende o una conducta insuficiente e irresponsable de parte los legisladores que al intentar regular los regímenes en condominio y los fraccionamientos cerrados, lo único que hicieron fue legitimar los fraccionamientos cerrados existentes que de facto deberían ser considerados ilegales. Tipologías que no portan sus perjuicios a la ciudad exclusivamente en su ilegalidad, sino en la creación de situaciones y condiciones insostenibles para ciudades como barreras para la creación de vialidades aptas y necesarias

para el adecuado flujo de bienes, servicios y personas, segregación socioespacial, limitación de las funciones de las autoridades, privatización de espacios y servicios.

Esta legislación por un lado permite el control de los nuevos fraccionamientos cerrados, sujetándolos a reglas relativamente más claras y benéficas para la ciudad, pero por otro lado permite la “regularización” de fraccionamientos que en su momento violaban las normas o hacían un uso abusivo de figuras como el régimen en condominio. Resulta aún más grave que se está dando paso a autorizar proyectos nocivos para el desarrollo de la ciudad en una sospechosa conducta que parece atiende en mayor medida al beneficio de las Sociedades constructoras, que han hecho de los fraccionamientos cerrados un gran negocio, sobre las necesidades de la población en general, que solo ven un caótico e inseguro desarrollo de la ciudad y un aumento en el costo de la tierra y la vivienda de manera artificial.

### **3.5 Conclusiones en Materia Jurídica**

La ley de fraccionamientos de 2004 trajo consigo avances bienintencionados en materia de regulación de los fraccionamientos cerrados. Se logró que éstos se sujetaran a los lineamientos de la ley, los cuales evadían anteriormente, en la ley de 1974, a través del régimen de condominio. Sin embargo, estas modificaciones no resultan suficientes, si se examina dicha ley y la realidad de los fraccionamientos en el Municipio de Puebla, a la luz de la Constitución Política y las Leyes Federales y Estatales emanadas de ella.

Si bien existe mayor control sobre los condominios horizontales cerrados, estos siguen cumpliendo con principios de la propiedad privada y se eximen de cumplir con necesidades básicas de la ciudad. La restricción de actuación de las autoridades, la privatización de los espacios públicos o su negación absoluta, la restricción selectiva de acceso a personas y servicios, son hechos que deben ser solucionados para el beneficio en conjunto de la población y no únicamente en interés de los fraccionadores y los sujetos con capacidad suficiente para la adquisición de los predios y construcciones dentro de los desarrollos.

La actuación de las autoridades bajo estas leyes imperfectas es auténtica, o mejor dicho, es legal y ahí es donde deben presentarse las modificaciones pertinentes. Se debe establecer un marco jurídico donde tanto las autoridades, como los particulares se vean obligados a observar en primer lugar el beneficio general, el equilibrio y la no discriminación, como lo señala la carta magna. En términos de los estudios jurídicos recientes, se debe tratar de una constitucionalización de las leyes. Ante la situación caótica del Municipio de Puebla y los conflictos propios de la metropolización de la ciudad, es necesario dar respuesta a las exigencias de manera eficiente e integral. En primer lugar dotar de congruencia a la legislación vigente, bajar los principios que en si contienen lo necesario para el desarrollo de una sociedad sana y prospera. El respeto irrestricto a principios constitucionales de igualdad, transito, sustentabilidad y equilibrio , se reflejarán en una ciudad mejor planeada e integrada. Aunado esto a un reforzamiento de las facultades municipales se hará además de manera eficiente.

## 4. Conclusiones

El desarrollo en el Municipio de Puebla se dio de forma acelerada durante la segunda mitad del siglo XX y continúa con ese ritmo hasta esta primera década del siglo XXI. En este proceso se abandonó la traza y estructura de la ciudad colonial, propia del centro histórico, para ser sustituida por crecimientos lineales y polarizantes. Basados en el desarrollo de grandes vialidades como la autopista México-Puebla, pensadas más en detonar económicamente la zona que en el desarrollo armónico de la ciudad, la mancha urbana de Puebla creció desde los años 70 de manera desordenada. La aparición de vialidades primarias, circuitos interiores y exteriores, además de grandes fraccionamientos residenciales produjeron las primeras rupturas en el trazo de la ciudad. En gran medida esto se debió a la ya obsoleta ley de fraccionamientos del año 1940, que tuvo que ser remplazada en 1974, ya que de no tomarse cartas en el asunto, la aun controlable ciudad de Puebla, se enfilaba al caos absoluto.

Sin embargo, aun con los cambios de legislación, la gran presión demográfica derivada de migración y la tasa de natalidad, continuó la degradación de la ciudad. A esto habrá que añadir las prácticas de comercialización de la tierra y la aparición de instituciones gubernamentales especializadas en la creación de vivienda para aliviar la presión social. De esta manera los fraccionamientos, las unidades habitacionales, las grandes vialidades y el desorden generalizado siguieron dominando el crecimiento de la ciudad.

Para las décadas de 1980 y 1990, ya se podía vislumbrar una reacción tanto comercial como social a las condiciones políticas caóticas y de desequilibrio económico que imperaban en todo el país. El marketing la inseguridad y las fuertes diferencias de ingresos entre la población llevaron a la construcción de fraccionamientos cerrados a ser una práctica cotidiana de desarrollo urbano, aun cuando las leyes no la consideraban. Los resquicios legales y la búsqueda de utilidades fáciles llevó a los desarrolladores a perfeccionar y convertir en el producto estrella los fraccionamientos cerrados,

que en realidad, no aportan un beneficio real. Surge una nueva práctica, el esquema del régimen de propiedad en condominio, y se vuelve común aceptar la segregación espacial del territorio urbano, esto conlleva a la privatización de espacios públicos y la obstrucción de la acción del Estado.

Ante esta nueva realidad a finales del año 2003 se crea la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas, incluyendo los fraccionamientos cerrados en régimen de propiedad en condominio en su regulación. En esta se consideró desde una perspectiva inadecuada el problema de este tipo de fraccionamientos. Esta ley si abarca a los fraccionamientos cerrados, pero no los prohíbe ni establece normas que los integren de manera adecuada o sustentable a la ciudad, como lo exigen ciertas leyes federales y estatales. Definitivamente se pudo considerar un avance, pero los problemas mayores de discriminación y debilitamiento de las funciones del Estado, y de desorden urbano quedaron intactos.

Las grandes constructoras e inmobiliarias continuaron aprovechando este modelo de negocios hasta su límite (que no es necesariamente adecuado para el desarrollo urbano). Al mismo tiempo que instituciones como el Infonavit y Fovissste, abandonan la construcción de unidades habitacionales para otorgar solo créditos a la vivienda, los cuales son aprovechados por el sector inmobiliario para la construcción de nuevos fraccionamientos principalmente de interés social, ocupando gran parte de los terrenos circundantes de la ciudad. Como prueba de que la legislación no fue adecuada, se aprecia la expansión descontrolada de la ciudad, el crecimiento caprichoso de la misma, la degradación de las zonas de cultivo que antes alimentaban al núcleo urbano, la metropolización y conurbación, así como la fuerte segregación socioeconómica y la aparición anárquica de vialidades.

