



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**“Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Con-
servación: el caso de la colonia Tlaxopan Norte en la al-
caldía Xochimilco”**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A :

DIANA LONGINO HILARIO

DIRECTORA DE TESINA:
DRA. GEORGINA LETICIA CAIRE MARTÍNEZ

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2022





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Jamás hubiera sido posible llegar hasta este punto sin el valor y la fuerza con la que mi madre me sacó adelante, porque gracias a su perseverancia pude continuar mis estudios y logré entender que la educación era el único camino. También agradezco la paciencia y dedicación con la que me ayudó a la elaboración de este trabajo, sin ella esto no hubiera sido posible.

A mi abuela por haberme enseñado a sonreírle a la vida, por haberme apoyado incondicionalmente en los buenos y en los malos momentos, y por siempre creer en mí.

A Charly por haberme encaminado desde pequeña en las ciencias sociales, porque a través de la música, de la lectura, del cine y de las pláticas contigo me mostraste un mundo que quizá no hubiera conocido y que no hubiera hecho de mi lo que soy hoy en día. Te amo infinitamente, aunque tú nunca me lo digas.

Agradezco a todos aquellos que me apoyaron directa e indirectamente en este camino. A Chris, Pilar, Casasola, Rebe, Ricardo, Deivis, Mau, a todos los vecinos de Tlaxopan Norte por haberme abierto las puertas de sus hogares, y por supuesto, a Laikita, porque sin ella las desveladas hubieran sido un tormento.

A mi asesora, la Dra. Georgina Caire Martínez, por guiarme en el desarrollo de toda la investigación; gracias por su apoyo, por brindarme su valioso conocimiento y sobre todo por su paciencia.

A los miembros del jurado, Dr. Roberto Rives, Lic. Manuel Quijano, Dr. Israel Solorio y Mtro. Jason Camacho, gracias por el tiempo brindado y las aportaciones hechas para mejorar este trabajo.

A la UNAM por haberme brindado grandes momentos y principalmente por dotarme de todas las herramientas necesarias para mi desarrollo académico.

Finalmente me agradezco a mí misma, porque contra todo pronóstico, logré terminar este trabajo, me demostré que puedo hacer cosas que ni yo misma sabía que era capaz.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	13
1.1. Economía de la urbanización y derecho a la ciudad	13
1.2. Periurbanización y Asentamientos Humanos Irregulares.....	19
1.3. Suelo de Conservación y sustentabilidad.....	26
CAPÍTULO 2. CONTEXTO Y GESTIÓN DEL SUELO.	31
2.1. Antecedentes de la urbanización en la Ciudad de México.	31
2.2. Suelo de conservación y asentamientos irregulares en la Ciudad de México	37
2.2.1. Xochimilco: asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación ...	40
2.3. Mecanismos para la protección del suelo	47
2.3.1. Protección y regulación del suelo en la Ciudad de México.	50
CAPÍTULO 3. ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN XOCHIMILCO: EL CASO DE LA COLONIA TLAXOPAN NORTE (PROVIVIENDA INDEPENDIENTE)	58
3.1. Origen y desarrollo de la Colonia Tlaxopan Norte	59
3.2. Proceso de consolidación del AHI	63
3.3. Hechos posteriores.....	73
3.3.1. Obtención del uso de suelo mediante el pago compensatorio	73
3.3.2. Comparación de la condición actual de la colonia con respecto de los proyectos definidos en el Convenio de Colaboración.....	74
3.3.3. Sociedad y gobierno	77
3.4. Reflexiones sobre el caso de estudio	84
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	88
Reflexiones finales y recomendaciones.....	94
Referencias	105
ANEXOS.....	110
Anexo 1. Diseño y estructura de la entrevista aplicada.....	110
Anexo 2. Respuesta de la PAOT a la solicitud de información.	113
Anexo 3. Respuesta complementaria de la PAOT a la solicitud de información.	117
Anexo 4. Respuesta complementaria de la PAOT a la solicitud de información.	128
Anexo 5. Respuesta complementaria de la Subprocuraduría de Asunto Jurídicos de la PAOT a la solicitud de información.....	132
Anexo 6. Respuesta de la alcaldía Xochimilco a la solicitud de información.....	139
Anexo 7. Índice de cobertura forestal del Suelo de Conservación.	154

Anexo 8. Acciones señaladas en el Convenio de Colaboración entre la Delegación y el Asentamiento.	155
Anexo 9. Notas de 2008 en las que se evidencia la desconfianza de la población.	156
Anexo 10. Desagüe de agua residual hacia la calle.	156
Anexo 11. Árboles y áreas verdes de la colonia	157
Anexo 12. Condiciones de la calle.....	157
Anexo 13. Visita del candidato José Carlos Acosta del partido Morena.....	157
Anexo 14. Incompatibilidad en los usos de suelo entre el PDDU y el PGOEDF.	158

INTRODUCCIÓN

Un patrón repetitivo en cuanto a crecimiento urbano no sólo en México sino en toda América Latina, es la expansión de la mancha urbana hacia las periferias, en territorio que pertenece al sector público o a tierras de propiedad comunal, en donde la pobreza y la exclusión social son factores que intervienen en la expansión de las fronteras de la ciudad, a través de Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) con marcados problemas de servicios públicos, y condiciones de vida precarias, que por lo general afecta directamente al medio ambiente en el que se ubican y ponen en riesgo a las personas que los habitan.

El crecimiento urbano en la Ciudad de México dio pie a un proceso conocido como “urbanización periférica” o “periurbanización” que, según diversos autores, representa una forma de desconcentración del crecimiento urbano, pero con una ocupación del suelo que no se apega a la normatividad urbana, y que se caracteriza por la falta de aprovechamiento racional del suelo, lo que da lugar a un patrón de desarrollo urbano que particularmente en los últimos años se ha vuelto insostenible desde el punto de vista ambiental, social y económico.

En la ciudad, este proceso de urbanización periférica se presenta mayormente en territorios determinados como Suelo de Conservación, y que son ocupados por la población por su bajo costo, relativa facilidad de adquisición, y la escasa aplicación de la regulación por parte de las autoridades correspondientes.

Datos de la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA) demuestran que, en las últimas dos décadas el 60% del Suelo de Conservación en Xochimilco se ha visto perjudicado ante la invasión de tierras para diferentes usos, entre los que destacan los AHI, mismos que generan graves daños al medio ambiente y que posicionan tanto al gobierno como a la sociedad en una situación compleja, al comprometer la calidad de vida de las personas y la protección del medio ambiente, al desarrollarse en las mínimas condiciones, y bajo diversos riesgos al no tener derecho a los servicios básicos; obligando a la población a recurrir a otros medios para satisfacer sus necesidades, en poca o nula concordancia con la protección del medio ambiente. Hechos como el tener fosas sépticas a falta de drenaje, verter aguas residuales en calles, tirar la basura en la vía pública por la falta de un sistema de recolección son algunos de los inconvenientes que se presentan en estos asentamientos.

Al respecto, es importante considerar que es el gobierno el que establece y regula la protección y desarrollo del Suelo de Conservación, por lo que no se tendría que atender la problemática que generan los AHI en ese tipo de suelo si desde un inicio no se hubiera

permitido su ocupación. Por lo tanto, esta situación revela el hecho de que se tuvo un gobierno débil por acción u omisión, en la protección ambiental, y que incurrió en prácticas clientelares, durante la época de elecciones, ya que, es muy común que en Xochimilco los candidatos políticos impulsen proyectos para la regularización de los asentamientos, los cuales son muy bien recibidos por la mayoría de la población, pero en realidad solo quedan como promesas de campaña.

Por esta y otras razones, la protección y desarrollo del Suelo de Conservación se deja de lado, por lo que, una de las acciones necesarias, es el reforzamiento del papel de las autoridades, institucional y legalmente hablando, para redefinir el camino que se debe seguir para atender los AHI en beneficio del medio ambiente. Además, se requiere revisar las acciones, y los resultados de los programas existentes para regular, coordinar, y ejecutar estudios y acciones en materia de protección, desarrollo, restauración y conservación de los recursos naturales en Suelo de Conservación, con el propósito de identificar sus deficiencias y/o áreas de oportunidad para mejorar.

Es indispensable emprender acciones para la preservación de este tipo de suelo mediante el esfuerzo coordinado de gobierno y sociedad, ya que ambos son corresponsables de las afectaciones, por lo que deben trabajar para la relativa restauración y preservación, que garantice la sustentabilidad de los territorios de conservación en la alcaldía Xochimilco.

Es necesario retomar el estudio de estas formas de ocupación, dadas las implicaciones que tienen para el desarrollo socioeconómico y sostenible del ambiente, considerando el impacto que éstas generan en las regiones en donde se desarrollan, lo que obliga a replantear la idea de cómo hacer ciudad en términos de sustentabilidad urbana, pues hoy en día se trata de analizar el impacto que tendrán en el futuro, las acciones y decisiones del presente, considerando la notable escasez de los recursos naturales y el impacto de la contaminación en la ciudad; hechos que vuelven aún más relevante el tema de sustentabilidad, entendiéndolo como el medio para encontrar y fundamentar una relación armoniosa entre lo económico, lo ecológico y lo social.

Justificación

A partir de 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, se hicieron evidentes “las consecuencias sociales en las ciudades”, demostrando el problema habitacional que se iba gestando; un “proceso de urbanización neoliberal”, que según Jaime Ornelas mostró una tendencia de crecimiento hacia las zonas periféricas de la ciudad, debido en parte al aumento de los desarrollos de vivienda de interés social sin el control adecuado, con respecto de su impacto social, espacial, económico y funcional, pero más aún, por la

gran dinámica económica que incrementó la migración a la ciudad. El bajo nivel socioeconómicos de los nuevos pobladores imposibilitaba la adquisición de vivienda en el mercado formal, por lo que, al no tener ninguna alternativa, comenzaron a poblar la periferia.

Este fenómeno de “urbanización periférica” o “peri-urbanización” caracterizado por la existencia de un amplio sector de la población sin la capacidad económica, ni el acceso a los mecanismos de crédito para obtener una vivienda en los mercados formales, creó un déficit habitacional permanente y acumulativo, en donde las necesidades rebasaron la producción y al abastecimiento de viviendas. Esta situación se observó en, en todos los países subdesarrollados.

Autores como Laurent Delcourt o Jaime Ornelas en sus obras “Explosión urbana” y “La ciudad bajo el neoliberalismo” respectivamente, coinciden en el aspecto económico del crecimiento urbano de las ciudades, considerando las condiciones particulares del mercado en México, ante el desajuste entre la oferta y la demanda, de certeza legal y dan origen a los llamados Asentamientos Humanos Irregulares (AHI). Esta forma de ocupación presenta tres de las principales dimensiones de pobreza que considera el programa Hábitat de Naciones Unidas: la dimensión física que se refiere a la calidad de la vivienda y la presencia de servicios básicos; la dimensión jurídica que es la situación legal de la vivienda o la tierra urbana, que se vincula a la forma de adquisición de la propiedad; y la tercera sobre el tema del empleo y del ingreso de sus habitantes, que es la dimensión social.

Obras como “Megaciudades, deterioro ambiental y desarrollo territorial” de Guillermo Aguilar señalan el patrón e impacto ambiental de estas viviendas en las metrópolis de América Latina, mientras que estudios realizados por la entonces Secretaría de Desarrollo Social - hoy Secretaría del Bienestar- buscan explicar las condiciones de pobreza en los AHI, así como los niveles de pérdida que ha tenido el Suelo de Conservación en los últimos años.

Al respecto, la Ley Ambiental del Distrito Federal establece la importancia del Suelo de Conservación al definirlo como, las zonas que por sus características ecológicas, proveen servicios ambientales necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, a través del papel multifuncional de los recursos naturales que alberga en beneficio de toda la población, al permitir la infiltración de agua para la recarga del acuífero, del cual proviene aproximadamente el 41% del agua que consume la ciudad, con un volumen en promedio anual de 151 millones de metros cúbicos; al fungir como barrera contra partículas producto de la contaminación, tolveneras e incendios; sirve como reservorio de biodiversidad, dado que las especies localizadas en este tipo de suelo representan el 11% de la riqueza biológica nacional. Igualmente, permite la regulación del clima, dado que

la cubierta vegetal absorbe una cantidad de radiación solar que estabiliza los suelos y retiene el agua, haciendo que la cubierta vegetal disminuya los procesos de erosión.

Lamentablemente para el caso de Xochimilco, la pérdida de hectáreas de Suelo de Conservación, según datos de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT), impacta de manera directa en la recarga de los acuíferos, al impedir la infiltración de aproximadamente 2.5 millones de litros de agua por cada hectárea perdida, aunado a las graves consecuencias que trae la deforestación y la contaminación de los suelos.

De manera que, en años pasados se implementaron políticas públicas encaminadas a la protección del Suelo de Conservación, como el Programa de Ordenamiento Territorial y el Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a Través de la Participación Social (PROFACE) que buscaron contribuir a la permanencia de los servicios ambientales que aporta el territorio del Suelo de Conservación y las áreas Naturales Protegidas de la ciudad. Muchos de ellos se tradujeron en apoyos económicos para la realización de proyectos y acciones encaminadas a la protección, conservación y restauración de los recursos naturales. Sin embargo, con los cambios de gobierno, la estructura programática tomó diferentes direcciones, y se modificaron o crearon otras políticas públicas, mismas que deben ser evaluadas en cuanto a sus objetivos, metas y medios técnicos factuales para alcanzar su finalidad. Esto permitiría determinar si son políticas adecuadas para tratar el problema, y si en torno a ellas se pueden construir proyectos sustentables, que permitan la preservación del Suelo de Conservación y sus funciones ecosistémicas, en beneficio de la sociedad.

Dicho contexto demuestra que, uno de los mayores retos para la administración pública es asumir acciones claras para que a partir de la aplicación de la ley, se promueva el desarrollo sustentable. Además, es necesario elevar el nivel de estudios sobre el tema; que no solo reflejen la condición actual del Suelo de Conservación, sino también de los AHI, mediante un análisis que considere condiciones pasadas, y proyecten hacia adelante el futuro deseado. Por lo tanto, es indispensable estudiar el tema desde la perspectiva de la administración pública, la cual es depositaria de las competencias y atribuciones para aplicar la regulación para la protección del medio ambiente, pero también para la creación de una oferta de vivienda digna y económicamente accesible.

Se parte de dos problemas fundamentales: la falta de protección a los recursos naturales que aún prevalecen en la ciudad y la poca o nula oferta de vivienda para los sectores con menores recursos. Ambos problemas enfrentan lógicas contrapuestas, y su solución está en conciliar y complementar los intereses contrarios, ya que afectan tanto el ámbito de lo

público como de lo privado. Por ello, es necesario entender el fenómeno de expansión de los AHI, ubicando su origen, las características que han desarrollado con el paso del tiempo, así como el impacto que generan a corto, mediano y largo plazo.

Este trabajo se propone la visualización a nivel local, teniendo en cuenta que los AHI más frecuentes, sobre tierras ejidales, son un problema que se repite una y otra vez a nivel nacional. Analizarlo a fondo permitirá establecer probables líneas de acción que se consoliden en políticas públicas claras y concisas, y sobre todo con base en la realidad, para permitir a la población de bajos recursos el acceso a vivienda digna y en armonía con el medio ambiente, todo ello bajo un marco normativo adecuado y, sobre todo, a partir de una gestión pública eficiente, eficaz, coordinada que atienda ambos problemas de manera integral.

Preguntas de investigación

- ✚ ¿Bajo qué dinámica política, social y económica ha evolucionado el desarrollo urbano y habitacional en la ciudad, y que se hace (o no se hace) para contener la presión sobre el Suelo de Conservación definido por los planes de desarrollo urbano de la ciudad y de la alcaldía Xochimilco?
- ✚ ¿Cuáles son las prácticas sociales y las deficiencias económico-administrativas que impiden la aplicación de la ley para evitar los asentamientos irregulares en suelos de conservación?
- ✚ ¿Cuáles serían las alternativas que se podrían tener a nivel político, social y normativo para la mejor protección del Suelo de Conservación?
- ✚ En caso de no emprender acciones para la protección de Suelo de Conservación, ¿cuáles serían los efectos a corto, mediano y largo plazo para el medio ambiente de la ciudad?

Por lo anterior, esta investigación busca demostrar las siguientes hipótesis:

Hipótesis central

Si las autoridades correspondientes de la administración pública no materializan las herramientas legales que contienen la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental; no consideran emprender acciones concretas que protejan el Suelo de Conservación, al tiempo que no se satisface la demanda de vivienda, los territorios de este tipo de suelo serán más vulnerables, propiciando su ocupación, lo que generaría un grave daño al medio ambiente.

Hipótesis derivadas

- ✚ El incremento de los asentamientos humanos irregulares está relacionado con las deficiencias administrativas de las autoridades correspondientes, así como con la falta de mecanismos para hacer valer las leyes aplicables.
- ✚ Por cuestiones burocráticas y político-partidista, las autoridades correspondientes se ven limitadas en la aplicación de los mecanismos de planificación y protección al Suelo de Conservación contenidos en las leyes y programas de desarrollo urbano, lo que impide que se puedan establecer estrategias y/o programas de prevención para evitar el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares en este tipo de suelo.

En este sentido, esta investigación tiene como **objetivos:**

- ✚ Identificar las razones por las que no se aplican las leyes en materia de vivienda, desarrollo urbano, y medio ambiente, a fin de reforzar el papel de las autoridades para la protección y preservación del Suelo de Conservación.
- ✚ Identificar de qué manera la población podría ser coparticipante en la protección y recuperación del Suelo de Conservación.
- ✚ Analizar y exponer la importancia del Suelo de Conservación en la alcaldía de Xochimilco, así como los actores involucrados en los procesos de urbanización irregular, mediante la definición de las características que presenta la colonia Tlaxopan Norte.

Metodología

Para dar respuesta a las preguntas de investigación, y aprobar o rechazar las hipótesis planteadas, se definió un enfoque metodológico mixto, debido a la complejidad del problema de investigación, que representa por dos realidades, una objetiva que es tangible, y la otra subjetiva que se compone de diversas realidades¹. De tal forma que, primero se realizó un análisis documental del origen y desarrollo de los Asentamientos Humanos Irregulares, así como su relación con el Suelo de Conservación, para después analizar cualitativa y cuantitativamente la problemática a nivel nacional, a fin de comprender el contexto a nivel ciudad. Esto a través de la revisión de material bibliográfico, publicaciones periódicas, como revistas especializadas y medios periodísticos, fuentes normativas, revisión de planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como información proporcionada por instituciones como la PAOT y la alcaldía Xochimilco, a través de solicitudes de información pública.

¹ Hernández Sampeiri, Roberto, *Metodología de la Investigación*, México, McGraw-Hill, 2014, pp. 536

Finalmente, ante la necesidad de entender la complejidad del tema a estudiar, se optó por realizar el análisis de un caso de estudio, ya que “como estrategia de investigación permite comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, mediante la detección de las características más representativas y holísticas de los eventos y/o fenómenos de la vida real, lo cual concede al investigador un abanico muy amplio de posibilidades para abordar un problema de investigación, pues permite estudiar los fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de una sola variable”.² De tal manera que, se seleccionó el caso de la colonia Tlaxopan Norte, debido a que forma parte de los asentamientos sujetos a regularización especial incluidos en Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco, y a que se tiene cierta cercanía con su población.

Para el análisis del caso de estudio, se hicieron recorridos en la colonia, a fin de identificar las características físicas que esta presenta, además, se recurrió a la aplicación de una entrevista estructurada, en la cual se siguió una guía de preguntas específicas, mismas que se diseñaron con el fin de obtener datos de residencia, socioeconómicos, sociosanitarios, de la condición legal de los terrenos, de conocimiento sobre el suelo y de participación social (Véase Anexo 1), por lo que, se formularon en total 50 preguntas (34 cerradas y 16 abiertas), divididas en 7 apartados:

- A. Origen y tiempo de residencia
- B. Estatus legal de las propiedades
- C. Suelo de Conservación
- D. Condiciones de las viviendas
- E. Impacto ambiental
- F. Organización vecinal
- G. Administración pública y participación ciudadana
- H. Condiciones de sustentabilidad

Para considerar la validez de las respuestas, se tomó como principal criterio la antigüedad de los habitantes, ya que, inicialmente se tenía planeado aplicar una entrevista por vivienda, a fin de darle cobertura al 73% (65) de las viviendas que conforman la colonia Tlaxopan Norte, sin embargo, dada la pandemia por COVID-19, se decidió aplicarla solo a aquellas viviendas en las que habitaran las personas que tuvieran más tiempo viviendo en la colonia,

² Escudero Macluf, Jesús y Delfín Beltrán, Luis Alberto, *El estudio de caso como estrategia de investigación en las ciencias sociales*, en Revista Ciencia Administrativa, Universidad Veracruzana, México, 2008, pp. 8 y Martínez Carazo, Piedad Cristina, *El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica*, en Pensamiento & Gestión, núm. 20, julio, 2006 Universidad del Norte, Colombia, pp. 165-193

y que preferentemente hubieran sido parte de las gestiones que se hicieron con las autoridades para conservar los terrenos, de tal forma que mediante la indagación cualitativa, se obtuviera profundidad en cuanto al caso; lo que dio como resultado que se aplicara la entrevista en el 32.0% (28) de las viviendas.

Gracias a las entrevistas hechas y en particular a las preguntas abiertas, se logró entablar pláticas más detalladas con algunos pobladores, lo que permitió ampliar el conocimiento sobre el origen y desarrollo de la colonia. De tal suerte que, tanto las entrevistas como las pláticas con los pobladores permitieron entender más a fondo la situación bajo la que se encuentran; y así entrelazar su condición con el contexto de los AHI a nivel local.

Estructura

Esta investigación se divide en cuatro capítulos: el primero está dedicado a la fundamentación teórica del origen y desarrollo de la economía de la urbanización y del crecimiento urbano, así como a la reproducción del modelo de pobreza en la urbanización de la ciudad y su impacto en el Suelo de Conservación.

El segundo capítulo corresponde al estudio de los antecedentes en torno a las causas del problema de periurbanización, inicialmente a nivel ciudad, para encauzar la investigación al caso particular de la alcaldía Xochimilco y observar los aspectos que generan presión sobre los suelos de conservación, así como los mecanismos o estrategias que se implementan (o no se implementan) para evitar su ocupación.

El tercer capítulo aborda la descripción del caso de estudio, mediante la definición de sus características, así como la comparación entre el deber ser aplicable, la situación que presenta el asentamiento, y lo establecido en documentos oficiales entre la población y las autoridades responsables. Finalmente, el cuarto capítulo es el análisis final de toda la información recabada, con el propósito de establecer las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

*“La ruina es el destino hacia el cual todos los hombres y mujeres se precipitan,
cada uno buscando su mejor provecho en un mundo
que cree en la libertad de los recursos comunes.*

La libertad de los recursos comunes resulta la ruina para todos”.

Garrett Hardin (1915-2003)- Ecólogo

El crecimiento económico que han tenido las grandes ciudades ha permitido que la población residente mejore sus ingresos, y a su vez incentiva la migración de personas de otras ciudades para mejorar su condición socioeconómica. Por lo mismo, los gobiernos del mundo debieron de prever las modificaciones económicas, políticas, geográficas y sociales que derivarían de las migraciones.

En algunos países, el prever implicó el empleo de la planeación urbana como herramienta fundamental para hacer ciudad, mientras que en otros se permitió el desarrollo urbano de forma inercial, fomentando con ello el modelo de periurbanización.

1.1. Economía de la urbanización y derecho a la ciudad

El proceso de industrialización del siglo XVI estimuló a nivel mundial el flujo de inversiones hacia las ciudades, creando los incentivos económicos para que la población de las zonas más próximas, migraran hacia ellas; haciendo que las migraciones funcionaran como un “mecanismo de redistribución de la población, en donde esta se vio obligada a adaptarse al reordenamiento espacial de las actividades económicas”.³

Los procesos derivados de la industrialización le permitieron al filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre postular el siguiente análisis:

“La industrialización había masificado la producción de mercancías y llevado al predominio del valor de cambio, sobre el valor de uso, lo que ocasionaba que la ciudad perdiera su carácter de obra construida socialmente, y se convirtiera en una mercancía más, lo cual repercutía en la sociedad urbana e industrial, al convertirla en una sociedad del consumo”.⁴

³ Singer, Paul, *Economía política de la urbanización*, México, Edit. Siglo XXI, 1998, undécima edición, pp. 33-34

⁴ Lefebvre ejemplificaba dicha situación por medio del “acceso que tenían los obreros a la propiedad sobre la vivienda que resolvía el problema del habitar, pero que tendía a centrar sus preocupaciones políticas en los derechos de propiedad, alejándolos de la acción política anticapitalista, es decir, con “el proceso de urbanización, se redujo a ocupar una vivienda, esto es, se convirtió en una función separada de la actividad política”, la cual debían de mantener, y más aún ante la constante expansión del mercado. – Molano Camargo, Frank, *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea*, Revista FOLIOS, núm. 44, [en línea], México, 2016, pp. 7, Dirección URL: <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>, [consulta: 02 agosto de 2019]

Lefebvre preveía que con la industrialización, se daría la mercantilización de las ciudades, y surgiría lo que denominó *urbanismo moderno*, que señaló como la razón por la que se generaría mayor segregación espacial:

“Predominaría el valor de cambio del espacio mercantilizado, e imposibilitaría que los trabajadores pudieran participar en las decisiones sobre la ciudad; situación que pondría fin a la concepción de la ciudad, como construcción social disputada política y culturalmente por diferentes clases sociales, y la fijaba como espacio libre para la producción capitalista, en el que las políticas de hábitat urbano se reducían a una serie de imposiciones y controles de planificación, zonificación, usos de suelo, y recaudación de impuestos, e impedía la participación ciudadana en las decisiones sobre los cambios urbanos”.⁵

Este análisis le permitió a Lefebvre formular en 1967 el “Derecho a la ciudad”, que concibió como la herramienta de acceso a la nueva vida urbana. Definió este derecho como aquel que tienen los habitantes urbanos para construir, decidir y crear ciudad, haciendo de la misma un espacio privilegiado de la lucha anticapitalista, que funcionaría como “el retorno de la clase obrera a la ciudad, como productora del espacio y usufructuaria de su valor de uso”, siempre y cuando prevaleciera la lucha obrera, que forzosamente “debería de estar acompañada de iniciativas de investigación urbana y acción política, pues así se prepararía a la clase obrera para incidir en las decisiones de la ciudad y consecutivamente sería posible su apropiación”.⁶

Cabe mencionar que la industrialización fungió como un primer eslabón, de una serie de cambios económicos mundiales que irían modificando la concepción sobre la ciudad y, por ende, el derecho que se delimitaba en torno a ella, en consecuencia, diferentes autores complementaron y adecuaron la concepción del Derecho.⁷ El mismo Lefebvre con el paso de los años se vio obligado a considerar, que no solo la clase obrera intervenía en la lucha por el derecho a la ciudad, ya que el espacio incluía a toda la sociedad, todas las clases, la

⁵ *Ibid.*, pp. 7

⁶ *Ibid.*, pp. 6 y 7

⁷ Lefebvre establecía el derecho a la ciudad como una construcción autónoma y obra colectiva frente al capital y al Estado, de lo cual derivaron postulados como los de David Harvey, Edward Soja y Ana Fani Alessandri Carlos, quienes con el paso de los años incorporaron nuevos elementos al concepto de Lefebvre. De manera general, David Harvey, se basa y retoma el derecho a la ciudad como un proyecto político de lucha anticapitalista, para recuperar la ciudad como un bien común, mientras que Edward Soja va más allá al considerarlo como una reivindicación de la lucha por la justicia espacial, retomando aspectos culturales y sociales. Finalmente, Ana Fari, baja su estudio al caso concreto de Brasil, y reafirma el derecho a rehacer la ciudad y la vida urbana por medio de la recuperación del espacio público y el mantenimiento de la autonomía política. – Molano, Frank. *Óp. Cit.*, pp. 8-16

base económica y la superestructura⁸; además, reconoció el latente peligro que representaba la globalización económica, financiera y tecnológica.

Los eslabones que siguieron a la industrialización acentuaron aún más las diferencias y los cambios económicos mundiales; la Globalización y posteriormente el Neoliberalismo significaron la instauración de nuevos modelos económicos que motivaron la nueva redistribución urbana de los territorios en todo el mundo, y que derivó en dos escenarios:

- ✚ La cohesión o la exclusión urbana, es decir, las regiones del mundo que contaron con el desarrollo de mercado idóneo para competir a nivel mundial desarrollaron una dinámica integradora, en donde el crecimiento favoreció el desarrollo urbano para todos los habitantes.
- ✚ La fragmentación de la composición urbana en sectores formales como centros y barrios, y en sectores informales, como las zonas periféricas.⁹

Lo anterior se puede explicar, porque la globalización es una “fusión de procesos transnacionales y estructuras domésticas, que permite a la economía, la política, la cultura y la ideología de un país permear en otro, lo que conlleva a la reorganización del gobierno, la economía y la cultura alrededor del mundo. Además, versa en torno a los desafíos que emergen de la pérdida de control sobre los flujos económicos y tecnológicos al ser un proceso inducido por el mercado, en donde los procesos políticos y gubernamentales no tienen un nivel de dirección.”¹⁰ Aunque los procesos que conlleva la globalización repercuten de maneras distintas, dependiendo en gran parte de las condiciones económicas, políticas y sociales de los países.

“Es probable que las sociedades menos desarrolladas sean las menos preparadas para enfrentar todos los cambios bruscos e imprevisibles que promete la globalización. Si un país no disfruta de un sistema democrático sólido, bien definido y apoyado por la población, es probable que sea más vulnerable a las influencias del exterior, que los países con sistemas democráticos más fuertes y estables. Lo mismo para la economía. Un país que no tiene una

⁸ Concepto marxista que hace referencia al conjunto de elementos jurídicos, políticos e ideológicos provocados(derivados) por la infraestructura o base, es decir, se trata del conjunto de representaciones e instituciones artísticas, culturales, religiosas, políticas y jurídicas que han sido creadas por la infraestructura con un fin predominantemente ideológico. Esto quiere decir que todos los componentes de la superestructura sirven a un doble fin: ocultan el conflicto que hay en la base y legitiman la situación vigente. – Boron, Atilio, *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, pp. 47-48

⁹ Borja, Jordi, “*La ciudad en la globalización*”, en *Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o Cooperación?*, México, Porrúa, 2005, pp. 67-68

¹⁰ Morales, Fernando, *Globalización: conceptos, características y contradicciones*, [en línea], México, pp.2, Dirección URL: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4796216.pdf> [consultado el 09 de septiembre de 2019]

economía generalmente fuerte, equilibrada y estable, se encontrará probablemente muy vulnerable a la imposición de expectativas de la comunidad internacional.”¹¹

Por estas razones, la globalización se convirtió en un proceso de impacto diferenciado, en el que los países desarrollados, lograron constituir nuevos modelos y mecanismos que le hicieran frente a los cambios económicos mundiales. Mientras que los países en vías de desarrollo se vieron rebasados al carecer de herramientas de inclusión, y en consecuencia generaron un modelo en el que los sectores más pobres comenzaron a ser los menos beneficiados.

“Desde la perspectiva económica, adopta la forma de ingresos bajos asociados a empleos de baja calificación y falta de activos patrimoniales, y desde el punto de vista social se refleja en un hábitat precario con falta de servicios y seguridad en la tenencia de la tierra. (...) Particularmente en el ámbito del hábitat y de las intervenciones urbano-territoriales existe un vacío que oriente la política pública para mitigar los impactos de esta vulnerabilidad en los sectores de pobreza urbana, y que atienda sus demandas básicas”.¹²

En el caso de América Latina se identificó que, debido al “marco de asimetrías profundas en la distribución de los recursos y del poder, aunado a la falta de institucionalidad sólida y una conducción política y técnica robusta, persistente y anticipatoria”¹³ se favoreció la permanencia y acentuación de la marginación, que se reflejó entre otras cosas, en el desarrollo desigual de las urbes-metrópolis, lo que también se relaciona con la concentración y el aumento demográfico, pues desde los años cincuenta, se estimó que el 95% de la explosión demográfica, se produciría en las áreas urbanas de los países en vías de desarrollo, en donde la población se duplicaría alcanzando cerca de 4,000 millones en la próxima generación¹⁴ (Tabla 1).