Estos hechos repercuten directamente en las actividades y calidad de vida de los habitantes. Se ha abandonado la ciudad, para convertirse en zona de tránsito entre los espacios de trabajo y la vivienda. La pérdida de identidad y de apropiación de los espacios públicos se evidencian en el deterioro de las fachadas, los parques, las banquetas, mobiliario y espacios públicos entre otros. De igual manera, la delincuencia ocupa rápidamente el espacio que la

ciudadanía deja por temor y por necesidad. La ocupación ineficiente del espacio por los grandes desarrollos y la segmentación de las vías públicas se traduce en la saturación de las vías principales existentes, compañera inseparable de los congestionamientos viales, la contaminación y el estrés.

En general se ha llegado a un punto preocupante donde la calidad de vida de los habitantes del Municipio de Puebla está en un nivel muy bajo. No se puede asegurar ni que la legislación es la única culpable de esta situación, ni es la única opción para su solución, pero si se debe considerar como un punto clave para comenzar el cambio. Es necesario que la legislación en principio sea congruente consigo misma y más allá de mencionar conceptos como sustentabilidad, ecología, planeación y programación de manera vacía, retomen auténticamente el contenido de las leyes y sean la base del desarrollo urbano.

Desde esta visión compleja se deben considerar a los fraccionamientos cerrados como parte integral del espacio urbano. El cual está determinado por un ámbito económico, el cual contempla el valor del suelo, el mercado inmobiliario. Las políticas públicas, tanto de desarrollo urbano como de regulación de crecimiento y, por supuesto, entre estos los fraccionamientos cerrados, los cuales no deben desestructurar el desarrollo de la ciudad. Y el ámbito ambiental, el cual a la vez que sirve de soporte al desarrollo de la ciudad es afectado por la sobreexplotación, el aumento de contaminantes, crecimiento del territorio urbanizado, generando efectos negativos a la calidad de vida de los habitantes. De esta forma el territorio urbano se transforma negativamente, se desarticula haciéndose difíciles los desplazamientos y generando estrés, abandono de sectores centrales por envejecimiento, se crean grandes baldíos urbanos, los equipamientos no se construyen en relación a las necesidades de los usuarios, las áreas verdes no son suficientes para detener la alta contaminación, los sistemas de transporte se hacen ineficientes y obsoletos. Se aumenta la vulnerabilidad ante fenómenos naturales o antrópicos.

En el caso de los fraccionamientos cerrados, es necesario sujetarlos a una legislación que apele a los conceptos ya mencionados, entendiendo que



son parte de los problemas de inseguridad, contaminación, estrés y pérdidas económicas del municipio. Se debe regular al fraccionamiento cerrado entendiendo que las soluciones aisladas a ciertos problemas no son ni eficaces, ni eficientes. Se debe integrar su regulación a una visión compleja y completa de lo que es la ciudad y el Municipio de Puebla. La solución de la ciudad se debe dar en todos sus elementos, pero no por separado, sino entendiendo su íntima relación con todos los aspectos urbanos. El fraccionamiento cerrado no necesariamente debe ser prohibido, pero si debe entenderse como un elemento más de la ciudad, de la cual se sirve y a su vez debe servir.

## 5. Recomendaciones

Como ya se mencionó en el presente trabajo, el principio de la solución a los problemas que producen los fraccionamientos cerrados está en la modificación de la legislación. Este cambio debe ser integral y considerando el sistema jurídico mexicano en su totalidad. Una primera reforma podría ser en torno a los preceptos constitucionales en los artículos 4 , párrafos cuarto y quinto particularmente, y 27, proveyéndolos de contenido acorde a las condiciones actuales a nivel nacional y global. El acceso a un medio ambiente adecuado y vivienda digna, del artículo 4º, deben incorporarse a las concepciones actuales de sustentabilidad, conservación del medio natural y desarrollo integral. Cuando se habla de vivienda en realidad se trata precisamente de un aspecto del medio ambiente adecuado para el desarrollo del individuo. Es necesario ampliar la visión respecto a la forma de organizarse y de vivir de la población a nivel legislativo. No es posible proveer de vivienda digna a los pobladores de un país, si no se considera como parte de ésta a su entorno general, que debe incluir la ciudad, el pueblo, la villa o el campo mismo, el medio ambiente en general. Se puede decir que estos dos párrafos deben incluir ya el concepto de derecho a la ciudad expresamente y no sólo a partir de una interpretación. Concretamente al mencionado artículo debe añadirse un párrafo que se lea como sigue:

“Toda persona tiene derecho a vivir en su núcleo poblacional dentro de los principios rectores de equidad, sustentabilidad, democracia y justicia social.”

El incluir textualmente estos conceptos a nivel constitucional no es una necesidad retórica únicamente. Mediante esta incorporación se dan lineamientos, contenido, a las leyes que ya mencionamos en los capítulos anteriores y se da pie a la defensa de nuevos derechos a nivel constitucional. Esta modificación en realidad es solamente un principio si consideramos los conceptos incluidos en la Carta mundial de derecho a la ciudad presentada en Quito en el año 2004. Ésta incluye tres ejes rectores que de una manera u otra se incluyen a nivel constitucional, pero que es hasta ahora que se hace

necesario aplicarlo directamente a los asentamientos humanos como las ciudades. Estos ejes son: 1.- Ejercicio pleno de la ciudadanía, estrechamente relacionado a los derechos humanos. 2.-Gestión democrático de la ciudad, que fortalece la participación de los ciudadanos y de los organismos locales para la solución de los problemas de los núcleos de población. 3.- Función social de la propiedad y la ciudad, donde se privilegia el beneficio de la generalidad sobre el individual.

En segundo lugar y siguiendo lo que ya hemos llamado la Constitucionalización de las leyes es preciso alinear o ajustar las leyes a los principios rectores incluidos en la carta magna. En consecuencia leyes como la General de Asentamientos Humanos, la de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, de Fraccionamientos y el mismo Código Reglamentario Municipal, entre muchas otras de nivel federal y local, deberán considerar estos principios al momento de su formulación y modificación. Cualquier disposición contenida en leyes secundarias, locales y reglamentos podrá ser impugnada claramente en los tribunales constitucionales ante su publicación o ante su primera aplicación, si no se ajusta a dichos principios. De igual manera las actuaciones de las autoridades podrán ser atacadas sin lugar a mayor interpretación en caso de que estos violenten estos derechos de nueva generación.