Tabla 1. Las megaciudades de América Latina (población en millones)

País	1950 (a)	2004 (b)	Diferencia % (c)=((b/a)-1)*100
Ciudad de México	2.9	22.1	662.0
Sao Paulo	2.4	19.9	729.1
Buenos Aires	4.6	12.6	174.0
Río de Janeiro	3.0	11.9	296.7
Lima	0.6	8.2	1266.7
Bogotá	0.7	8.0	1043.9

Fuente: Extraído de Davis, Mike, “Planeta de ciudades miseria”, España, Akal, 2014, pp. 14

¹¹ Mateus, Julián y Brassat, David, *La globalización: sus efectos y bondades*, [en línea] Colombia, pp. 65, Dirección URL: <http://uac1.fuac.edu.co/revista/M/cinco.pdf> [consultado el 09 de septiembre de 2019]

¹² Aguilar, Adrián, *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*, México, Porrúa, 2013, pp. 125.

¹³ CEPAL, *Población, territorio y desarrollo sostenible*, Ecuador, Naciones Unidas, 2012, pp. 132

¹⁴ Davis, Mike, *Planeta de ciudades miseria*, España, Akal, 2014, pp. 38

La concentración y el crecimiento demográfico exponencial, en un contexto de liberalización de los mercados mundiales, y en particular del mercado inmobiliario, gestó las condiciones para que la oferta y la demanda de viviendas en las grandes ciudades cambiaran su balance. Esto se reflejó en la expansión de la urbanización, la fragmentación del tejido urbano y social, y la privatización de los espacios públicos urbanos, generando desigualdades urbanas sujetas a las clases sociales.

Las ciudades en los países en vías de desarrollo se caracterizaron por la existencia de un amplio sector de la población imposibilitado para adquirir una vivienda, ante la incapacidad económica y la falta de acceso a los mecanismos de financiamiento para obtener una vivienda en los mercados formales, es decir, “desde el punto de vista de la demanda, presentaron un déficit habitacional permanente y acumulativo, en donde las necesidades rebasan a la producción y al abastecimiento de viviendas”.¹⁵

Por todo lo anterior, durante los años ochenta surgieron propuestas de atención, motivadas principalmente por recomendaciones de instituciones internacionales como el Banco Mundial. Como parte de estas propuestas se comenzó implementando un nuevo modelo habitacional, que planteó la eliminación del apoyo a la vivienda social, para dar mayor impulso al sector hipotecario, en consecuencia, se dejó de destinar presupuesto público para la creación de viviendas de carácter social, y se transfirió dicha atribución al mercado hipotecario, con la idea de que la población de medianos y bajos ingresos tuvieran acceso a préstamos que les permitieran adquirir viviendas.

Con la incursión del mercado inmobiliario se dio la mercantilización y financierización de la vivienda como parte de los programas de ajuste estructural. El Banco Mundial se dio a la tarea de diseminar, particularmente en América Latina, el modelo de préstamos directos a países¹⁶, con el propósito de facilitar la acción de los mercados de vivienda. Dichos préstamos se condicionaron a la existencia de siete instrumentos (Figura 1).

¹⁵ Gonzales Jorge, Kunz Ignacio y Barrios Dulce. “Uso residencial” en *Uso del suelo y territorios. Tipos y lógicas de localización en la Ciudad de México*, México, UNAM, 2003, pp. 182

¹⁶ En lo que concierne a las directrices del Banco Mundial, su trayectoria teórica ha estado ligada al objetivo del crecimiento económico, que ha sido el propósito fundamental que ha animado sus préstamos. Se identifican tres enfoques que en el curso del tiempo han caracterizado la gestión del Banco: un enfoque convencional del crecimiento, un enfoque del crecimiento que integra las necesidades sociales básicas y un enfoque de crecimiento económico hacia afuera con reformas estructurales. Respecto del enfoque convencional del crecimiento que inspiró al Banco Mundial en la década de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, se tiene que, se concebía ese proceso como la transformación de una economía tradicional, eminentemente agrícola, en otra moderna de tipo industrial que requería como requisito fundamental mejorar las condiciones de su infraestructura. Conforme la concepción del Banco sobre el crecimiento económico se establecía como relaciones fundamentales, las que, cuantitativamente, se entablaban entre la formación del ahorro y la inversión, por un lado, y

Figura 1. Instrumentos recomendados por el Banco Mundial.



Fuente: Elaboración propia con base en Raquel, Rolnik, “*La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*”, Santiago de Chile, LOM Editores, 2017.

Estos instrumentos tenían una función indispensable, ya que al darle curso a la demanda, garantizarían un sistema de libre intercambio de la vivienda, consolidado y efectivizado legalmente, por medio de un sistema de registro de tierras y propiedades (para regularizar la tenencia irregular); del desarrollo de un sistema financiero de habitación; de la creación de instituciones de crédito hipotecario saludables y competitivas, así como de productos innovadores para que los sectores menos favorecidos ampliaran sus posibilidades de acceso a la compra de una casa propia. En tanto que, para ampliar la oferta, sería necesario posibilitar infraestructura para urbanización; reformar los sistemas de reglamentación urbanística y edilicia para equilibrar los costos y beneficios de las normas que impactan en los mercados de suelo y residenciales, reformando leyes que dificultaran la oferta de vivienda; organizar la industria de la construcción civil a fin de fomentar la competencia, y remover obstáculos y barreras comerciales para los insumos. Finalmente, para mejorar el desempeño de la vivienda como un todo, sería necesario fortalecer institucionalmente el sector habitacional, para monitorear y administrar su desempeño.¹⁷

La implementación de los instrumentos mencionados provocó “la disminución del apoyo para la habitación social destinada a la población de bajos ingresos; del 90% del total de préstamos al área habitacional en los años setenta, se pasó a mediados de los noventa a menos del 10%, ocasionando que las políticas de financiarización¹⁸ sirvieran mucho más

la de este binomio con el circuito asociado a la expansión productiva (ligada a una mayor infraestructura y patrones tecnológicos avanzados), al empleo y a los ingresos. – Lichtensztein, Samuel, *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sus relaciones con el poder financiero*. [en línea] México, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2012000100002 [consultado el 15 de enero de 2020]

¹⁷ Rolnik, Raquel, *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*, Santiago de Chile, LOM Editores, 2017, pp. 70

¹⁸ El concepto de financiarización, de reciente generalización en la literatura económica, ha sido utilizado para referirse —de una u otra forma— al creciente dominio que los mercados y la lógica financiera ejercen sobre el

para ampliar los mercados financieros que para aumentar positivamente el acceso a la vivienda para los más pobres y vulnerables”.¹⁹ Confirmando que la serie de preceptos que dictó el Banco Mundial tenían como objetivo real, el desarrollo del mercado hipotecario, pues proyectaron las condiciones propicias para que el sector habitacional comenzara a girar en torno al mercado mobiliario basado en las hipotecas.

1.2. Periurbanización y Asentamientos Humanos Irregulares

En el contexto del ajuste estructural por las modificaciones del modelo económico, “en donde la desvalorización de la moneda y la reducción del Estado –particularmente respecto de su función para la regulación urbana–, ante el acaparamiento del capital privado en el mercado inmobiliario, favorecieron la creación en masa de barrios marginales que fueron impulsados por los esfuerzos de familias de bajos ingresos y/o el empleo informal, en un intento por garantizar tierra asequible y que estuviera ubicada en áreas razonables”.²⁰ Por lo que, es posible afirmar que ante la incapacidad y/o indiferencia para dotar a los grupos de menores recursos de tierra urbanizable para viviendas con la infraestructura necesaria, la población optó por acaparar los territorios menos vigilados y más cercanos a las urbes, ubicados principalmente en las periferias; lo que dio origen al modelo de “urbanización periférica” o “periurbanización”, que da cuenta del desarrollo metropolitano desigual ante la sobre expansión de los límites de las ciudades y la marginalización de la población, y cuyas características se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. Características del modelo de periurbanización.

Característica	Descripción
Modelo de periferia policéntrica	Persiste un “centro” sumamente fuerte y dominante, pero las condiciones de desventaja de la periferia disminuyen con el paso del tiempo, al grado en el que la periferia presenta condiciones de policentrismo con más bienes y servicios que ofrecer.
Todos los actores sociales favorecen la expansión periférica	Las clases medias y las élites prefieren salirse de las áreas centrales hacia desarrollos residenciales periféricos; los agentes inmobiliarios desarrollan conjuntos residenciales en las franjas rural-urbanas; los grupos pobres invaden o compran de manera ilegal lotes baratos en las áreas periféricas. Todos los grupos sociales, impactan en diferentes grados, favoreciendo la expansión.
Presión de cambio de uso del suelo	Ante la mayor disponibilidad de espacios y el valor más barato del suelo, se genera una creciente comercialización, especulación y demanda de la tierra, y por lo mismo conflictos para el cambio de usos de suelo, que en consecuencia, se manifiesta con la presencia de una notoria heterogeneidad de usos de suelo y de grupos sociales.

conjunto de la dinámica económica desde finales de la década de 1970 Sin embargo, no existe en la literatura especializada una definición común de este fenómeno. – Álvarez Peralta, Ignacio., & Luengo Escalonilla, Fernando, *Financiarización, acumulación de capital y crecimiento salarial en la UE-15*. [en línea] México, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672011000200005 [consultado el 15 de enero de 2020]

¹⁹ *Ibid.*, pp. 71

²⁰ *Ibid.*, pp. 129-132

Característica	Descripción
Representan un sistema ecológico y socioeconómico	Se trata de zonas en transición o un gradiente entre el extremo urbano y el rural que se mantiene lejos de la tradicional dicotomía urbano-rural, que no se limita solo a los rasgos físicos, sino que trasciende a la dinámica de las interacciones urbano-rurales que afectan estos espacios.
Disminución del sentido de comunidad y de lugar	Se generan efectos en las formas de vida de la población de estos espacios periurbanos, debido a la llegada de nuevas actividades productivas, así como por el desarrollo de medios de comunicación y la modificación de los espacios abiertos.

Fuente: Elaboración propia con base en Graizbord, Boris, *Metrópolis. Estructura urbana, medio ambiente y política pública*, México, Colegio de México, 2014.

Estas características demuestran la presión que se ejerce al suelo de las periferias por diferentes actores que paulatinamente van transformando lo rural en urbano; aunado a que resaltan el hecho de que al ser un modelo que surge por la autogestión de ciertos sectores de la sociedad, se establece como forma “de ocupación del suelo que no sigue la normatividad urbana y el aprovechamiento racional del suelo, dando origen a un patrón de desarrollo urbano que en determinado momento se vuelve insostenible desde el punto de vista ambiental, social y económico”.²¹

En las grandes ciudades de América Latina se replicó este modelo de ocupación en territorios pertenecientes al sector público y/o en tierras de propiedad comunal²², al ser los espacios “idóneos” para ser habitados legal o ilegalmente por la población, debido al bajo costo del suelo²³; sin embargo, este tipo de ocupación acarrearía eventualmente un problema de *commons* o de bienes públicos como se muestra en la figura siguiente:

²¹ Sobrino, Jaime, *La urbanización en el México contemporáneo*, Ciudad de México, Colegio de México, 2011, pp. 39

²² Un número importante de ejidatarios venden de manera ilegal sus tierras, principalmente por dos razones: los ejidatarios de la periferia urbana aún encuentran más redituable vender sus tierras de manera ilegal que mantenerlas; o porque todavía no cuentan con los títulos de sus parcelas y solares urbanos, por lo que no pueden iniciar asociaciones comerciales o productivas. Por estas mismas razones, los precios por los que se venden sus tierras se ubican muy por debajo de su valor real y propician.

Al respecto, en la Ciudad de México, el surgimiento de colonias populares en terrenos comunales o ejidales se debió a la reglamentación que se estableció con la reforma de 1972 a la Ley Agraria, pues en el momento en el que se da la posesión de las tierras, se exigen ciertas condiciones para la formación de las colonias, sin embargo, los líderes y los funcionarios no protegen a los campesinos, sino cumplen otros intereses. – Azuela, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el Estado*, México: Colegio de México, 1989, pp. 335 y Cruz Rodríguez, María Soledad, *Urbanización, ejidos y la nueva Ley Agraria*. En Anuario De Espacios Urbanos, Historia, Cultura Y Diseño, México, UAM, 1994, pp. 280.

²³ Ávila, Héctor, *Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades*, [en línea] México, pp. 100, Dirección URL: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_41/ANALISIS/7%20HECTOR%20AVILA.pdf [consulta: 26 de septiembre de 2020]

Figura 2. *Commons* en la periurbanización.



Fuente: Elaboración propia con base en Hardin, Garrett. *La tragedia de los comunes*. [en línea] México, Dirección URL: <https://www.redalyc.org/pdf/305/30541023.pdf> [consultado el 01 de febrero de 2020]

Garret Hardin definió la tragedia de los comunes como una “situación donde no hay incentivos para evitar la sobreexplotación y el agotamiento de un recurso de propiedad comunal (*commons*), ya que, si un recurso no le pertenece a nadie, ninguna persona toma en cuenta los efectos del uso del recurso sobre los demás²⁴”, de manera que, un grupo de individuos motivados por intereses personales y partiendo de conductas individuales y racionales, al maximizar su propio beneficio, sobreexplotan y agotan un recurso de uso público, generando una situación desastrosa, que eventualmente deriva en su extinción.

Aplicando esta situación al desarrollo de la periurbanización sobre territorios del sector público o de *commons*, no aptos para el uso habitacional y necesarios para la conservación de los recursos naturales, se entiende que se parte de una conducta individual racional, en la que prevalece el beneficio propio al apoderarse del espacio público como suelos con alto valor ambiental, para hacerlo habitacional. Esto deriva en asentamientos irregulares, sin servicios, sin espacio para bienes públicos y genera externalidades negativas con impacto en los servicios ambientales, provocando un desastre a nivel colectivo.

Por lo general, las comunidades o grupos sociales que enfrentan problemas de *commons*, carecen de autonomía o capacidad suficiente para modificar sus propias estructuras institucionales y/u organizacionales; aunque en ocasiones, pueden ser las mismas autoridades las que impidan o inhiban el desarrollo de cambios constructivos, por estar involucrados en procesos donde se benefician con la persistencia de los problemas.²⁵

²⁴ Hardin, Garrett, *La tragedia de los comunes*. [en línea] México, pp. 1243-1248, Dirección URL: <https://www.redalyc.org/pdf/305/30541023.pdf> [consultado el 01 de febrero de 2020]

²⁵ Quadri, Gabriel, *Políticas públicas. Sustentabilidad y medio ambiente*, México, Porrúa, 2006, pp. 109-110.

Cabe señalar que este tipo de problemas, surgen debido a que la urbanización periférica se da en espacios mixtos en donde las actividades agropecuarias permanecen en cierta medida junto a usos netamente urbanos, definiendo un devenir constante entre lo urbano y lo rural, que genera problemas por su cercana localización a la ciudad, por ejemplo: el impacto de los desechos sólidos y líquidos residuales, la contaminación atmosférica, la fuerte presión de parte de promotores inmobiliarios para la venta de tierras, entre otros, y que deriva en el reemplazo del suelo y vegetación por superficies impermeables.²⁶

Aunque el impacto de la periurbanización no se limita solo a lo físico del espacio, sino también a lo social, debido a que acentúa la pobreza y la exclusión, haciendo que la población de estos territorios no goce plenamente de sus derechos. Pues la urbanización periférica implica la formación de *slums* o Asentamientos Humanos Irregulares (AHI), caracterizados por la ausencia de servicios públicos y condiciones precarias de vida.²⁷

Según el programa Hábitat de Naciones Unidas, este tipo de Asentamientos presentan tres de las principales dimensiones de pobreza: la dimensión jurídica, que es la situación legal de la vivienda o la tierra urbana y se vincula a la forma de adquisición de la propiedad; la dimensión física que se refiere a la calidad de la vivienda y la presencia de servicios básicos; y la dimensión social que se refiere al tema del empleo y al ingreso económico de los habitantes.

En cuanto a la forma de adquisición de los territorios se identificaron dos tipos de asentamientos²⁸ (Tabla 3):

Tabla 3. Tipos de asentamientos irregulares.