Específicamente en materia de fraccionamientos las consecuencias de estos ajustes constitucionales serían importantísimos. Ya con una base de este tipo a nivel constitucional, la interpretación sobre el uso de la propiedad privada en centros poblacionales debe ser integral. Esto significa que auténticamente para la aprobación y calificación de los nuevos desarrollos habitacionales, comerciales e industriales se requiere de nuevos estándares y reglas. En principio la ley de fraccionamientos, aun sin la modificación constitucional, debe ser de carácter municipal. Esto en razón de que las normas que guíen la creación de nuevos desarrollos no debe ser idéntica en todos y cada uno de los municipios. Es indudable que la situación de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla no requiere de la misma regulación que la que podrían necesitar Tehuacán o la ciudad de Zacatlán, mucho menos

Cuetzalan o asentamientos de menor población y características geográficas ambientales totalmente distintas. Cada asentamiento humano debe establecer las normas y lineamientos que necesita para su particular desarrollo sustentable y democrático.

En el caso particular del municipio de Puebla y la ciudad de Puebla, la ley de fraccionamientos y el COREMUN deben tener un carácter metropolitano evidentemente. Se debe legislar a partir de una visión que incluya a los municipios conurbados, como lo son Amozoc, Cuautlancingo, San Andrés y San Pedro Cholula. Este enfoque ayudará a atender las necesidades de lo que es el auténtico territorio que comprende la ciudad de Puebla, evitando la generalización y desarticulación que propicia la ley vigente. De esta manera las solicitudes de nuevos fraccionamientos no serán respondidos por autoridades que consideren únicamente la situación, tanto patrimonial como de desarrollo de sus municipios sino de toda el área urbana.

Ya en materia específica de los fraccionamientos cerrados, habría que valorar seriamente la pertinencia de conservar la posibilidad de su autorización y, por lo tanto de su construcción. Desde un punto de vista personal, la legislación que exista con relación a estos desarrollos debe ser aquella tendiente exclusivamente a su integración con la ciudad. Esto quiere decir que tanto el COREMUN, como la ley de Fraccionamientos deben evitar la creación de nuevos fraccionamientos cerrados, (por la situación actual de la ciudad se debe prohibir la creación de nuevos desarrollos de cualquier tipo en las periferias), y también deben establecer normas para que estos, en caso de ser posible o necesario, se vuelvan parte de la ciudad abierta. Con estos fines se debe incluir disposición expresa que señale que toda lotificación horizontal, independientemente de su régimen de propiedad, que comprenda un X número de viviendas o X número de metros no podrá interrumpir, modificar o bloquear las vialidades existentes o que se consideren necesarias en un futuro para la movilidad de la ciudad. De igual manera no podrán ser construidos o aprobados desarrollos horizontales con vialidades internas de propiedad privada y para uso exclusivo de sus residentes, que dificulten la prestación de servicios públicos o el tránsito de la población, bienes y servicios en general.

En caso de que se construya un desarrollo nuevo con éstas características deberá ser clausurada la obra y demolida, para que esta cumpla con los lineamientos establecidos por la ley.

Con relación a los fraccionamientos cerrados ya existentes, se deben establecer normas que permitan la apertura de estos para el servicio de la ciudad o para que estos se sirvan de lo que ofrece la misma. Se debe dar prioridad al beneficio común sobre el interés particular en materia de vialidades y servicios públicos, además de establecer, mediante legislación específica, los límites de la seguridad privada contratada por los condóminos o colonos de dichos fraccionamientos, al igual que las atribuciones que podrán tener las mesas directivas y asociaciones que los rijan.

Estas modificaciones se sugieren con base a las reformas constitucionales propuestas y la inclusión de los principios de la Carta de derecho a la ciudad. Considerando los testimonios e investigaciones realizados a lo largo y ancho de la República Mexicana y a nivel internacional, es posible ver que uno de los grandes retos que se enfrentan en materia de democracia, equidad, seguridad a nivel urbano está relacionado con la segregación socio-espacial que los fraccionamientos cerrados generan, por lo tanto es necesario evitarlos y regresar a una ciudad que podríamos llamar más justa.

## Bibliografía

- Álvarez Vázquez, J. (1978). El Proceso de Juridización del suelo Urbano. Jurídica. Anuario del Departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 10, Sección de Previa, México.
- Arceo Tena, J. (2012) Evaluación de los Fraccionamientos Cerrados como forma de producción inmobiliaria: El caso de la zona poniente de la Ciudad de Puebla. Universidad de Valladolid, España.
- Augé, M. (1992) Los no lugares. Espacios del Anonimato. Una antropología de la sobremodernidad. Barcelona: Gedisa.
- Azuela, A. & M. Cancino. (2007). Los Asentamientos Humanos y la Mirada Parcial del Constitucionalismo Mexicano. Rabasa, E. (coord.) La Constitución y el Medio Ambiente, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Azuela, A. (1989). *La Ciudad, La Propiedad Privada y el Derecho* (Primera.). El Colegio de México, México.
- Azuela, A. (2006). *El ordenamiento ecológico del territorio en México*. México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. México.
- Azuela, A. (2007). Sociological Analysis of Property. *Sage Encyclopedia of Law and Society: American and Global Perspectives*. pp. 1210-1215, Sage Publications. E.E.U.U.
- Azuela, A. (1978). Derecho Urbanístico. La Evolución del Derecho Urbanístico Mexicano en los últimos diez años. Número 10 Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana
- Barradas Cortes, B. (2000, Agosto de). *La Desurbanización de la Ciudad de Puebla: El caso del Fraccionamiento de tierras (1960-1980)* (Tesis Maestría en Ordenamiento del Territorio). BUAP, Puebla.
- Blakely, Edward J. & Mary Gail Snyder. (1997). Divided We Fall: Gated and Walled Communities in the United States. *Architecture of Fear*.
- Borja, J. & Z. Muxi. (2000) El espacio público, ciudad y ciudadanía. Barcelona
- Borja, J. (1998). Ciudadanía y Espacio Público. *VVAA, Ciutat real, ciutat ideal. Significat i funció a l'espai urbà modern, "Urbanitats", Centro de Cultura Contemporània de Barcelona, Num.7*. Barcelona.
- Boyle, B (2004) Urbanization: An Environmental Force to Be Reckoned With. Consultado de:  
<http://www.prb.org/Publications/Articles/2004/UrbanizationAnEnvironmentalForceToBeReckonedWith.aspx>
- Cabrales Barajas, L. & E. Canosa Zamora. (2006, Marzo). Segregación Residencial y heterogeneidad urbana: Los Fraccionamientos Cerrados en Guadalajara. [www.cyta.com.ar](http://www.cyta.com.ar). Consultado en:  
[http://www.cyta.com.ar/suplementos/gecon/articulos/articulos\\_archivos/geo\\_v2n1a1.htm](http://www.cyta.com.ar/suplementos/gecon/articulos/articulos_archivos/geo_v2n1a1.htm)
- Casado Galván, I. (2009, Diciembre). La destrucción del espacio público en el urbanismo posmoderno. Contribuciones a las Ciencias Sociales. Consultado en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/06/icg17.htm>
- Carrión, F. () Espacio Público: Punto de Partida para la Alteridad. Consultado en: <http://www.flacso.org.ec/docs/artfcalteridad.pdf>
- García R. (1986). *Los Problemas del Conocimiento y la Perspectiva Ambiental del Desarrollo*. (Enrique Leff, Ed.) (2a Edición revisada.). Siglo Veintiuno Editores, México.

- Giglia, A. (2002). Privatización del espacio, auto segregación y participación ciudadana en la ciudad de México: el caso de las calles cerradas en la zona de Coapa (Tlalpan, Distrito Federal). *Trace, Revista del Centro de Estudios Mexicanos y Centro Americanos*. Consultado en: [http://uam-antropologia.info/web/articulos/giglia\\_art02.pdf](http://uam-antropologia.info/web/articulos/giglia_art02.pdf)

- Giglia, A. (2003, September 18). Gated Communities: Building Social Division or Safer Communities? Department of Urban Studies, University of Glasgow.

- González de Requena Farré, J. (2011). *Una Metacrítica del "Espacio Público."* Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

- Guerrero Bazán, J. & V. Cabrera Becerra. (2008). *Estructura Urbana del Municipio de Puebla en los albores del siglo XXI (un desarrollo no sustentable)*. (G. Milán & B. Téllez, Eds.) (Vol. La Sustentabilidad en procesos territoriales). Primera Edición: BUAP. Puebla

- Harvey, D. (2008). *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona.

- Janoschka, M. (2005). De Ciudades Dispersas a Ciudades Perforadas. *Gobernanza, Competitividad y Redes, Una nueva fase de Transición demográfica y sus consecuencias morfológicas*, 151–171.

- Janoschka, M. & A. Borsdorf. (2004). *Condominios fechados and Barrios privados: the rise of private residential neighbourhoods in Latin America*. (C. Webster & K. Frantz, Eds.) (Vol. Private Neighbourhoods. Global and local perspectives). Routledge London.

- López Levi, L. (2008). Tijuana: imaginarios globales, fortificaciones locales. *Sociológica, número 66*, 121–153.

- López Rangel, R.; Téllez, B.; Moreno, J. (2004) *La Sustentabilidad en la planeación urbana y regional en México* (Primera.). BUAP, Puebla.

- Los Antecedentes del Derecho Urbanístico en México. (n.d.). Consultado en:

<http://www.cnjur.org.mx/docs/articulos/antecedentes.pdf>

- Méndez, E. (2004). Vecindarios defensivos latinoamericanos. Los Espacios prohibitorios de la globalización. *Perspectivas Urbanas*. No. 4, Barcelona.

- Milián, G; Cabrera, V.; Téllez, B. (2008). *La Sustentabilidad en Procesos Territoriales* (Primera.). BUAP, Puebla.

- Moreno, R. (2008, Septiembre 5). *Condicionamiento social en el espacio físico de las urbanizaciones cerradas de Nogales. 2000-2006* (Doctorado en Ciencias Sociales). El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora.

- Morin, E. (2000). *Introducción al pensamiento complejo* (1a Ed.). Gedisa, Barcelona.

- Morin, E. (2004). La Epistemología de la Complejidad. *Gaceta de Antropología, No. 20*. Consultado en:

<http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/Morin-Edgar%20Epistemologia%20de%20la%20Complejidad.pdf>

- Oviedo, G (2008) *Estudio sobre un control de la imagen urbana generada por los vecindarios cerrados en la ciudad de Puebla* (Tesis de Maestría) Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla.

- Palomares, R. (2008, Febrero). *Estudio Comparativo en Fraccionamientos Cerrados y Fraccionamientos Abiertos, en Nogales, Sonora* (Maestro en Ciencias Sociales). El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora.

- Quincuagésimo Quinto Congreso Constitucional del Estado de Puebla. (2003). *Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas para el Estado de Puebla*.

- *Régimen Jurídico del Urbanismo. Memoria del Primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano.* (2009). Doctrina Jurídica. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Reyes, R., & Fernández de Lara, C. Tapia, R. (2011). *Arquitectura, Urbanismo, Territorio. Una Visión Actual* (Primera.). BUAP, Puebla.
- Rodríguez, I. & M. Mollá. (2003). La Vivienda en las urbanizaciones cerradas de Puebla y Toluca. *Scripta Nova; Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VII(146 (119)). Consultado en:  
[http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(119\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(119).htm)
- Rodríguez, O. (2007) *Urbanismo, Construcción y Derecho*. Presented at the Primer Congreso Nacional Derecho Urbanístico.
- Roitman, S. (2004). Urbanizaciones Cerradas: Estado de la Cuestión Hoy y Propuesta Teórica. *Revista Geografía, Norte Grande, Pontificia Universidad Católica de Chile*, 032, 5–19.
- Rojas, J. (2007, Verano). *Espacio "Privatizado". El Valor de Privatizar un espacio público en zona urbana.* (Tesis Doctoral). Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.
- Rosas, J. (2006, Febrero). *Fraccionamientos cerrados y privatización del espacio público. Caso de estudio en Nogales, Sonora* (Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales Especialidad Estudios Urbanos y Ambientales). El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora.
- Salcedo, R. (2002). El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *Eure, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Instituto de Estudios urbanos, Santiago, Chile*, 28(84).
- Séguin, A.-M. (Ed.). (2006). *La segregación socio-espacial urbana: una mirada sobre Puebla, Puerto España, San José y San Salvador* (Primera.). San José, Costa Rica: FLACSO.
- López, V. (2004). El papel de los asentamientos periféricos en la configuración espacial de la ciudad de Puebla (caso de estudio Zona Sur). Universidad de Valladolid, Valladolid.
- United States Census Bureau. Consultado en: [http://www.census.gov/population/international/data/worldpop/table\\_history.php](http://www.census.gov/population/international/data/worldpop/table_history.php)
- Velázquez, O. (2010, June). El barrio y la ciudad, espacios en conflicto: entre la exclusión y la autoexclusión. Contribuciones a las Ciencias Sociales. Consultado en: [www.eumed.net/rev/cccscs/08/ovm.htm](http://www.eumed.net/rev/cccscs/08/ovm.htm)
- Vélez, F. (2007). *Planeación, Crecimiento Urbano y Cambio Social en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla* (Primera Edición.). BUAP, Puebla.