Tipo	Características
Por invasión	Constan de una primera etapa de la urbanización de los asentamientos normalmente provisional, porque los invasores son pobres y esperan, en esta primera fase de prueba, la reacción de las autoridades. Para garantizar las posibilidades de éxito de una ocupación ilegal, se realiza una planeación previa y la definición de estrategias claras en donde el factor sorpresa, la rapidez en la ocupación del territorio y la movilización de cientos o miles de personas es fundamental. Por lo regular se trata de ocupar de facto el sitio, por lo que se utilizan materiales de construcción ligeros o prefabricados, como paneles y estructuras de madera. (...) Si la invasión fue bien organizada y la ocupación tiene un tamaño considerable, el desalojo o demolición del asentamiento es poco probable, lo que procede es un largo proceso de negociación. Si se reduce el riesgo de un desalojo, el asentamiento evoluciona: las casas se mejoran hasta que después de varios años surgen construcciones sólidas y de varios pisos que no pueden ser demolidas.
Fraccionamientos irregulares	Constituye la segunda generación de asentamientos espontáneos que representa una alternativa más organizada y eficaz en la atención al problema habitacional de las clases pobres, que la ofrecida por la urbanización espontánea e irracional de los primeros años.

²⁶ Graizbord, Boris, *Metrópolis. Estructura urbana, medio ambiente y política pública*, México, Colegio de México, 2014, pp. 81

²⁷ Sobrino, Jaime, *Óp. Cit.*, pp. 29

²⁸ Padilla Galicia, Sergio, *Urbanismo Informal*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, pp. 20–22

Tipo	Características
	<p>Los fraccionamientos irregulares están organizados profesionalmente por comerciantes ilegales de tierra y con la finalidad de obtener beneficios económicos. Estos promotores o comerciantes manejan grandes extensiones de tierra, en la mayoría de los casos áreas agrarias en la periferia urbana, y actúan sin obtener algún tipo de permiso o autorización oficial. La fragmentación político-administrativa en la metrópoli facilita esta práctica, ya que el control y regulación por parte de los municipios o delegaciones territoriales existentes es prácticamente imposible. Las urbanizaciones irregulares pueden tener dimensiones muy grandes que rebasan los tamaños de urbanizaciones formales tradicionales. Si bien estas urbanizaciones son ilegales y surgieron debido a factores comerciales y especulativos, el término “espontaneo” es relativo, ya que estos asentamientos son producto de un proceso simplificado, en el que se incorporan terrenos comprados o negociados previamente y después de fraccionados son vendidos en parcelas individuales. Los predios no sólo se ocupan, se toman como sucede en las formas de favela o de invasión.</p>

Fuente: Extraído de Padilla Galicia, Sergio. *Urbanismo Informal*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, pp. 20–22

El principal factor que diferencia un tipo de asentamiento del otro es la forma en la que se adquieren los terrenos, pues en la invasión se parte de una acción individual directa hacia los territorios, que buscará su consolidación individual o colectivamente, mientras que en los fraccionamientos irregulares se parte principalmente de una acción individual al fraccionar los terrenos, se pasa a un acto colectivo “organizado” al venderlos y se busca su consolidación de manera comunitaria. Además, ambos tipos de asentamientos tienen un factor en común: son posibles por las fallas en los ordenamientos jurídicos que regulan la tenencia de la tierra, así como por las deficiencias institucionales para aplicar dichos ordenamientos. Al respecto, Raquel Rolnik propone dos explicaciones para ello²⁹:

- ✚ Se da la violación de la ley ante la ocupación de un territorio vacío sin el consentimiento de su(s) propietario(s), e implica una consecuencia legal para ello y/o;
- ✚ Persiste cierta ambigüedad sobre la titularidad del territorio que permite su ocupación, es decir, la tierra puede no tener “propietario” formal o, incluso, ser objeto que disputan varios supuestos propietarios, y aunque la presencia de los ocupantes puede considerarse como ilegal, en muchas ocasiones se consolida la ocupación.

De modo que, en el marco de la periurbanización la propiedad se vuelve frágil y difusa, lo que deriva en la ocupación de terrenos y en las distintas formas de compra o alquiler de pedazos de tierra que no son objeto de divisiones oficiales del dueño y/o que tampoco podrían ser aprobadas por las normas vigentes.³⁰ Por lo que se puede deducir que, si los terrenos tuvieran títulos de propiedad bien definidos, estuvieran protegidos por el Estado y tuvieran un aprovechamiento rentable para sus propietarios, estos no se pondrían a la venta y su ocupación ilegal no se consumaría.

²⁹ Rolnik, Raquel, *Óp. Cit.*, pp. 142

³⁰ *Ibid.*, pp. 144

Lo anterior sugiere que una de las claves para el análisis de los AHI reside en la situación jurídica por la que se adquieren los terrenos, y se relaciona directamente con “el encuentro, la coexistencia, y muchas veces, el conflicto entre diferentes órdenes jurídicos que operan sobre el mismo territorio³¹”, puede ser normativa de diferentes niveles de gobierno, o de distinta materia, por ejemplo: cuando “el comprador tiene un documento que comprueba la compra legal, pero muchas veces la división es ilegal porque viola la legislación de división por zonas y por parcelas del suelo o porque el o los propietarios del área no demandaron (o no recibieron) un permiso para parcelar³². Al respecto, Raquel Rolnik señala que el choque entre distintos órdenes de gobierno provoca que se construyan un campo de indefiniciones donde los moradores se movilizaron ampliamente para luchar -incluso en el ámbito de la justicia- y permanecer donde están³³.

Ahora bien, en este punto del análisis es importante destacar el papel del Estado, pues aún cuando el surgimiento de los AHI sugiere su ausencia, el proceso de formación, consolidación y desalojo de estos demuestra que siempre hay cierta mediación de su parte, directa o indirectamente. Por ejemplo, “cuando los AHI alcanzan niveles altos de consolidación, y sus pobladores, un mayor nivel de participación política, se suelen ajustar las leyes que rigen el urbanismo para reconocer oficialmente la existencia de los asentamientos informales, lo cual funciona como una modalidad alterna de urbanización para atenderlos institucional y técnicamente³⁴. Aunque por lo general, los ajustes son motivados y aceptados cuando hay intereses particulares de por medio, en su mayoría de carácter político, de parte de las mismas autoridades, quienes tratan a los asentamientos como su moneda de cambio.

Los intereses de carácter político, se manifiestan especialmente con el inicio de los periodos electorales, pues la necesidad de votos hace que los candidatos efectúen el “clientelismo político”, definido como “el reparto de favores, bienes materiales, servicios o dinero a cambio de votos y/o apoyo político³⁵ o también entendido “como la creación de relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recur-

³¹ *Ibid.*, pp. 145

³² *Ibid.*, pp. 145

³³ *Ibid.*, pp. 145-146

³⁴ Gouverneur, David, *Diseño de nuevos asentamientos informales*, México, Universidad La Salle, 2016, pp. 49

³⁵ Ugalde, Luis Carlos, & Rivera Loret de Mola, Gustavo, *Clientelismo electoral y la compra del voto en México* [en línea] Dirección URL: <https://www.nexos.com.mx/?p=18989#sdfootnote3sym> [consulta: 8 de marzo de 2020]

sos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos”³⁶. En dicha relación, los factores contextuales como la marginación, el nivel de urbanización de la localidad y/o el nivel de escolaridad tienen un papel fundamental para que el cliente decida otorgar o no su apoyo.

De modo que, el clientelismo político permite que se consolide la ocupación de territorios con problemas de derechos de propiedad y más aun cuando no existen leyes efectivas y/o mecanismos sólidos que impidan la formación de AHI, lo que en conjunto favorece la ocupación irregular y deriva en la acentuación de las tres dimensiones de pobreza previamente mencionadas.

En resumen, el hecho de no contar con algún tipo de certeza jurídica para los territorios que son ocupados en las periferias hace que la autoconstrucción sea el principal medio por el que los pobladores pueden conseguir una vivienda, muchas veces sin la calidad adecuada y sin los servicios básicos. Además, la creación de empleos formales se imposibilita, dado que el uso comercial está prohibido, por lo que, esta forma de ocupación conlleva implicaciones que impiden el crecimiento económico formal de la zona y con ello se afecta o retrasa el desarrollo socioeconómico de la población. Finalmente, también se compromete la sostenibilidad del ambiente³⁷, debido a la degradación generada sobre el suelo, y que consiste en:

“Procesos inducidos por el hombre que disminuyen la capacidad actual y futura del suelo para sostener la vida humana. Los procesos de degradación del suelo pueden dividirse en dos grandes categorías. La primera se refiere a la degradación del suelo por desplazamiento del material edáfico. En ella se encuentra la erosión hídrica y eólica. Una segunda categoría se refiere a la degradación del suelo como resultado de un deterioro interno. En esta categoría encontramos la degradación física, que abarca el encostramiento, la compactación y el deterioro de la estructura del suelo, y la degradación biológica, resultado de un desequilibrio en la actividad biológica en el suelo, incluida la pérdida del banco de semillas y microorganismos de importancia en procesos de fertilidad y descontaminación. Sin embargo, es

³⁶ Audelo Cruz, Jorge, *¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática*, [en línea] México, pp. 5. Dirección URL: <https://www.re-dalyc.org/pdf/417/41751459004.pdf> [consulta: 8 de marzo de 2020]

³⁷ Martine, George, *Estado de la población mundial 2007*, New York, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2007, pp. 47

importante aclarar que muchos de estos procesos se encuentran intrínsecamente relacionados³⁸.

La degradación del suelo perjudica directamente el espacio privado y/o el público, es decir, en el ámbito privado afecta al dueño de la tierra al eliminar las propiedades del suelo y en consecuencia perjudica su productividad; mientras que en el ámbito público, el afectado es la sociedad en su conjunto, debido a que se erosionan los suelos y en consecuencia se generan problemas de sedimentación, contaminación difusa, azolves, deterioro de hábitats e inundaciones, entre otros. Esto sin mencionar que globalmente este proceso contribuye al cambio climático, a la pérdida de biodiversidad y a la modificación del régimen hidrológico de las cuencas.³⁹

1.3. Suelo de Conservación y sustentabilidad

En la Ciudad de México, el suelo se divide en urbano y de conservación, este último es una "categoría establecida en la legislación urbana"⁴⁰ y se refiere a las zonas en las que se establecen ciertas restricciones en el uso del suelo, debido a las características naturales que posee, las cuales se traducen en ecosistemas importantes para la subsistencia no solo de la Ciudad sino para toda la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)⁴¹.

En el artículo tercero, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 2010, se establece que el SC consiste en las zonas que por sus características ecológicas provee ser-

³⁸ Cotler, H., Sotelo, E., Domínguez, J., Zorrilla, M., Cortina, S., & Quiñones, L. *La conservación de suelos: un asunto de interés público*, [en línea] México, pp. 146, Dirección URL: <https://www.re-dalyc.org/pdf/539/53908302.pdf> [consulta: 8 de junio de 2019]

³⁹ *Ibid.*, pp. 154

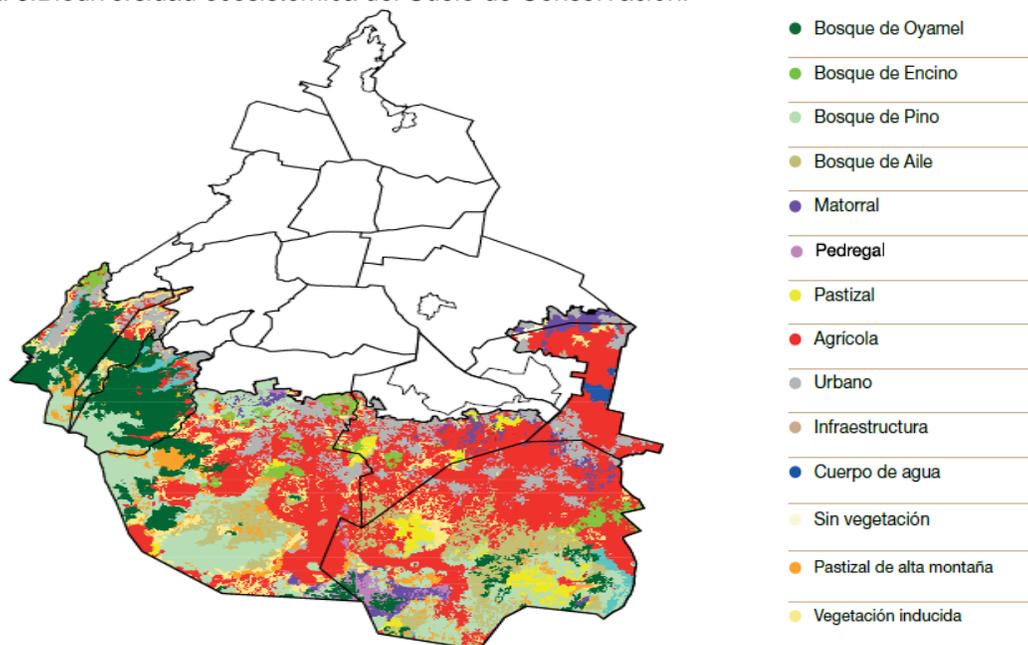
⁴⁰ Entre 1950 y 1970 en la Ciudad México, comenzó un proceso de urbanización que se extendió principalmente hacia el norte y oriente de la ciudad, hasta rebasar los límites de entonces Distrito Federal (D.F.) con el Estado de México, y a pesar de que el sur del D.F. quedaba relativamente apartado de esta dinámica urbanizadora, zonas de Coyoacán, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco tuvieron importantes impactos dada la expansión urbana, por tal motivo, para frenar y limitar el crecimiento de la mancha urbana hacia el sur de la ciudad se estableció, el 17 de diciembre de 1970, una "zona de veda" que abarcaba alrededor de la mitad del territorio del D.F. Posteriormente, a esta zona se le denominó "Suelo de Conservación Ecológica", que además de buscar frenar la urbanización de la ciudad, buscaba preservar dicha zona fundamentalmente como área de reserva para la recarga de los mantos acuíferos, el mantenimiento de los manantiales y la purificación del aire del Valle de México. – Sánchez, C., & Díaz-Polanco, H. *Pueblos, comunidades y ejidos en la dinámica ambiental de la Ciudad de México*. [en línea] México, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592011000300012 [consulta: 20 de septiembre de 2020]

⁴¹ Dentro del Valle se ubica la ZMVM (16 delegaciones y 18 municipios del Estado de México, con una superficie de 3,540 km² lo que representa el 37% de la cuencadel Valle de México, que cuenta con prominencias topográficas aisladas como el Cerro de Estrella, el Peñón y el Cerro de Chapultepec, entre otros; su ubicación geográfica y su entorno característico ejercen una influencia determinante sobre la calidad del aire existente en esta zona. en <https://paot.org.mx/centro/libros/proaire/cap02.pdf> PAOT, *Elementos para una gestión adecuada del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, México, PAOT, 2006, pp.3

vicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal, y que son necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal ahora Ciudad de México. Además, establece que las poligonales del SC estarán determinadas por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal⁴². En tanto que el artículo 31, del mismo ordenamiento, establece que los servicios públicos en poblados rurales en SC serán acordes a la sustentabilidad y aprovechamiento de los recursos naturales, comprendiendo la importancia que tienen dentro del medio ambiente⁴³.

Este tipo de suelo comprende entre el 50 y 59% del territorio de la CDMX y se localiza en las siguientes alcaldías: Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras⁴⁴, Tlalpan, Milpa Alta, Xochimilco⁴⁵ y Tláhuac⁴⁶. La representación geográfica de la biodiversidad del SC se presenta en la Figura 3.

Figura 3. Biodiversidad ecosistémica del Suelo de Conservación.



Fuente: Extraído de SEDEMA, *Suelo de Conservación*, México, 2016, pp. 22

⁴² *Ley de Desarrollo Urbano*, [en línea] México, Gaceta Oficial de la Federación, artículo 3, Dirección URL: http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/Ley_DevelopmentUrbano_DF_15jul2010.pdf, [consulta: 15 de octubre de 2018]

⁴³ *Ibid.*, artículo 31

⁴⁴ En estas tres alcaldías sus terrenos muy accidentados, dan lugar a sistemas de barrancas y ecosistemas muy particulares como los bosques de oyamel y los de galería. – SEDEMA, *Suelo de Conservación*, México, 2016, pp. 19

⁴⁵ En estas tres alcaldías los derrames lávicos dieron origen a grandes elevaciones, valles intermontaños y lomeríos, además de la presencia de bosques cerrados y semiabiertos, así como pastizales de alta montaña y pedregales. – *Ibid.* pp. 19

⁴⁶ En esta alcaldía hay importantes sistemas lacustres que comparte con la parte baja de Xochimilco. – *Ibid.* pp. 19

El SC además de favorecer la existencia de especies de flora y fauna, ofrece bienes y servicios ambientales a nivel regional y local⁴⁷ (Tabla 4), en beneficio de toda la población de la ciudad a través del papel multifuncional de los recursos naturales que albergan.

Tabla 4. Servicios ambientales que brinda el Suelo de Conservación en la Ciudad de México.

Servicio ambiental	Descripción
Suministro de agua	El SC es la principal fuente de recarga del acuífero de la Ciudad de México gracias a la conservación de los ciclos hidrológicos y que le permiten proveer del 60 al 70% del agua que se consume en la ciudad.
Disminución en los niveles de contaminación.	La cubierta vegetal del SC permite fijar gases que promueven el efecto invernadero al incorporar estos elementos en su estructura o ser utilizados como parte de su metabolismo. Esta capacidad permite que el SC sea un importante sumidero de contaminantes como el bióxido de carbono.
Reservorio de biodiversidad.	A pesar de que el SC ocupa menos del 1% del territorio nacional, este espacio alberga una importante diversidad de flora y fauna, la cual es equivalente al 2% de la riqueza biológica mundial y al 11% de la riqueza biológica nacional.
Regulación del microclima de la región.	La cubierta vegetal del SC, así como la del corredor Las Cruces–Chichinautzin, actúa como elemento que absorbe una importante cantidad de radiación solar. Esta característica permite que en la región se tenga un clima templado, disminuye las ondas de calor y los eventos extremos de temperatura.
Retención de suelo y agua.	La cubierta vegetal evita o disminuye los procesos de erosión eólica e hídrica. La retención de suelos permite que la productividad de estos se mantenga, evita el aumento de los sólidos suspendidos en la atmósfera y disminuye la cantidad de azolve que se traslada a las zonas bajas y que finalmente llega al drenaje. Además, la capacidad de retención del agua favorece la recarga del acuífero y evita inundaciones en las zonas bajas.
Producción agropecuaria y rural.	La producción agropecuaria representa una fuente de productos de subsistencia utilizados por los pueblos y comunidades rurales de la zona, así como para actividades productivas. Si bien en las últimas décadas las actividades agropecuarias en el Distrito Federal han disminuido y tienden a ser cada vez menos importantes en la economía regional, es un hecho que el SC juega un papel importante en la economía local principalmente en los poblados rurales.
Posibilidades de recreación, valores escénicos y culturales.	El turismo en pueblos originarios consiste en el disfrute y rescate de los valores sociales, económicos, culturales y naturales que proveen los pueblos originarios asentados en el Distrito Federal. Esta categoría incluye el fomento del turismo especializado en medicina tradicional, enfocado a la prestación de servicios cuya principal actividad es la curación, relajación y disfrute por medios tradicionales que utilizan la práctica curativa prehispánica; así como el turismo de fiestas, ferias y exposiciones mediante el cual se fomenta y fortalece la producción rural, artesanal y cultural.

Fuente: Elaboración propia con base en GDF, *Atlas geográfico del suelo de conservación del Distrito Federal*, México, Secretaría del Medio Ambiente, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 2012, pp. 10

Con la información anterior, queda demostrado que el SC le brinda a la CDMX servicios indispensables y genera efectos benéficos para el medio ambiente, así como para el bienestar y la salud de la población de la ciudad. No obstante, este tipo de suelo se vuelve más vulnerable al abarcar zonas donde se desarrollan procesos rurales que no son ajenos a los procesos urbanos de la ciudad (sociales, económicos y culturales), ya que estos man-

⁴⁷ A nivel región debido a que forma un continuo ecológico junto con la Sierra de las Cruces, al poniente; el Corredor Biológico Chichinautzin, al sur; y la zona de los volcanes Iztaccíhuatl y Popocatepetl, al oriente. Esta gran región permite mantener tres de los conglomerados urbanos e industriales más importantes del país: los valles de México, Toluca y Cuernavaca. A nivel local debido al aprovechamiento forestal, agropecuario y turístico que se realiza en la zona, por comunidades rurales quienes detentan este territorio, siendo la base de su desarrollo económico y social. – *Ibid.* pp. 37

tienen una estrecha relación de interdependencia, y se demuestra con el proceso de expansión urbana en tierras ejidales, comunales y de pequeña propiedad. Al respecto, la PAOT señala lo siguiente:

“La expansión urbana se ha enfrentado a un proceso agrario que se ha llevado a cabo casi de forma paralela, y que genera una competencia entre el proceso urbano y el agrario por el suelo, lo que implica la participación de diversos agentes sociales: ejidatarios, colonos, fraccionadores clandestinos, capital inmobiliario, entre otros. Específicamente, en la CDMX se constituyeron originalmente 90 núcleos agrarios con una superficie de 51,356 ha. y 23,057 ejidatarios, de los cuales para el 2002 persistían 64 en una superficie de 33,856 ha. bajo un régimen de propiedad social, en las delegaciones que cuentan con SC, sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) informó de una superficie de 26,028.72 ha., para el mismo año. En tanto que, aún permanecen 16 comunidades agrarias, de las cuales el 85% se dedican a actividades agrícolas”⁴⁸.

Los datos anteriores demuestran la disminución de terrenos ejidales en SC, así como la discrepancia entre los datos oficiales; lo que da pie a especulaciones que afectan directa o indirectamente a la figura del ejido, ya de por sí debilitada ante la falta de apoyo a los propietarios para actividades económicas rentables, falta de vigilancia, sanciones y/o por corrupción, etc.

En consecuencia, la realidad del ejido y de todo el territorio que comprende el SC demanda emprender acciones reales, que permitan preservarlo, asumiendo que es un asunto prioritario para garantizar el desarrollo sostenible de la Ciudad, entendido esto como la forma en la que “el crecimiento y las actividades económicas no agotan o degradan los recursos ambientales de los cuales depende el actual y futuro crecimiento económico”. Tomando en cuenta que “no es la sociedad quien realiza el desarrollo sostenible del ambiente, sino que el desarrollo sostenible de la sociedad incluye, entre otras, una dimensión ambiental”⁴⁹.

En resumen, la economía de la urbanización demostró cómo los cambios económicos mundiales repercutieron de formas distintas en todo el planeta, en donde las condiciones económicas, políticas y sociales fueron la clave para que los países planificaran su urbanización, o, por el contrario, dejaran fluir el modelo de autoconstrucción hacia las periferias, lo cual ocurrió en la mayoría de los países en vías de desarrollo, haciendo que en ellos surgieran *slums* o AHI en los territorios más vulnerables y menos propicios para habitar. En el

⁴⁸ PAOT, *Elementos para una gestión adecuada del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, Óp. Cit., pp. 7

⁴⁹ Aguilar, Adrián, Óp. Cit., pp. 29

caso de la CDMX se puede evidenciar con la ocupación del SC, que a pesar de proveer altos e importantes servicios ambientales, es urbanizado cada vez más, demostrando la anteposición de intereses individuales, en detrimento de los bienes públicos requeridos por la ciudad para su sostenibilidad.

Dicha situación lleva a cuestionar, cómo y cuál es el impacto real de estos acontecimientos en casos específicos, donde los efectos de la ocupación irregular son visibles, año con año, como en el caso del SC de la alcaldía Xochimilco, el cual permite realizar un análisis particular para identificar los efectos de los cambios económicos mundiales y nacionales en la CDMX, así como los elementos favorables y negativos de los mecanismos con los que cuenta la Ciudad para proteger dicho suelo.

CAPÍTULO 2. CONTEXTO Y GESTIÓN DEL SUELO.

“La nación que destruye su suelo se destruye a sí misma”.

Franklin D. Roosevelt (1882-1945) – Político estadounidense

El expansionismo urbano tuvo un impacto directo en todo el mundo, particularmente en los países en vías de desarrollo, cuyos gobiernos cedieron ante el crecimiento desmedido de las grandes urbes, tal es el caso de la Ciudad de México (CDMX), que comenzó a presentar un comportamiento encaminado a la periurbanización a partir de los años 80, a causa de los cambios en el patrón de migración interna, con predominio de los flujos rural-urbano⁵⁰, que se conjugaron con la escasez de suelo para vivienda de interés social. Dicho contexto impactó directamente en las alcaldías que contaban el mayor porcentaje de áreas de Suelo de Conservación (SC).

Por lo anterior, en este capítulo, se analizan las características que tuvo el proceso de periurbanización en la CDMX, mediante la proliferación de los Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) en el SC de Xochimilco. Posteriormente, se describen los instrumentos jurídicos existentes para la regulación y protección del SC, con el objeto de identificar aquellos que permiten o inhiben la ocupación de este, destacando las carencias y/o deficiencias que presentan tanto los instrumentos, como las autoridades que los emplean.

2.1. Antecedentes de la urbanización en la Ciudad de México.

La urbanización en México ha sido un proceso acelerado, que ha desarrollado ciertas características dependiendo de las condiciones económicas, políticas y/o sociales que se presentan en el país; al respecto, Jaime Sobrino considera tres fases⁵¹ en las que se puede dividir la urbanización en México (Tabla 6) y que se relacionan con la evolución económica del país, con la concentración de la población en áreas urbanas y con la distribución territorial de los asentamientos humanos.

⁵⁰ Sobrino, Jaime, *La urbanización en el México contemporáneo*, Ciudad de México, Colegio de México, 2011, pp. 2

⁵¹ Alternativo a lo propuesto por Jaime Sobrino, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su “Informe sobre el crecimiento urbano de la Ciudad de México” considera cuatro etapas de urbanización. La primera etapa (principios del siglo XX-1928), denominada “El positivismo y la revolución a la ciudad moderna. La Expansión de la Ciudad de México”; la segunda etapa (1928-1982) “El nuevo Estado frente al crecimiento de la ciudad. De la ciudad postrevolucionaria a la planeación urbana”; la tercera etapa (1982-1997) “Cambio de modelo, la ciudad entre lo privado y lo público. La ciudad neoliberal”; y la Cuarta etapa (principios del siglo XXI a la fecha), “La ciudad global de cara a los desafíos del siglo XXI”.

Tabla 5. Características de las fases de la urbanización en México.

PRIMERA FASE (1900-1940)	SEGUNDA FASE (1940-1980)	TERCERA FASE (1980-2010)
<ul style="list-style-type: none"> - Población total aumentó de 13.6 a 19.7 millones de habitantes, con una Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) de 0.9. - Grado de urbanización⁵² se elevó de 10.6 a 20%. - Ruptura del modelo liberal de crecimiento económico, el movimiento revolucionario y la emergencia del nuevo Estado nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Población se incrementó de 19.7 a 66.8 millones, con una TCPA de 3.1%. - La política económica de sustitución de importaciones y la inversión pública federal favorecieron la concentración de la población en áreas urbanas, algunas de las cuales rebasaron sus límites político-administrativos para iniciar procesos de conformación metropolitana. - Grado de urbanización se elevó de 20.1 a 51.8%. - La distribución territorial de la población urbana se caracterizó por su concentración hacia la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCDMX), cuyo monto demográfico ascendió de 1.5 millones de habitantes en 1940 a 14.5 millones en 1980, con lo que su participación con respecto a la población total del país pasó de 7.8 a 21.6%. 	<ul style="list-style-type: none"> - Volumen demográfico del país se elevó de 66.8 a 112.3 millones de habitantes, con una TCPA de 1.7%. - Caída significativa en la tasa de natalidad y una baja tasa de mortalidad, así como por el repunte de la migración internacional, especialmente hacia Estados Unidos. - Grado de urbanización cambió de 51.8 a 62.5% entre 1980 y 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en Sobrino, Jaime, *La urbanización en el México contemporáneo*, Ciudad de México, Colegio de México, 2011

Las fases que propone Jaime Sobrino muestran el crecimiento poblacional y el aumento en el grado de urbanización del país; particularmente en la segunda fase (1940-1980) se evidencia que a finales de esta, se desarrolló un proceso conocido como concentración polinuclear⁵³, en el que la población se reunió en puntos económicamente estratégicos, conformando cuatro zonas metropolitanas: Guadalajara, Monterrey, Puebla y la CDMX. En donde, las primeras tres ciudades contaban con más de un millón de habitantes, mientras que la CDMX tenía más de 14 millones de habitantes, lo que representaba el 21.6% de la

⁵² Es el porcentaje de población que reside en áreas urbanas respecto a la población total. La definición de área urbana difiere entre países y en algunos casos, también cambian de un censo a otro.

El «grado de urbanización» distingue tres tipos de asentamientos:

- Ciudades: Tienen una población de al menos 50,000 habitantes en áreas contiguas densamente pobladas (más de 1,500 habitantes por kilómetro cuadrado);
- Localidades (o pueblos) y zonas de densidad intermedia: con una población de al menos 5,000 habitantes en zonas contiguas cuya densidad es de un mínimo de 300 habitantes por kilómetro cuadrado; y
- Zonas rurales, que están constituidas principalmente por áreas con baja densidad de población o deshabitadas.

CEPAL, *GRADO DE URBANIZACIÓN*, [en línea] Dirección URL: <http://www.cepal.org/celade> [consultado el 4 de abril de 2019] y Dijkstra, Lewis; Hamilton, Ellen y Sameh Wahba *¿Cómo definir ciudades, pueblos y áreas rurales?* [en línea] Dirección URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/como-definir-ciudades-pueblos-y-areas-rurales> [consultado el 2 de febrero de 2021]

⁵³ Debido al incremento poblacional y al grado de urbanización por lo cual, se considera que en esta etapa se consolida la hegemonía urbana en México.

población total del país, razón por la que hubo un acelerado crecimiento de las urbes alejadas a la ciudad, principalmente hacia zonas especializadas en manufacturas.⁵⁴

Por consiguiente, al pasar a la tercera fase (1980-2010), la CDMX ya presentaba características encaminadas a la periurbanización, por lo cual, esta fase se puede dividir en dos periodos: el primero de 1982 a 1997 y el segundo de principios del siglo XXI a la fecha.

En el primero destacan los procesos transicionales de un modelo económico a otro, es decir, ante la grave crisis económica ocurrida en el sexenio de Miguel de la Madrid, se evidenció el desgaste del antiguo modelo de gestión; se frenaron las inversiones públicas⁵⁵, y se redujo la estructura administrativa. Además, ante la devaluación del peso, la inflación y la deuda⁵⁶, los ciudadanos vieron afectada su economía personal.

Dichas condiciones incidieron en la planificación de la ciudad, particularmente en la reducción de la producción de vivienda, debido al alza en las tasas de interés, a las diferencias entre el incremento de salarios y precios de los insumos, a la escasez y especulación por los elevados costos del suelo, así como por el aumento en los costos y trámites de permisos y de los créditos hipotecarios.⁵⁷ Además, acontecimientos como el sismo de 1985, repercutieron en la expansión urbana hacia la periferia; esto debido a que, el número de viviendas afectadas con el sismo, requerían acciones efectivas para su restauración, sin embargo, la cantidad de personas damnificadas rebasó la capacidad de acción de las autoridades y derivó en el aumento de la demanda de vivienda.