## 6. Anexos

Fraccionamientos aprobados por administración municipal en Puebla

<b>Administración</b>	<b>No De Fraccionamientos Aprobados</b>	<b>No. De Viviendas</b>	<b>Presidente Municipal</b>
1999-2002	68		Mario Marín Torres
2002-2005	111	25447	Luis Paredes Moctezuma
2005-2008	104	44900	Enrique Doger Guerrero
2008-2011*	23	8071	Blanca Alcalá Ruíz
2011-2014*	6	1146	Eduardo Rivera Pérez

\*Parciales

Fraccionamientos Aprobados entre los años 1999-2002 , Presidente Municipal Mario Marín Torres

<b>Nombre</b>	<b>Ubicación</b>	<b>No de Viviendas</b>
Fraccionamiento Industrial CAMAFRA	San Jerónimo Caleras	Archivo Municipal
Condominio Bosques del Pilar	Bosques de San Sebastián	2567
Condominio Conjunto Las Sinfonías	Reserva Territorial Atlixcayotl	Archivo Municipal
Condominio Fresno	Colonia Villa del Sur	Archivo Municipal
Condominio El Refugio	Ex Hacienda de Mayorazgo	Archivo Municipal
Condominio El Refugio	Ex Rancho El Refugio	300
Condominio El Riego	San Jerónimo Caleras	Archivo Municipal

Condominio El Riego Norte	Colonia El Riego Norte	185
Condominio El Riego Norte 2	Colonia El Riego Norte	19
Condominio El Triunfo	Colonia San Bartolo Coatepec	Archivo Municipal
Condominio Emperador	Colonia Carmen Castillotla	Archivo Municipal
Condominio Fuentes de Moratilla	Rancho Moratilla	Archivo Municipal
Condominio Galaxia Bosques de Manzanilla	Ex Hacienda de Manzanilla	2611
Condominio Geo Villas La Vista	Unidad Habitacional Dr. Mateo de Regil	Archivo Municipal
Condominio Geo Villas Los Encinos	Unidad Habitacional Luis N. Morones "Los Encinos"	Archivo Municipal
Condominio Geo Villas las Garzas	Colonia Tres Cerritos	520 Viviendas
Condominio Guadalupe	Colonia Independencia	Archivo Municipal
Condominio Hacienda Los Capulines	Bosques de San Sebastian	583
Condominio Jagüey	San Jerónimo Caleras	Archivo Municipal
Condominio Jardines de Montserrat	Carretera al Oasis Valsequillo No. 182 San Pedro Xcachimalpa	Archivo Municipal
Condominio Jardines de San Jerónimo	Prolongación 5 de Mayo no. 59	Archivo Municipal
Condominio La Guadalupana	Ex Rancho San Cristobal	Archivo Municipal
Condominio La Loma de Santa Cruz B	Colonia Santa Cruz Buenavista	Archivo Municipal
Condominio La María	Colonia Guadalupe Caleras	Archivo Municipal
Condominio Lares de San	Colonia San Alfonso	819

Alfonso		
Condominio Las Mercedes I	Colonia Granjas Mayorazgo	Archivo Municipal
Condominio Las Mercedes II	Colonia Granjas Mayorazgo	230
Condominio Las Torres	Colonia Loma Bella	Archivo Municipal
Condominio Los Héroe Puebla Sección I	Ex Hacienda de Chapulco	Archivo Municipal
Condominio Los Heroe Puebla Sección II	Ex Hacienda de Chapulco	Archivo Municipal
Condominio Los Laureles	Colonia Francisco I. Madero	Archivo Municipal
Condominio Los Tenores	Ex Hacienda de Chapulco	150
Condominio Mareja	Colonia Ignacio romero Vargas	105
Condominio Paseos de la Arboleda 1a Sección	San Diego Atoyatenco Puebla	56 (4)
Condominio Paseos de la Arboleda 2a Sección	San Diego Atoyatenco Puebla	22
Condominio Residencial El Encanto I y II	Ex Hacienda Mayorazgo	123
Condominio Residencial Santa Cruz	Santa Cruz Guadalupe Puebla	Archivo Municipal
Condominio Residencial Zavaleta	Ex Hacienda Zavaleta Pue	Archivo Municipal
Condominio Rincón de San Ignacio	Blvd Valsequillo no. 8320 del Rancho de San José Xilotzingo	59
Condominio Rinconada Los Arcos	Ex Hacienda Mayorazgo	294
Condominio San José Chapulco	Colonia San José Chapulco	176
Condominio San Ramón II	Colonia Lomas de Castillotla	90
Condominio San Ramón III	Colonia Lomas de Castillotla	65

Condominio Santa Isabel Castillotla	San Diego Castillotla	920
Condominio Santo Domingo	Colonia El Riego Norte	15
Condominio Tres Cerritos	Colonia Tres Cerritos	450
Condominio Villa Los Encinos	Ex Rancho El Refugio	262
Condominio Villa San Alejandro	Villa San Alejandro	Archivo Municipal
Condominio Villas del Mesón I	Colonia El Riego Sur	Archivo Municipal
Condominio Villas del Mesón II	Colonia El Riego Sur	Archivo Municipal
Condominio Villas El Refugio	Ex Rancho El Refugio	Archivo Municipal
Condominio villas Perisur	Colonia Guadalupe Hidalgo	Archivo Municipal
Fraccionamiento "Hospital General"	Calle 9 Sur no 12128	Archivo Municipal
Fraccionamiento Barranca Honda	Colonia Barranca Honda los Ángeles	Archivo Municipal
Fraccionamiento Cortijo Angelópolis	Reserva Territorial Atlixcayotl	42
Fraccionamiento Jardines de San Jerónimo	Ex Hacienda de Chapulco	Archivo Municipal
Fraccionamiento La Barranca	Ex Rancho de San Diego Manzanilla	Archivo Municipal
Fraccionamiento La Herradura	San José Xilotzingo	Archivo Municipal
Fraccionamiento Lomas de Coyopotrero	Colonia Lomas de Coyopotrero San Jerónimo Caleras	Archivo Municipal
Fraccionamiento Malintzi Condominio Esmeralda	Colonia Malintzi	Archivo Municipal
Fraccionamiento Plaza el Paraíso	Camino a Tlalpenango no 10836	Archivo Municipal

Fraccionamiento Residencial San Ángel	Unidad Territorial Atlixcayotl	Archivo Municipal
Fraccionamiento San Jorge	Colonia El Carmen Castillotla	Archivo Municipal
Fraccionamiento Santa Cruz Buenavista	Colonia Santa Cruz Buenavista	Archivo Municipal
Fraccionamiento Villa Diamante	Camino a Tlalpenango no 10828	Archivo Municipal
Fraccionamiento Villas San Francisco Mayorazgo	Ex Hacienda de Mayorazgo	Archivo Municipal
Fraccionamiento VITISSSTE	Colonia Ex Hacienda de Chapulco	Archivo Municipal
San Jerónimo	Archivo Municipal	Archivo Municipal

Fraccionamientos aprobados en los años 2002-2005, Presidente Municipal Luis Paredes Moctezuma

Nombre	Ubicación	No de Viviendas
20 de Noviembre Condominio	Colonia 20 de Noviembre	14
Barrios de Santa Catarina	Santo Tomás Chautla	714
Bosques de Manzanilla	Rancho San Diego Manzanilla	1222
Camino Real a Tlaxcala	San Jerónimo Caleras	72
Cipreses del Sur	Colonia San Bartolo Coatepec	182
Circuito PEMEX	Colonia Santa Catarina	30
Condominio 20 de Noviembre 2a Etapa	Colonia 20 de Noviembre	14
Condominio Hidalgo	Colonia Patrimonio	10

Condominio Las Sonatas	Rancho Guadalupe	289
Condominio Los Álamos	Colonia Zavaleta	18
Condominio Los Cerezos	Colonia Granjas Puebla	12
Condominio Los Gavilanes III	Los Gavilanes	18
Condominio Los Pinos	San Francisco Totimehuacan	10
Condominio Puebla Textil	Puebla textil	?
Condominio Residencial Diamante La Calera	Lomas de Villa Satélite La Calera (Cerro)	20
Condominio Rincón de Anzurez	Fraccionamiento Anzurez	12
Condominio 5 San Aparicio	Colonia Santa Rosa	118
Condominio San Jorge	Ignacio Romero Vargas	40
Condominio Torre Las Ánimas	Colonia Granjas Atoyac	10
Condominio Ultra	Romero Vargas	20
Condominio Villa Leonor	San Bartolo Coatepec	57
Condominio Villa San Antonio IV	Colonia Granjas Puebla	15
Condominio Villas de Castillotla	Colonia Lomas de Castillotla	282
Conjunto Alseseca I	Alseseca	23
Conjunto En Régimen de Condominio	Xonaca	9
Conjunto Esmeralda Condominio	Malintzi	120
Conjunto Habitacional en Capulines II Condominio	Bosques de San Sebastian	798
Conjunto Habitacional en Condominio Pedregal de la Calera	San Cristobal La Calera	571
Conjunto Habitacional Hacienda San Diego	San Isidro Castillotla	59
Conjunto Habitacional La Joya	San Cristobal La Calera	80
conjunto Habitaciona Lomas de San Ángel en Condominio	San Cristobal La Calera	694
Conjunto Habitacional San Juan Bosco 2a Etapa	Calle 5 de Febrero no.	293

	10925 Tres Caminos	
Conjunto IGSA La Barranca	Fraccionamiento San Diego Manzanilla	25
Conjunto Real Campestre	Bosques de San Sebastian	333
Conjunto San Francisco	San Francisco Mayorazgo	10
Conjunto Xonacatepec	Santa María Xonacatepec	38
Fauna Marina	Colonia La Ciénega	51
Conjunto Villas San Francisco	San Francisco Totimehuacan	28
Fraccionamiento Azul	Prados Agua Azul	23
Fraccionamiento Cipreses de Mayorazgo	Ex Hacienda Mayorazgo	192
Fraccionamiento Condominio Alcanfores	Rancho San José Xilote	49
Fraccionamiento Condominio Villas Reales	San Isidro Castillotla	75
Fraccionamiento Conjunto El cobre	Ex Hacienda Mayorazgo	149
Fraccionamiento Ex Hacienda El Ángel	Colonia El Batan	777
Fraccionamiento Galaxia La Laguna	San José Mayorazgo	1156
Fraccionamiento Habitacional Rancho Chapulco o El Caracol	Ex Hacienda de Chapulco	341
Fraccionamiento Hacienda Santa Clara	Colonia San Antonio Cacalotepec	4797
Fraccionamiento Insurgentes	Insurgentes Oriente	68
Fraccionamiento Jardines del Sur	Jardines del Sur	300
Fraccionamiento JHESED	Ex Rancho de San José Xilotzingo	53
Fraccionamiento Loma Real	Colonia Loma Bonita San Jerónimo Caleras	197
Fraccionamiento Los Soles	Fraccionamiento Lomas de San Alfonso	13
Fraccionamiento Progresivo El Caballo	Santo Tomás Chautla	30
Fraccionamiento Progresivo La Asunción	Colonia San Francisco Totimehuacán	78

Fraccionamiento Progresivo Las Orquídeas	Santa Catarina Coatepec	18	
Fraccionamiento Quintas del Bosque	El Mirador la Calera	27	
Fraccionamiento Rincón de San José del Puente	Colonia Santa Cruz Buenavista	25	
Fraccionamiento Rinconada	Ex Hacienda Mayorazgo	57	
Fraccionamiento del Sol	Lomas del Sol	33	
Fraccionamiento Villa San Gregorio	Colonia Villas San Gregorio	117	
Fraccionamiento Villa Verde	Colonia Villa Verde	65	
Fraccionamiento Villas de San José	Rancho San José Aparicio	103	
Fraccionamientos villas Esmeralda del Sur	San Bartolo Coatepec	244	
Fraccionamiento y Condominio Guadalupe	San Francisco Totimehuacán	71	
Galaxia Castillotla	Colonia Hacienda de Castillotla	700	
Geovillas Castillotla	Colonia Lomas de Castillotla	284	
Geovillas del Sur Condominio Geovillas del Sur	San Bartolo Coatepec	1936	1848
Hacienda los Olivos 1ra de Benito Juárez no. 12 Colonia los Ángeles Barranca Honda	Colonia Benito Juárez	124	
Hacienda San José	Ex Hacienda Chapulco	415	
IGSA San Diego	Colonia Manzanilla	71	
Jardines de Saint Germain	Boulevard Camino al Batán no. 202	88	
Jardines de Santa Rosa	Colonia San Bartolo Coatepec	1409	
Jardines de Santa Rosa	San Bartolo Coatepec		Archivo Municipal
Jardines de Xilotzingo	Rancho San José Xilotzingo	25	
La Noria Fraccionamiento	La Noria	90 (60)	
La Vista Norte Condominio	Colonia San Pedro Xochimehuacán	74	



Las Mercedes II Etapa Condominio	Colonia Granjas Mayorazgo	230
Lomas de Coyopotrero	San Jerónimo Caleras	170
Lomas de Santa Cruz Mixtontal	Santo Tomás Chautla	89
Lomas de Sol II Condominio	Lomas del Sol	84
Los Gavilanes Condominio	Colonia Los Gavilanes	24
Los Gavilanes II Condomiio	Colonia Los Gavilanes	18
Los Limones Condominio	Colonia Granjas	12
Lotificación	Resurgimiento Colonia Norte 8	8
Morastitla	San Francisco Totimehuacán	17
Paseos de la Arboleda 1a Sección	Colonia San Diego Atoyatenco	202
Paseos de la Arboleda 2a Sección	Colonia San Diego Atoyatenco	56
Pedregal de Santa Ana	Colonia San Juan Tetepan, Santo Tomás Chautla	61
Rancho San Antonio	Colonia Porvenir	395
Real Campestre 2a Sección	Bosques de San Sebastián Sección Oriente	514
Real de San Antonio	Barrio de San Antonio	96
Residencial del Valle	Colonia Granjas	8
Residencial Las Fuentes Condominio	Fraccionamiento Villa San Alejandro	87
Residencial Med Zavaleta	Fraccionamiento Residencial Zavaleta	23
Residencial Puente de México	Colonia Ignacio Romero Vargas	27
Residencial San Ángel	Cambio de Proyecto	Archivo Municipal
Residencial Santa María	Rancho Santa María La Calera	24