Para atender dicho contexto se ofreció “a los damnificados de ingresos medios (residentes de los conjuntos habitacionales administrados por el Estado) una atención basada en la adjudicación de la vivienda terminada que poseían diferentes organismos (INFONAVIT y FOVISSSTE principalmente) y créditos para la adquisición de unidades existentes en el mercado privado; mientras que los residentes de condominios del sector privado que habían perdido las viviendas que habitaban en calidad de inquilinos o propietarios, se les dio la

⁵⁴ Sobrino, Jaime. *Óp. Cit.*, pp. 3 y Garza, Gustavo, *La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas*, [en línea] México, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252007000200004 [consultado el 09 de marzo de 2018]

⁵⁵ En 1982 el gasto de inversión representaba el 7.7% del PIB, y llegó a su punto más bajo en 1985 al representar el 4.3%; el gasto programable, el corriente y de inversión bajaron o se estancaron en el periodo de 1982 a 1988, lo que quiere decir que a pesar de que hubo una reducción en el gasto público, las finanzas no mejoraron. – Ortiz Wadgymar, Arturo, *Política Económica de México 1982-2000*. El fracaso neoliberal, México, Nuestro Tiempo. S. A., 1998, pp. 71 y 72

⁵⁶ CDHDF, *Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, México, GDCDMX, 2018, pp. 50

⁵⁷ Evalúa DF, *La evolución de la ciudad de México factores para el desarrollo social*, Distrito Federal, Evalúa DF, 2012, pp. 64

oportunidad de adquirir lotes de terrenos para viviendas, a precios relativamente bajos en municipios del Estado de México, gracias a las facilidades dadas por el gobierno; provocando indirectamente el reforzamiento del patrón de urbanización periférica por las clases populares, al ubicar a la población en territorios sin el equipamiento habitacional y/o los servicios necesarios.⁵⁸

Asimismo, durante este primer periodo, hacia finales de los 80 e inicios de los 90, se efectuó una estrategia encaminada al modelo económico neoliberal, en la que se dio la apertura comercial internacional, la adopción de diferentes recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI)⁵⁹, y la menor participación del Estado en la producción de bienes y servicios⁶⁰; por ejemplo, los gobiernos locales transformaron su función de proveedores de servicios urbanos, para pasar a estimular y facilitar la inversión en proyectos promovidos por el capital privado, lo que originó el desplazamiento de los aparatos gubernamentales en la organización del territorio urbano.⁶¹

Esta inserción del modelo neoliberal en el país produjo en ese momento una recuperación económica relativa e inestable⁶², y se esperaba que con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y posteriormente al Tratado de Libre Comercio (TLC) se tuvieran más efectos positivos, sin embargo, los resultados fueron contrarios con efectos de corto y mediano plazo.⁶³

⁵⁸ CNDH, *Óp. Cit.*, pp. 51 y 52

⁵⁹ La crisis del petróleo y de la deuda que agobió a los países de América Latina con fuerza en los años ochenta, los llevó a aceptar las políticas promovidas por las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, plasmadas en el Consenso de Washington. En general, dicho Consenso contiene recomendaciones relacionadas con asuntos como la disciplina fiscal, las tasas de cambio, la apertura comercial y financiera, la reforma fiscal, las prioridades del gasto público, la inversión extranjera, la privatización, la desregulación y el derecho a la propiedad – Toussaint, Eric, *El banco mundial y la crisis de la deuda del tercer mundo*. En La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos, Buenos Aires, CLACSO, 2004, pp. 148

⁶⁰ Sobrino, Jaime. *Óp. Cit.*, pp. 2

⁶¹ Ornelas Delgado, Jaime, *La Ciudad bajo el neoliberalismo* [en línea] México, Dirección URL: <https://www.redalyc.org/pdf/112/11202303.pdf> [consultado el 4 de marzo de 2018]

⁶² Garza, Gustavo, *Óp. Cit.*

⁶³ Si bien los resultados de la estrategia económica fondomonetarista fueron lamentables, en 1995 llegaron a ser catastróficos, ese año el PIB se redujo 6.2 por ciento, la caída más severa desde 1932. Entre 1982 y 1998, los ingresos de los trabajadores como porcentaje del producto interno bruto (PIB) cayeron a niveles alarmantes; el salario mínimo perdió 72 por ciento de su poder adquisitivo; el PIB mantenía un comportamiento errático y en 1995 cayó 6.2 por ciento para registrar en los tres años siguientes crecimientos sin precedente; por último, el desempleo persistió al grado que la economía informal, que se calcula produjo el equivalente a un tercio del PIB nacional, proporcionando tanto o más ocupación que la ofrecida por el sector formal. Además, entre 1994 y 1996 la población total país aumentó en 3 millones 219 mil personas, la que vivía en condiciones de pobreza se incrementó en 10.5 millones, es decir, 17% más de la que había en 1994; pero los pobres extremos pasaron de 36 a 51 millones, lo que representa un aumento de 41%. – Ornelas Jaime, *Óp. Cit.* y Garza, Gustavo. *Óp. Cit.*

Debido a lo anterior, conviene subrayar que en este periodo, el neoliberalismo implicó modificaciones medulares en la estructura económica de los países, pero el efecto que estas tuvieron, dependió, entre otras cosas, de las características económicas, políticas e institucionales de los mismos países, así como de la capacidad de respuesta que los gobiernos tenían ante los cambios, por lo cual, para los países en vías de desarrollo, el obtener un beneficio real, era algo sumamente complejo o prácticamente imposible.

Por ejemplo, las modificaciones económicas en el marco del neoliberalismo no iban a funcionar por sí solas, requerían de adecuaciones internas y externas, entre otras cosas, se necesitaba crear nuevos mecanismos de incorporación de las tierras de propiedad social al crecimiento urbano, tarea que debería de realizarse de manera regulada y controlada por las autoridades locales, el gobierno estatal y la federación, bajo esquemas de planificación urbana que permitieran mitigar al mínimo su impacto⁶⁴, sin embargo, en el caso de México, no se contaban con las condiciones adecuadas, al no tener un sistema de pesos y contrapesos, por lo que el gobierno no tuvo la respuesta correcta y en lugar de obtener un beneficio tangible para la mayoría de la población, solo la mínima parte se benefició, y tanto la población con menores ingresos económicos, como el desarrollo planificado de la ciudad fue relegado.

En consecuencia, en la CDMX, el primer periodo de la tercera fase de urbanización significó el inicio de nuevos procesos de inserción, fragmentación y diferenciación de la estructura urbana de la ciudad, que derivaron en la expansión de los límites urbanos de la misma; evidenciándose en la zona sur con la ocupación ilegal de territorios no habitacionales, particularmente zonas prohibidas como barrancas, Áreas Naturales Protegidas, Áreas de Valor Ambiental, Suelo de Conservación, o reservas agrícolas.⁶⁵

Gran parte de las zonas mencionadas eran ejidales y/o comunales, por lo cual se restringía su venta, aunque esto no impedía que se realizaran ventas clandestinas e irregulares, y más aún cuando en 1992, esta forma de propiedad fue modificada con la reforma al artículo 27 constitucional⁶⁶, que “significó la liberación del mercado de este tipo de territorios, al permitir su privatización, el arrendamiento y el acceso a estos por parte del capital privado

⁶⁴ Colín, Nancy, *Óp. Cit.*, pp. 172

⁶⁵ PAOT, *Usos de Suelo en el Distrito Federal. Elementos Básicos*, México, PAOT, 2014, pp. 93

⁶⁶ Cámara de Diputados, *DECRETO por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, DOF, 06 de enero de 1992, artículo 27

nacional y extranjero”⁶⁷. Dicho cambio, hizo aún más vulnerable la figura del ejido, que ya se encontraba debilitada ante su poca productividad; orillando a los propietarios a poner sus ejidos en venta, lo que aunado a la fuerte demanda de vivienda de parte de la población con baja capacidad económica, hizo que la ocupación (legal o ilegal) de estos terrenos se volviera más y más común, e “hizo del crecimiento urbano en las periferias un hecho más solidificado”⁶⁸.

Posteriormente, en el segundo periodo de la tercera fase se da la consolidación de las ciudades globales, como la CDMX, y con ello surgió “una nueva política urbana que se reflejó en la creación de nuevos mecanismos de regulación, como el llamado “Bando 2”, emitido en diciembre del 2000, el cual tenía la finalidad de promover la construcción de vivienda de interés social y regular todos los predios que por razones históricas se encontraban deshabitados o en riesgo de derrumbe”⁶⁹ y con ello revertir el crecimiento desordenado.

“Sin embargo, careció de un diagnóstico que le permitiera vislumbrar correctamente la planeación del desarrollo urbano, además de que su redacción no tuvo la capacidad legal para frenar las construcciones de las inmobiliarias y que la vivienda realmente llegara a la población -de bajos recursos- a la que iba dirigida. Se dio el encarecimiento de los servicios, lo que condicionó la permanencia popular de la población de menores ingresos, derivando en el desplazamiento de esta población hacia delegaciones como Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta y Tláhuac, generando estrés ambiental al ubicar sus viviendas en suelo de conservación”⁷⁰.

⁶⁷ “Las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional se realizaron durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), e implicó modificaciones en diferentes ámbitos del desarrollo del país, siendo de incumbencia la transformación de cuestiones agrarias y su repercusión en el ámbito urbano, así como las derivaciones futuras. Entre ellas se encuentra que, a principios del sexenio de Ernesto Zedillo, la redistribución territorial del país ascendía a casi 103 millones de hectáreas ejidales y comunales y a 74 millones de propiedad privada. En ese entonces, se afirmaba que el acelerado ritmo del crecimiento urbano requería una demanda de regularización de predios no atendida en su totalidad. Además, se estimaba que en los siguientes cinco años el crecimiento urbano absorbería unas 150 mil hectáreas de terrenos rústicos y que casi las dos terceras partes serían ejidales y comunales. Cabe destacar que de acuerdo con la información que proporciona el Historial Agrario, durante la década de los noventa se registró prácticamente la mitad del total de las expropiaciones realizadas en tierras ejidales y comunales.” – Colín, Nancy, *El impacto de las expropiaciones en la zona metropolitana de la Ciudad de México en el contexto de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional*, México, Procuraduría Agraria, 2009, pp. 166-167.

⁶⁸ CNDH, *Óp. Cit.*, pp. 54

⁶⁹ S/A, *Políticas urbanas y de vivienda en las delegaciones centrales de la Ciudad de México*. [en línea] México, Dirección URL: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografaurbana/100.pdf> [consultado el 25 de noviembre de 2020]

⁷⁰ CNDH, *Óp. Cit.*, pp. 54

Posterior al Bando 2 se definieron mecanismos de protección y control de la expansión urbana, como la Norma General de Ordenación número 26 y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en 2003, que también buscaban atender las problemáticas urbanas; no obstante, los intereses económicos privados, se hicieron valer de las deficiencias institucionales, así como de los mismos mecanismos para sus propios intereses, dándole oportunidad a las grandes inmobiliarias para acaparar el mercado.

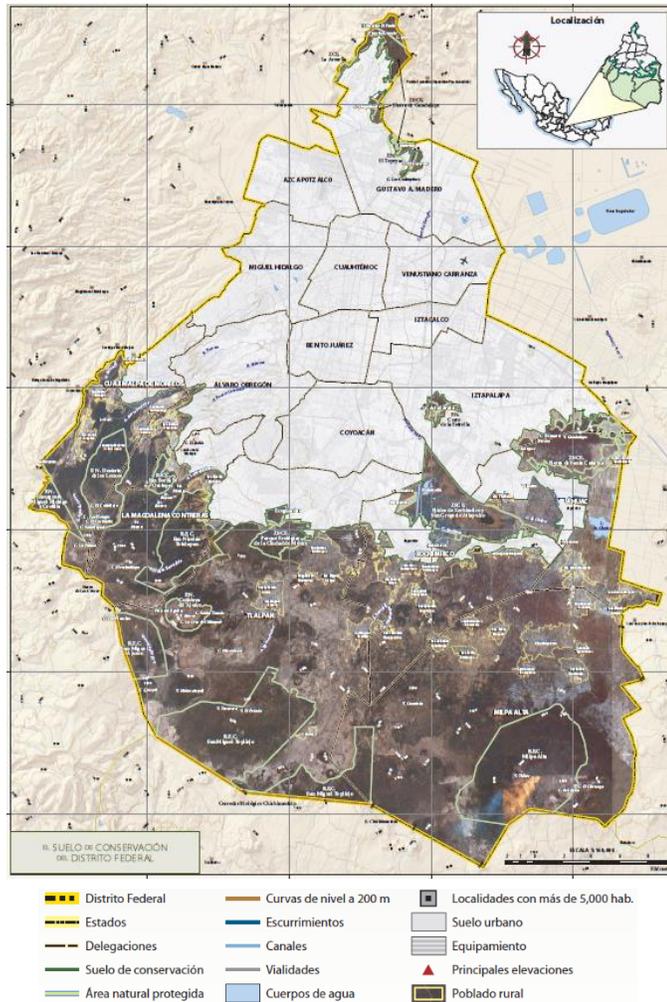
Con base en los elementos señalados en este apartado, se considera que durante la tercera etapa de la urbanización, se desarrollaron las condiciones en la CDMX que propiciaron el aumento exponencial del crecimiento urbano hacia las periferias de la ciudad, y en particular sobre territorios de uso no habitacional, como el SC. Aunque, también es importante señalar que durante esta etapa, se conformaron los primeros mecanismos funcionales para la participación ciudadana, y se retomaron derechos urbanos y ambientales fundamentales, con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017.

2.2. Suelo de conservación y asentamientos irregulares en la Ciudad de México

La legislación mexicana en materia urbana divide a la CDMX en dos grandes zonas administrativas: el suelo de conservación y el suelo urbano. Como se mencionó en el Capítulo 1, el SC se refiere a las zonas que, por sus características ecológicas, proveen servicios ambientales, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad.

El “Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal” de 2012, establece que la extensión aproximada del territorio de SC es de 87,297.1 hectáreas (ha.), y se localiza principalmente al sur y surponiente de la CDMX. Mediante, la siguiente distribución: Cuajimalpa de Morelos (7.5%), Álvaro Obregón (3.1%), La Magdalena Contreras (5.9%), Tlalpan (29.4%), Xochimilco (11.9%), Tláhuac (7.2%), Milpa Alta (32.2%), Gustavo A. Madero (1.4%) e Iztapalapa (1.4%). Tal como se muestra en la figura siguiente:

Figura 4. Distribución del Suelo de Conservación en la Ciudad de México



Fuente: Extraído de GDF, *Atlas geográfico del suelo de conservación del Distrito Federal, México*, Secretaría del Medio Ambiente, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 2012, pp. 11

Estas extensiones de SC abastecen entre el 60 y el 70% del agua que se consume en la CDMX, y se estima que la capacidad de infiltración al acuífero es de 165 millones de m³/año, además, en este suelo se aprovechan 76 manantiales con un caudal de 850 lts./seg., los cuales permiten suministrar agua a los poblados rurales y zonas urbanas del sur-poniente de la ciudad.⁷¹

En cuanto a su capacidad para disminuir los niveles de contaminación, se estima que la cantidad de carbono aéreo almacenado en la cubierta vegetal del SC oscila entre 2 y 2.5 millones de toneladas. Asimismo, este tipo de suelo alberga una importante diversidad de

⁷¹ GDF, *Atlas geográfico del suelo de conservación del Distrito Federal, México*, Secretaría del Medio Ambiente, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 2012, pp. 10

flora y fauna, la cual es equivalente al 2% de la riqueza biológica mundial y al 11% de la nacional.

Las características del SC también permiten la producción agropecuaria y rural, sobre lo cual se estima que, en 2008, el valor de la producción agrícola fue de 1,255 millones de pesos, mientras que el valor de la producción ganadera fue de 223 millones de pesos, de los cuales casi la mitad corresponden a carne de bovino.

Con base en lo anterior, es posible determinar que los servicios ambientales que provee el SC no solo permiten satisfacer las necesidades básicas de todas las personas, sino que además, genera efectos positivos en la economía y salud de la población; mejorando la calidad de vida de todos los que vivimos en la ciudad, lo cual pareciera ser irrelevante al momento de acaparar estos territorios con fines habitacionales.

La tala clandestina, incendios, plagas forestales, crecimiento de la frontera agrícola, uso de agroquímicos en las actividades agrícolas, presencia de ganadería extensiva, entre otros aspectos, son ejemplo de los factores que inciden negativamente en este suelo, sin embargo, el principal problema que afecta al SC es la presencia y crecimiento de los AHI.

Mediante el “Inventario de los Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación” realizado de 2008 a 2011 por la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA) se identificó el número de AHI concentrados en este tipo de suelo (Tabla 6); para 2008 se calculaban 35 poblados rurales en el SC, en los que se tenían registrados 452 AHI, mismos que para 2010 aumentaron considerablemente, al calcularse 867 en total.

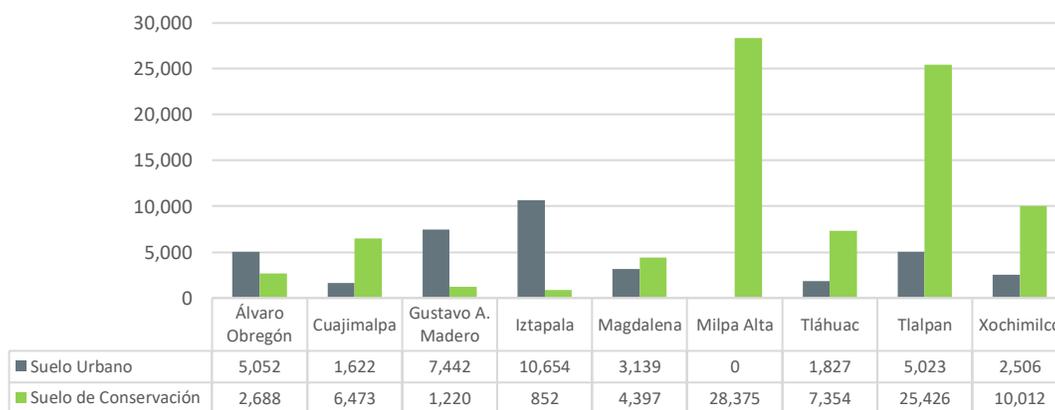
Tabla 6. Asentamientos Humanos Irregulares, 2010.

Delegación	N° de Asentamientos (2010)	N° de viviendas (2009) *	Superficie (Ha) (2010)	% respecto del Total (sup)	Antigüedad promedio al 2012
Álvaro Obregón	14	1,451	18.23	0.6	13
Cuajimalpa de Morelos	68	5,499	255.97	9.1	18
Gustavo A. Madero	16	949	28.56	1	14
Iztapalapa	38	1,139	54.24	1.9	12
Magdalena Contreras	16	1,055	25.33	0.9	15
Milpa Alta	122	4,790	403.18	14.3	11
Tláhuac	93	6,589	428.2	15.2	9
Tlalpan	186	11,654	980.74	34.8	15
Xochimilco	314	17,577	625.78	22.2	11
Total	867	50,703	2,820	100	13

Fuente: Roa Márquez, Emigdio, *Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación. Problemática y planteamientos*, México, PAOT, 2016, pp. 2

Los datos de la PAOT refieren que, entre las alcaldías Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, suman el 86.5% del total de la superficie ocupada por estos asentamientos irregulares, lo cual se relaciona directamente con que estas alcaldías presentan la mayor proporción de SC y la menor superficie urbana (Figura 5); además las características de los terrenos no han sido un impedimento para la urbanización de estos, sino, por el contrario, presentan las condiciones topográficas más favorables para la expansión de la mancha urbana al tener pendientes menos prominentes, a diferencia de Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Magdalena Contreras⁷².

Figura 5. Comparación entre la superficie de Suelo de Conservación y suelo urbano de la CDMX.



Fuente: Extraído de PAOT, *Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal*, México, PAOT, 2010, pp. 14

La importancia de estos territorios y de sus recursos naturales, se basa en consideraciones de tipo ambiental, biológico y socioeconómico, y se confirma que entre los problemas que generan impactos adversos en el SC están la pérdida de la cobertura natural ocasionada por el crecimiento urbano.

2.2.1. Xochimilco: asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación

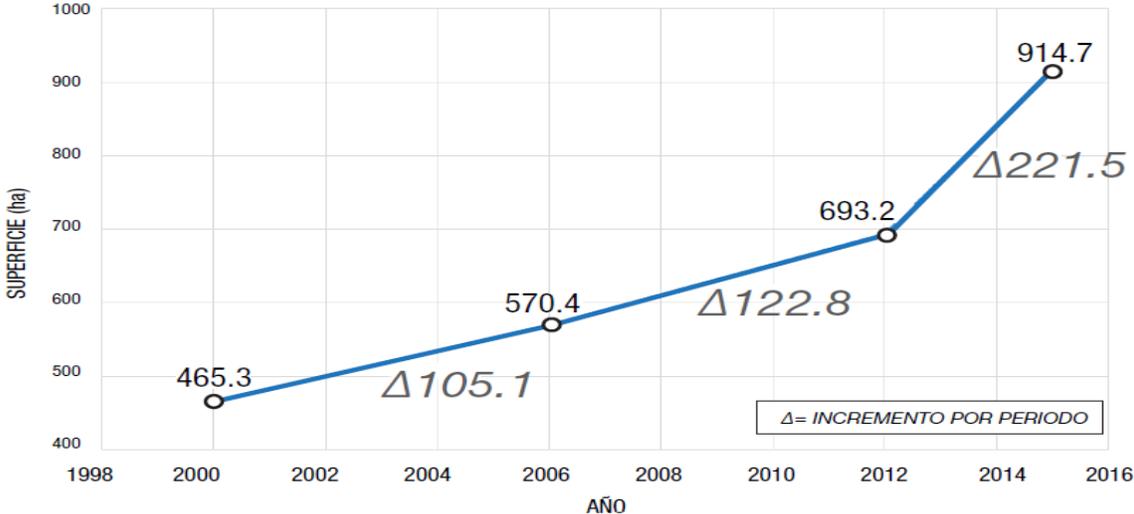
En el caso de Xochimilco la PAOT señala que el crecimiento de los AHI en 2015 fue de 755.66 hectáreas, lo que representó un 22.73% del total de su superficie, y si bien el aumento en el número de asentamientos no se consideró sustancial, si se aceptó que estos “habían aumentado sus dimensiones al densificarse, lo cual se considera aún más grave, si se toma en cuenta que la organización del espacio urbano se da como consecuencia de

⁷² Gress Carrasco, Fabiola, *Degradación del suelo de conservación del Distrito Federal*, México [en línea] México, pp. 8 Dirección URL: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Procesosambientales/Impactoambiental/44.pdf> [consultado el 25 de noviembre de 2020]

la forma que adopta la distribución de las actividades y grupos sociales”⁷³, y no conforme a un marco regulatorio que delimite y especifique la forma en la que se configurara el medio construido.

Aunque la densificación de los AHI es de los elementos más notorios en este tipo de territorio, no se puede menoscabar la relevancia que tiene el aumento de estos con el pasar de los años, y más aún, cuando los datos sobre las hectáreas que ocupan, así como su nivel de incremento varían de institución a institución, ejemplo de esto es que, el gobierno de la CDMX informó que, de 2006 a 2012 se tuvo un incremento de 122.8 ha. ocupadas, y de 2012 a 2015 el incremento en ha. fue de 221.5 (Figura 6) lo que además de denotar un mayor aumento en un menor periodo de tiempo, indica que para 2015 eran 914.7 ha ocupadas por AHI, lo cual se contradice con la información de la PAOT expuesta anteriormente.

Figura 6. Superficie de Suelo de Conservación ocupada por AHI en el periodo 2000-2015 en Xochimilco



Fuente: Extraído de GCDMX, *Evolución Espacio-Temporal de Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México*. [en línea] México, pp. 10, Dirección URL: <https://sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/graficasahidelegacionesok.pdf> [consultado el 22 de septiembre de 2018]

Al respecto, y con el fin de actualizar las cifras de los territorios considerados como SC, así como de aquellos que actualmente se encuentran ocupados por AHI, se acudió personalmente a las instalaciones de la alcaldía Xochimilco (antes y durante la pandemia por COVID-19), para solicitarle a algún servidor público información respecto del tema, sin em-

⁷³ PAOT, *Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al medio ambiente y el ordenamiento territorial*, México, PAOT, 2008, pp. 41 y 42

bargo, no contaban con la información solicitada, e indicaron que existen aspectos relacionados con los AHI en SC, que no van a ser tratados hasta que se consolide la transición de Distrito Federal a Ciudad de México, a pesar de que dicho proceso ya debió de haber concluido en 2018.

No obstante, se indicó que para obtener dicha información, se debería de realizar una solicitud por medio de la plataforma <https://www.infomexdf.org.mx/>, la cual fue realizada a la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA), a la PAOT, y a la alcaldía Xochimilco, en la que se requirió el número total de AHI en 2018 en la CDMX, los estudios recientes que se hubieran realizado en torno a dichos asentamientos y los datos actualizados sobre la pérdida del SC en la alcaldía Xochimilco. Sin embargo, las respuestas para atender la solicitud fueron proporcionadas en periodos extraordinarios por motivos inciertos en 2019, y en 2020 por la pandemia de COVID-19; además de que no todas las respuestas contribuyeron a dimensionar la pérdida en números reales, del territorio de SC con relación a los AHI.

Mediante la respuesta a la solicitud de información, la PAOT manifestó el 21 de abril de 2020 que dadas sus atribuciones era parcialmente competente para dar respuesta a la solicitud de información pública conforme lo establecido en los artículos 211, 212 y 214 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas, por lo que remitiría la solicitud a las áreas correspondientes conforme a los plazos dictados en dicha ley; e informó que en materia de protección al medio ambiente corresponde a las Alcaldías, específicamente a la Comisión de Evaluación de AHI, asimismo, indicó que la SEDEMA coordina las estrategias y acciones de inspección y vigilancia para acreditar el cumplimiento de la legislación aplicable en las materias que correspondan en (...) SC, áreas de valor ambiental, y áreas naturales protegidas, además es la encargada de participar en los procesos de regulación de uso y destino del territorio en SC (Anexo 2).

Posteriormente, el 25 de enero de 2021, la PAOT remitió una nueva respuesta, en la que informó que había solicitado a la Dirección de Geointeligencia Ambiental y Territorial, a la Subprocuraduría de Asunto Jurídicos y a la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial – adscritas a la PAOT– buscarían la información correspondiente para atender a la solicitud realizada.

La Dirección de Geointeligencia informó que “si bien la información no es tan actualizada, la PAOT cuenta con tres estudios de la zona de Xochimilco (Tabla 7) donde se abordan sus problemáticas ambientales y territoriales de forma detallada. Además, la Procuraduría

cuenta con un inventario de AHI del periodo 2008-2011, elaborado conjuntamente por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la PAOT y las nueve alcaldías que tienen SC en sus demarcaciones. Asimismo, se informó que en la PAOT se cuenta con información de los AHI en el 2017, obtenida del programa de manejo del Área Natural Protegida Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco”.

Tabla 7. Información de los de Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) publicados en el SIG¹ PAOT

Carpeta	Nombre de la capa	*Información que contiene el archivo
Zona Lacustre	Construcciones en Áreas Naturales Protegidas EXSGA, 2014	2,806 construcciones fijas de diversos materiales (cemento, madera, lámina) en el ANP
Zona Lacustre	Asentamientos Programa de Manejo Xochimilco 2017	186 polígono en el ANP= 116.950 ha
Atlas del suelo de conservación (pág. 84)	Asentamientos Humanos Irregulares DF	314 asentamientos que ocupan 625.78 ha en toda la Alcaldía Xochimilco (el archivo incluye el nombre con el que se conoce el AHI, la superficie y la Alcaldía a la que pertenece)

Fuente: Extraído de la respuesta proporcionada por la PAOT en atención a la solicitud de información realizada, Anexo 2.

¹ El Sistema de Información del Patrimonio Ambiental y Urbano de la CDMX (SIG-PAOT), es un visualizador cartográfico público, que se encuentra disponible en la página web de la PAOT o en la liga <http://200.38.34.15:8008/mapguide/sig/siginterno.php> dicha información se encuentra alojada dentro de la carpeta “CAPAS” del SIG-PAOT.

* Los datos varían, ya que se cuantifican en diferentes años y con diferentes criterios, insumos y metodología, de ahí que se agrega el documento asociado.

Respecto del cuadro anterior, la PAOT proporcionó la liga de acceso a dichas carpetas, las cuales son de acceso al público, asimismo explicó la forma de acceder al Sistema de Información del Patrimonio Ambiental y Urbano de la CDMX (SIG-PAOT), lo cual se encuentra en el Anexo 3 y 4 de este trabajo.

Mientras que la Subprocuraduría de Asunto Jurídicos explicó que, el cambio de Distrito Federal a Ciudad de México en cuanto a cuestiones administrativas y jurídicas para la protección del SC y la regulación de los AHI, consiste esencialmente en la exposición de las reformas jurídicas derivadas de la modificación al artículo 122 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2016, en la que se otorga a la Ciudad de México la naturaleza de “una entidad federativa que goza la autonomía en todo lo concerniente a su régimen anterior y a su organización política y administrativa”, así como las leyes anteriores que siguen vigentes en la materia, aunque ya bajo la figura de la CDMX (Anexo 5).

Por su parte, la alcaldía Xochimilco remitió su respuesta el 15 de septiembre de 2020, en donde informa que el número total de AHI en Xochimilco, pueden ser consultado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal publicada el día 06 de mayo de 2005 y asimismo, remitió

copias simples del "Inventario de Asentamientos Humanos Irregulares 2009"; e informó que la Subdirección de Regularización de Tenencia de la Tierra, no cuenta con estudios recientes que se hayan realizado en torno a los AHI, ni datos recientes sobre la pérdida del SC en esta Alcaldía (Anexo 6).

Además del inventario de AHI proporcionado, la Alcaldía adjuntó una copia del oficio de la respuesta que se dio a una solicitud de información de 2016, en la que se pidió la "relación de los asentamientos humanos irregulares propuestos para cambio de uso de suelo, así como de los que se encuentran en proceso de pago por el impacto ambiental". La respuesta de la Alcaldía (entonces Delegación de Xochimilco) fue la siguiente:

- ✚ En el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco 2005 vigente, se establecen dos políticas de atención a los AHI en SC: Regulación Especial y sujetos a Estudio Específico; asimismo, en dicho instrumento están señalados cuáles son los AHI sujetos a Regulación especial.
- ✚ En cuanto a los AHI sujetos a Estudio Específico, su atención está condicionada a la valoración de los criterios siguientes: antigüedad, número de viviendas, número de familias, población y riesgo que presenta.
- ✚ Con respecto de los AHI que están en proceso de pago por impacto ambiental, se informó que de acuerdo con los expedientes que obran en los archivos de la SEDEMA en su calidad de Vocal de la Comisión de Regulación Especial de Xochimilco, se tienen registrados un total de 28 dictámenes de los cuales la alcaldía ha dictaminado a 23 con una resolución positiva y 5 con resolución negativa.
- ✚ Con relación a los AHI dictaminados como positivos y en los que la población beneficiada firmó un Convenio con la Autoridad Delegacional, la Vocalía de la Comisión de Regulación Especial de Xochimilco, cuenta con un listado de los AHI que están condicionados a realizar el "Pago compensatorio por la Pérdida de Servicios Ambientales del Suelo de Conservación".

En dicha respuesta, la alcaldía señaló que el 11 de marzo de 2016, se llevó a cabo, una reunión de trabajo con los representantes de la Delegación Xochimilco y la SEDUVI para atender el estatus de los AHI, sujetos al pago compensatorio por la pérdida de servicios ambientales, establecido en el Fideicomiso F/54 y se establecieron entre otros, los siguientes acuerdos:

- La Delegación Xochimilco revisará y actualizará el listado de los AHI, sujetos a cualquiera de las dos políticas de atención específica en el PDDU de Xochimilco 2005, vigente.
- El recurso captado en el Fideicomiso F/54 derivado de la aportación de la población que obtuvo Dictamen Positivo, será empleado para las medidas de mitigación de rescate del

entorno ambiental, en acuerdo con la respuesta emitida por la SEDEMA en su oficio N° SEDEMA/DGPCP/DOETMAA/026/2016 de fecha 10 de febrero de 2016.

- La Delegación Xochimilco aceptó que las medidas de mitigación a utilizarse sean con propósito de recuperación ambiental y no para obras de urbanización del asentamiento.
- La Delegación Xochimilco, enviará a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda sus observaciones al “Convenio Modificatorio de Colaboración entre el Fideicomiso F/54 y la Delegación Xochimilco”
- La Delegación tendrá una reunión con la Dirección de Restauración y Conservación de Recursos Naturales de la SEDEMA, para establecer el procedimiento de atención de los AHI en el Área Natural Protegida “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco”.

Con base en lo anterior, la alcaldía Xochimilco aclaró hasta cierto punto las condiciones que giran en torno a la regulación de los AHI ubicados en el SC, pero a su vez, confirma que la actualización de las cifras y los estudios en torno al tema es una tarea pendiente para la administración pública, que a pesar de no estar obligada por ley a realizar dicha labor, debe realizarse, ya que no tener la información actualizada incide de manera negativa en la forma en la que se dimensiona el problema, y en consecuencia, limita el quehacer público para frenar el crecimiento de los AHI en el SC.