Rincón de los Cipreses	Colonia Granjas de Puebla	9
Rinconada los Arcos II	Ex Hacienda Mayorazgo	189
San Diego II	Colonia San Isidro Castillotla	78
San Gregorio Fraccionamiento	Ex Rancho San José Aparicio	74
San Isidro Castillotla	Colonia Concepción Santa Cruz	832
Unidad Magisterial Periférico Sur	El Refugio	616
Villa Albertina	Colonia Agrícola Villa Albertina	14
Villas del Carmen	Colonia San Bartolo Coatepec	115
Villas del Lago	Camino Real a San Pedro Zacachimalpa no. 59	318
Villas del Pedregal	Fraccionamiento El Refugio	116
Villas Diamante II	Colonia Granjas Puebla	6
Villas Folare	Lomas de Castillotla	18
Villas Periférico	Hacienda San José Xilotzingo	249
Vista del Valle Condominio	Vista del Valle	123

Fraccionamientos aprobados en los años 2005-2008, Presidente Municipal Enrique Doger Guerrero

<b>Nombre</b>	<b>Ubicación</b>	<b>No de Viviendas</b>
2o Conjunto Habitacional La Guadalupeana	Ex Rancho San Cristobal	4333
Arboledas de la Santa Cruz	Colonia Santa Cruz Guadalupe	40
Arroyos de Xilotzingo	Colonia Rancho San José Xilotzingo	19
Conjunto Habitacional 2a Sección Hacienda Las Fuentes	Ex Hacienda de San Bartolo Coatepec	604

Conjunto Habitacional Alcanfores	Colonia Rancho San José Xilotzingo	106
Conjunto Habitacional Ángeles del Sur	San Antonio Cacalotepec	110
Conjunto Habitacional Bosques de los Héroes	Colonia Ex Hacienda de Chapulco	85
Conjunto Habitacional Casas Jardín 2	Colonia vicente Guerrero	21
Conjunto Habitacional Torre Noria	Colonia Benito Juárez	29 Deptos
Conjunto Habitacional Edificio Nueva Aurora	Colonia Nueva Aurora Popular	120
Conjunto Habitacional Faisanes II	Colonia Rancho San José Xilotzingo	56
Conjunto Habitacional Guadalupe	Colonia Guadalupe Hidalgo	14
Conjunto Habitacional Hacienda del Sur	Colonia San Bartolo Coatepec	158
Conjunto Habitacional La Giralda	Colonia San Bartolo Coatepec	1631
Conjunto Habitacional Lagulena	Colonia Lagulena	16
Conjunto Habitacional Lomas de Mayorazgo	Ex Hacienda Mayorazgo (Unidad Habitacional San Miguel Mayorazgo)	48
Conjunto Habitacional Los Héroes Puebla Sección I	Colonia Ex Hacienda de Chapulco	3209
Conjunto Habitacional Nueva Aurora	Colonia Nueva Aurora Popular	25
Conjunto Habitacional Rincon del Lago	Colonia Santo Tomás Chautla	188
Conjunto Habitacional San Agustín	Colonia vicente Guerrero	34
Conjunto Habitacional San Diego	San Francisco Totimehuacan	284
conjunto Habitacional Aparicio	Colonia Santa Rosa	110
Conjunto Habitacional San José	Colonia Ignacio romero Vargas	80
Conjunto Habitacional Villas del Pedregal	Fraccionamiento El Refugio	116
Conjunto Habitacional Villas Real Campestre II	Fraccionamiento Bosques de San Sebastián	57
Conjunto Habitacional Villas Real Campestre III	Fraccionamiento Bosques de San Sebastián	88
Conjunto Habitacional Vista del angel	Colonia Ex Hacienda Mayorazgo	27 (64)

Conjunto Habitacional Xonaca	Colonia Xonaca	12 Deptos
Del Fraccionamiento Habitaciona San Isidro Castillotla	Fraccionamiento San Isidro Castillotla	60
Edificio Punta del Cielo	Colonia La Paz	17 Deptos
Ex Hacienda El Angel Cambio de Proyecto	Colonia El Batan	698
Fraccionamiento 3a Sección Hacienda El Cobre	Ex Hacienda San José Chapulco	91
Fraccionamiento del Alba	Colonia Lomas Flor del Bosque	11
Fraccionamiento El Saucedal	Colonia Ex Hacienda Mayorazgo	225
Fraccionamiento Eleganza Tehucan	Colonia vicente Guerrero	49
Fraccionamiento Galaxia La Calera	San Cristobal La Calera	3472
Fraccionamiento Gerona (antes Emperador)	Colonia El Carmen Castillotla	54
Fraccionamiento Hacienda El Cobre 2a Sección	Ex Hacienda de Chapulco	237
Fraccionamiento Hacienda Las Fuentes	San Bartolo Coatepec	686
Fraccionamiento Hacienda San José II	Colonia Ex Hacienda de Chapulco	36
Fraccionamiento Insurgentes	Colonia Insurgentes Oriente	68
Fraccionamiento Jardines de Castillotla	Colonia San Isidro Castillotla	30
Fraccionamiento Jardines de la Montaña	Ex Hacienda San Cristóbal La Calera	1423
Fraccionamiento Juan Pablo II	San Francisco Totimehuacan	340
Fraccionamiento las Ramblas	Reserva Territorial Atlixcayotl	Vertical
Fraccionamiento Lomas del Valle	Fraccionamiento Lomas del Valle	36
Fraccionamiento los Ciruelos	Priv A Poniente de la 16 de Septiembre no 11709	10
Fraccionamiento los Faisanes	Rancho San José Xilotzingo	34
Fraccionamiento los Pinos I	Colonia Lomas de Castillotla	21
Fraccionamiento los Pinos II	Colonia Lomas de Castillotla	21
Fraccionamiento Paseos de Castillotla	Ex Hacienda San Isidro Castillotla	656

Fraccionamiento Quintas del Bosque	El Mirador la Calera	27
Fraccionamiento Real del Lago	San Bartolo Coatepec	230
Fraccionamiento Real San Gregorio	Colonia Rancho San José Aparicio	137
Fraccionamiento Residencial del Arte	Reserva Territorial Atlixcayotl	10
Fraccionamiento Residencial Diamante	Colonia Vicente Ferrer	38
Fraccionamiento Residencial San Juan	Rancho San José Xilotzingo	19
Fraccionamiento Rincón de los Cipreses	Colonia Ex Hacienda Mayorazgo	53
Fraccionamiento Rincón del Rey	Colonia Tres Cerritos	20
Fraccionamiento Rústico de Urbanización Progresiva Fuentes de San Aparicio	Colonia Fuentes de San Aparicio	45
Fraccionamiento San Isidro Castillotla	Ex Rancho San Diego Castillotla	757
Fraccionamiento San José Xilotzingo Sección San Ezequiel	Rancho San José Xilotzingo	45
Fraccionamiento San José Xilotzingo Sección Santa Emilia	Rancho San José Xilotzingo	73
Fraccionamiento San José Xilotzingo Sección San Luis	Rancho San José Xilotzingo	182
Fraccionamiento San José Xilotzingo Sección San Gabriel	Rancho San José Xilotzingo	54
Fraccionamiento San José Xilotzingo Sección San José Carpintero	Rancho San José Xilotzingo	166
Fraccionamiento San José Xilotzingo Sección San Miguel	Rancho San José Xilotzingo	49
Fraccionamiento San José Xilotzingo Sección Santa Sara	Rancho San José Xilotzingo	104
Fraccionamiento Santa Elena	Colonia El Refugio	42
Fraccionamiento Santa Isabel 2a Sección (antes solicitado como los Jagüeyes)	Colonia Carmelita	1272
Fraccionamiento Santa Isabel Castillotla	Colonia San Diego Castillotla	428
Fraccionamiento Sarh Xilotzingo	Rancho San José Xilotzingo	288

Fraccionamiento Tianguis de Ropa del Sur	Colonia Ex Hacienda Mayorazgo	?
Fraccionamiento Torrecillas	Colonia Jardín	64
Fraccionamiento Torres 475	Colonia Clotilde Torres	577
Fraccionamiento Tres Cerritos	Colonia Tres Cerritos	227
Fraccionamiento Villa Verde	Colonia Villla Verde	65
Fraccionamiento Villas El Ensueño	Colonia Granjas Puebla	80
Fraccionamiento villas Manzanilla	Colonia San Diego Manzanilla	88
Fraccionamiento Villas Real Campestre	Bosques de San Sebastian	21
Fraccionamiento Villas San José	Rancho San José Aparicio	103
Fraccionamiento Z de Cochero	Unidad Territorial Atlixcayotl	40 Deptos
Geo Xilotzingo Fraccionamiento Residencial Vesta y Hera	Rancho San José Xilotzingo	74
Habitacional Esmeralda	Colonia La Paz "B"	24 Deptos
Hacienda de Santa Clara	San Antonio Cacalotepec	4661
Hacienda del Sur II	Colonia San Bartolo Coatepec	182
Hacienda San José 3a Sección	Colonia Ex Hacienda Chapulco	205
Hacienda Santa Fe	San Isidro Castillotla	237
Hacienda Santa Fe	San Isidro Castillotla	238
Jardines de Xilotzingo	Rancho San José Xilotzingo	25
La Vista Norte	San Pablo Xochimehuacan	70
Lomas del Ángel	San Cristobal La Calera	622
Los Héroes de Puebla 2a Sección	Colonia Ex Hacienda Chapulco	10950
Real Campestre 1a 2a y 3a Sección	Fraccionamiento Colon	815
Real del Bosque	Fraccionamiento Bosques de San Sebastián	48
Residencia Porta Nova	Colonia Ex Rancho Guadalupe	68
Residencial Vista hermosa	Colonia Vista Hermosa	14
Rinconada las Torres	Ex Hacienda Mayorazgo	31

Rinconada Santa Cruz	Colonia Rancho Santa Cruz	18
Santa Isabel III	Colonia San Diego Castillotla	364
Tianguis Benito Juárez	Colonial Loma Norte	105
Unidad Habitacional Periférico Sur	CH El Refugio	612
Villas del Marqués I	Villas del Marquez	452
Villas Rementería	Colonia Rementeria	35

Fraccionamientos aprobados en los años 2008 y Junio de 2009, Presidente Municipal Blanca Alcalá Ruiz

<b>Nombre</b>	<b>Ubicación</b>	<b>Número de Viviendas</b>
Fraccionamiento Hacienda Los Olivos	Colonia Los Ángeles Barranca Honda	24
2o Conjunto Habitacional Condominio Juan Pablo II	San Francisco Totimehuacan (Rancho San Cristobal)	360
Antigua Hacienda	Colonia San Bartolo Coatepec	542
2o Fraccionamiento Insurgentes	Colonia Insurgentes Oriente	67
Castillotla	Fraccionamiento San Isidro Castillotla	967
Conjunto Habitacional Los Héroes Puebla Sección III	Colonia Ex Hacienda de Chapulco	105
Conjunto Habitacional San Diego	Junta Auxiliar de San Francisco Totimehuacán	267
Conjunto Habitacional Torre La Paz	Colonia La Paz A	23 Deptos

Conjunto Habitacional Vereda	Fraccionamiento Bosques de San Sebastián	223
Ex Hacienda San Bartolo	Ex Hacienda San Bartolo	82
Fraccionamiento El Pilar	Colonia Bosques San Sebastián	66 (2520)
Fraccionamiento Hacienda de Manzanilla	Colonia Ex Hacienda San Diego Manzanilla	634
Fraccionamiento Orquídeas	San Pablo Xochimehuacan	343
Fraccionamiento Pavorreales Residencial Eleganza	Colonia Rancho San José Xilotzingo	34
Fraccionamiento Rústico de Urbanización Progresiva Arrierotla	San Francisco Totimehuacán	12
Fraccionamiento Rústico de Urbanización Progresiva Acacia	Santo Tomás Chautla	19
Fraccionamiento San Miguel	Colonia Ex Hacienda Mayorazgo	39
Fraccionamiento Vereda	Fraccionamiento Bosques de San Sebastián	221
Fraccionamiento Villas La Pedrera	Colonia Rancho Colorado	30
Molino de Santo Domingo	Colonia Luz Obrera	139
Lares de San Alfonso	Colonia San Alfonso	859
Los Héroes Puebla Sección I	Colonia Ex Hacienda de Chapulco	3104
Residencia Las Palmas	Unidad Territorial Atlixcayotl	141 Deptos

Fraccionamientos aprobados hasta el momento por Presidente Municipal Eduardo Rivera (2011-2014)

Nombre	Ubicación	Lotes
Residencial Santa Mónica	Gavilanes	50
Torre Bugambilias	Bugambilias	12 deptos
Rincon de Loreto	Calzada Ignacio Zaragoza	21
El Parque	La Paz A	17 deptos
Villas El Vergel	La Paz	17 deptos



Torres Zavaleta	Santa Cruz Buena Vista	96
Pedregal de La Calera	San Cristobal la Calera	516
CH el Molinito	Vicente Guerrero	161 deptos
Santa Lucía II	La Concepción	457
Rinconada Amparo	Granjas Puebla	6

---

<sup>ii</sup> Se debe recordar que el estudio del derecho es solo un elemento dentro del estudio global propuesto por el pensamiento complejo.