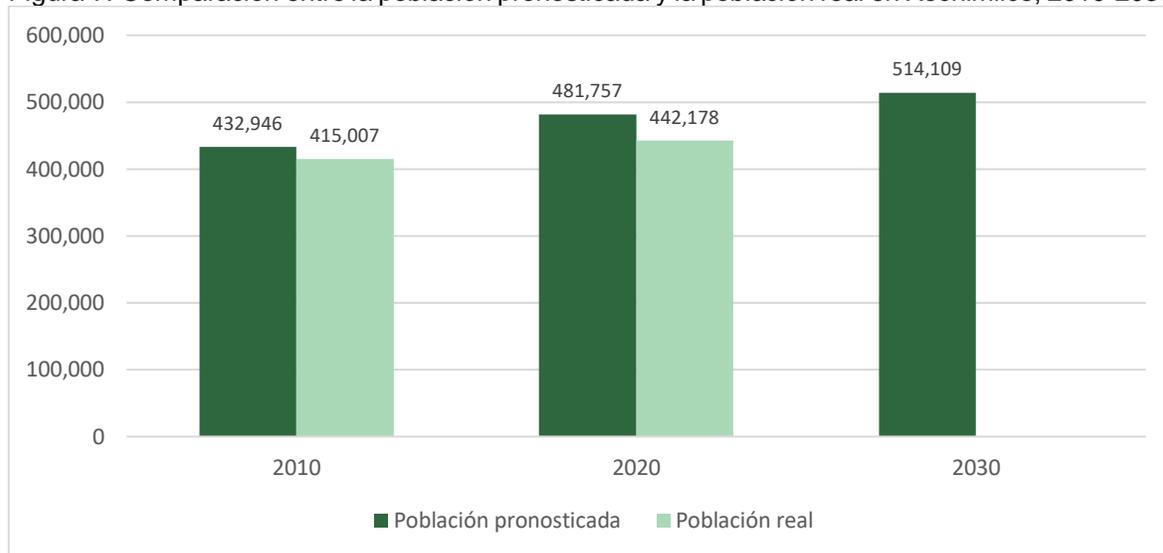
Además, es relevante considerar que hay factores que tienden a incidir indirectamente en dicho crecimiento, tal es el caso del aumento poblacional, el cual se reconoce que influye en el incremento de los AHI, pues entre mayor población, menor espacio de áreas verdes hay en la ciudad, ante la demanda de infraestructura para la vivienda.⁷⁴

Al respecto, el “Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al medio ambiente y el ordenamiento territorial” de la PAOT expuso que del 2000 al 2005 la alcaldía Xochimilco tuvo un incremento de 34,671 habitantes, y calculó que para el 2010 se tendrían 432,946 habitantes, mientras que la proyección para 2020 y 2030 fue de 481,757 y 514,109 habitantes respectivamente, sin embargo, con base en los censos realizados para dichos años, se observa que la población real, es relativamente menor que la proyectada (Figura 7).⁷⁵

⁷⁴ PAOT, *Presente y Futuro de las Áreas Verdes y del Arbolado de la Ciudad de México*, México, PAOT, 2010, pp. 21

⁷⁵ PAOT, *Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al medio ambiente y el ordenamiento territorial*, Óp. Cit., pp.55 y 56

Figura 7. Comparación entre la población pronosticada y la población real en Xochimilco, 2010-2030.



Fuente: Elaboración propia con base en el PAOT, *Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al medio ambiente y el ordenamiento territorial*, México, PAOT, 2008, pp. 54 y la información del Censo de Población y Vivienda del INEGI, 2010 y 2020.

Si bien existe una diferencia de 17,939 (4.3%) y 39,579 (8.9%) habitantes entre lo pronosticado y la real para 2010 y 2020, no se objeta el aumento que hay, y que de una manera u otra influye en la demanda de vivienda. Igualmente, ante este escenario debe considerarse que la mayor parte de los terrenos habitacionales se encuentran saturados y/o en manos de las inmobiliarias, lo cual reduce las posibilidades de contar con una reserva territorial, ya que, la dinámica del crecimiento urbano se ha direccionado hacia áreas con zonificaciones no habitacionales, debido a la especulación y a la demanda de suelo, por lo que se prevé que dentro del SC se seguirá dando la expansión urbana, ya sea por el crecimiento natural de los poblados rurales, o por asentamientos humanos irregulares⁷⁶, y que se refleja en la disminución de los poligonales del Índice de Cobertura Forestal del Suelo de Conservación (Anexo 7).

⁷⁶ *Ibid.* pp. 57

Ahora bien, es importante identificar y considerar todos los factores que inciden directamente en el crecimiento de los AHI en SC, y para ello la PAOT ha destacado los siguientes factores:

1. Especulación del suelo.
2. Falta de política de reserva territorial.
3. Inaplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades correspondientes.
4. Incompatibilidad de estrategias a nivel de planeación.
5. Ausencia de la valorización de los servicios ambientales.
6. Inexistencia de un Ordenamiento territorial a nivel integral por regiones donde se localizan los AHI.
7. Falta de aplicación de medidas preventivas y de mitigación para los AHI.

Dicho listado refleja que el problema está relacionado directamente con la manera en la administración pública ha gestionado el SC de la CDMX, ya que la mayoría de los factores mencionados tienen que ver con la “falta de aplicación de la ley, y la mínima vigilancia de parte de las autoridades que, aunado a la mala planeación urbana, la falta de integralidad y de protección al ambiente empuja el crecimiento urbano hacia estas zonas de conservación, y a su vez genera gran presión en ellas”⁷⁷. Por lo tanto, es pertinente cuestionarse qué mecanismos existen en la CDMX y en la alcaldía Xochimilco para la gestión del desarrollo urbano y la protección al medio ambiente, y cómo están siendo implementados, lo cual se desarrolla en el siguiente apartado.

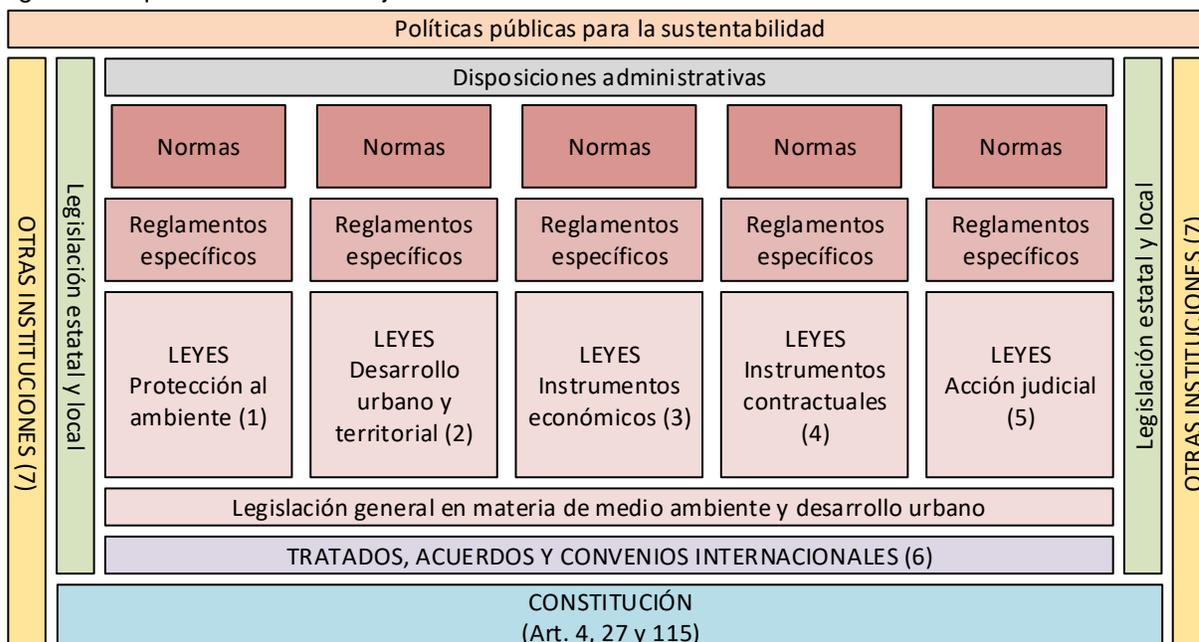
2.3. Mecanismos para la protección del suelo

La compleja realidad del SC de la CDMX ha obligado a generar instrumentos de regulación, de control y de fomento que permitan hacer frente a los procesos que lo amenazan⁷⁸; dichos instrumentos se definen dentro del marco jurídico federal, estatal y local en la materia, y en cuya arquitectura se puede identificar que “estará soportado en una serie de columnas internas que representan leyes, reglamentos, normas y disposiciones administrativas relacionadas con diversos temas o sectores” (Figura 8).

⁷⁷ PAOT, *Estudio sobre la superficie ocupada en Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal*, México, PAOT, 2008, pp. 78

⁷⁸ PAOT, *Elementos para una gestión adecuada del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, México, PAOT, 2006, pp. 18

Figura 8. Arquitectura del marco jurídico.



Fuente: Quadri, Gabriel, *Políticas públicas. Sustentabilidad y medio ambiente*, México, Porrúa, 2006, pp. 169

- (1) Áreas naturales protegidas, aprovechamiento sustentable, biodiversidad, biotecnología, contaminación, desarrollo sustentable, desequilibrio ecológico, impacto ambiental, ordenamiento ecológico, recurso natural y servicios ambientales.
- (2) Acción urbanística, áreas urbanizables y urbanizada, asentamientos humanos, centros de población, conurbación, crecimiento, demarcaciones territoriales, densificación, desarrollo urbano, metropolitano y regional, espacio público, infraestructura, servicios urbanos, usos de suelo y zonificación.
- (3) Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Ingresos de la Federación, Ley Federal de Derechos, etc.
- (4) Código Civil, legislación agraria, Ley de ingresos de la Federación, etc.
- (5) Código Penal, Código Civil, procedimientos administrativos, etc.
- (6) Cambio climático, biodiversidad, aguas, sustancias agotadoras de la capa de ozono, mar y océanos, tráfico de residuos, vida silvestre y especies amenazadas, etc.
- (7) Instituciones formales e informales que determinen y protejan derechos de propiedad y bajos costos de transacción, que promuevan la acción colectiva, que orienten las elecciones y decisiones públicas, alienten la generación y disseminación de información, y por supuesto, el cumplimiento de la ley y la vigencia del estado de derecho.

El esquema anterior en forma de edificio expone la correspondencia que debe existir entre los instrumentos normativos, pues cada uno cumple una función para lograr lo que la Constitución establece, debido a que sus disposiciones definen los grandes principios que legitiman la actuación del Estado en materia de desarrollo urbano, medio ambiente y recursos naturales, e incluso reconoce el principio de sustentabilidad.⁷⁹ Además, es importante tener en cuenta que “lo esencial de cada uno de los instrumentos normativos, es que puedan definir, legitimar, fundar y codificar distintos instrumentos de política, dándoles soporte legal

⁷⁹ Quadri, Gabriel, *Políticas públicas. Sustentabilidad y medio ambiente*, México, Porrúa, 2006, pp. 172

y funcionalidad, ya que estos constituyen el contenido real de la cualquier política pública”⁸⁰.

Ahora bien, otro aspecto relevante a considerar es que las leyes generales y sus reglamentos disponen los mecanismos concretos (Tabla 8), mediante los que las instituciones públicas deberán gestionar la protección del SC, los cuales se pueden clasificar de la siguiente manera:

Tabla 8. Tipo de mecanismos para la regulación de los AHI y la protección del suelo.

Tipo de mecanismo	Función
Regulación directa	Administrar, regular y hacer la gestión eficiente.
Información y comunicación	Analizar, integrar, sistematizar y difundir los esfuerzos, problemas y resultados.
Coordinación entre órdenes de gobierno	Optimizar esfuerzos y recursos para el diseño y aplicación de políticas.
Concertación social	Involucrar a la sociedad en esquemas de corresponsabilidad
Vigilancia	Asegurar el ordenado y eficiente desarrollo de las actividades productivas y de conservación.
Dinámica de poblaciones	Generar las estrategias de manejo integral que derivan en la conservación y aprovechamiento sustentable
Financiamiento	Concretar las políticas, programas y proyectos y generar nuevas opciones de desarrollo

Fuente: Elaboración propia con base en INECC, *Instrumentos de política y gestión ambiental*. [en línea] Dirección URL: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/260/instrumentos.html> [consultado el 20 de diciembre de 2020]

Mediante estos mecanismos se definen los derechos y obligaciones de los actores sociales involucrados, así como las responsabilidades de las entidades y funcionarios gubernamentales, procedimientos administrativos, sanciones, excepciones o exenciones, y mecanismos de resolución de controversias⁸¹, es decir, estos mecanismos especifican quiénes y cómo deberá de llevarse a cabo la prevención y ordenación de los AHI, así como la protección del SC; en consecuencia, también definen la base para las políticas públicas que darán atención al problema público.

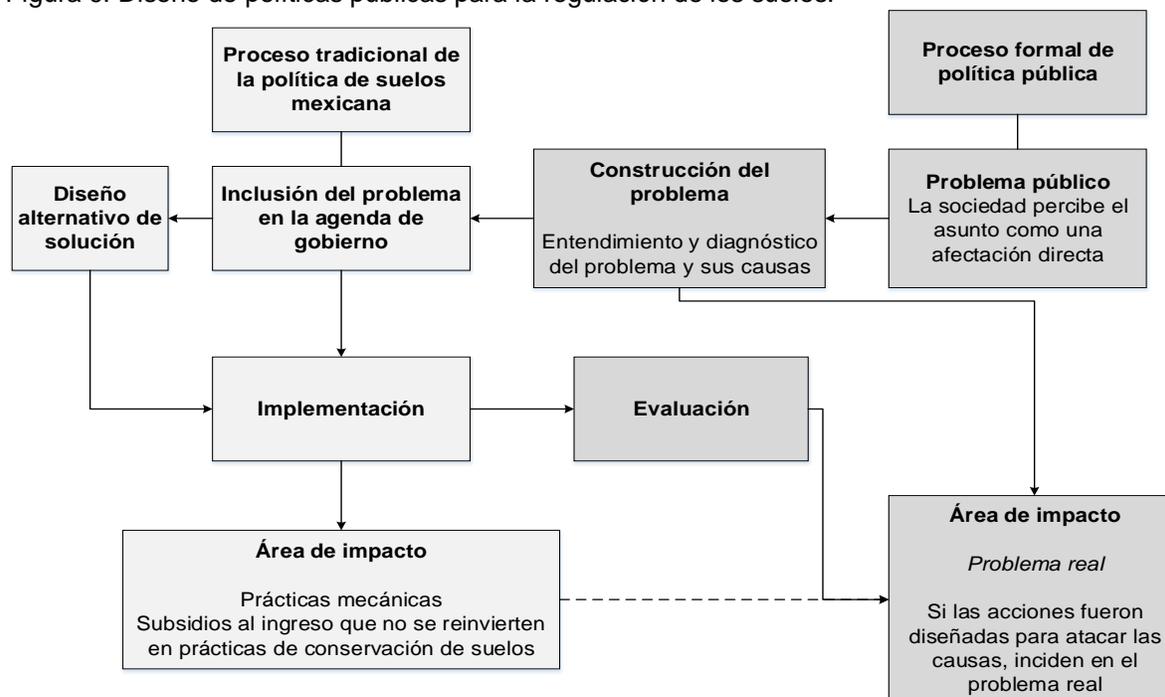
Por lo anterior, vale la pena mencionar que gracias al enfoque de políticas públicas es posible atender el problema desde su origen a fin de garantizar la efectividad de las acciones, pues este enfoque señala que, la formulación del problema se deberá de llevar a cabo a partir de la información adecuada que permita entender el comportamiento de sus variables, para así, poder construir una base sólida para las posibles alternativas que solucionen o mitiguen el problema (Figura 9). De esta forma se esperaría que las políticas que se diseñen tengan altas posibilidades de éxito, porque “cuando el diseño de las políticas públicas no

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 169

⁸¹ Quadri Gabriel. *Óp. Cit.*, pp. 164

parte de un diagnóstico del problema y sus causas, las acciones que se implementen no serán eficaces en el tratamiento de ese asunto, creando una enorme distancia entre el área de impacto y el problema real”⁸².

Figura 9. Diseño de políticas públicas para la regulación de los suelos.



Fuente: Extraído de Cotler, H., Sotelo, E., Domínguez, J., Zorrilla, M., Cortina, S., & Quiñones, L. *La conservación de suelos: un asunto de interés público*, [en línea] México, pp. 84. Dirección URL: <https://www.redalyc.org/pdf/539/53908302.pdf> [consulta: 8 de junio de 2019]

Mediante la identificación de las causas, se debe atender el problema público, buscando que la solución de este no incida negativamente en otro ámbito, de manera que, se debe entender la función y el impacto de los diferentes aspectos que intervienen. Asimismo, hay que considerar que “la existencia y eficacia de las políticas públicas depende de bases legales adecuadas, y de instituciones fuertes que demanden o alienten estas políticas desde la sociedad, que promuevan su diseño e instrumentación por parte del gobierno, y que hagan visible y eficiente su aplicación”.

2.3.1. Protección y regulación del suelo en la Ciudad de México.

Mediante la correlación de los mecanismos señalados en el apartado anterior, con el tema de esta investigación, se identificó que “la gestión del suelo y la planificación urbana se

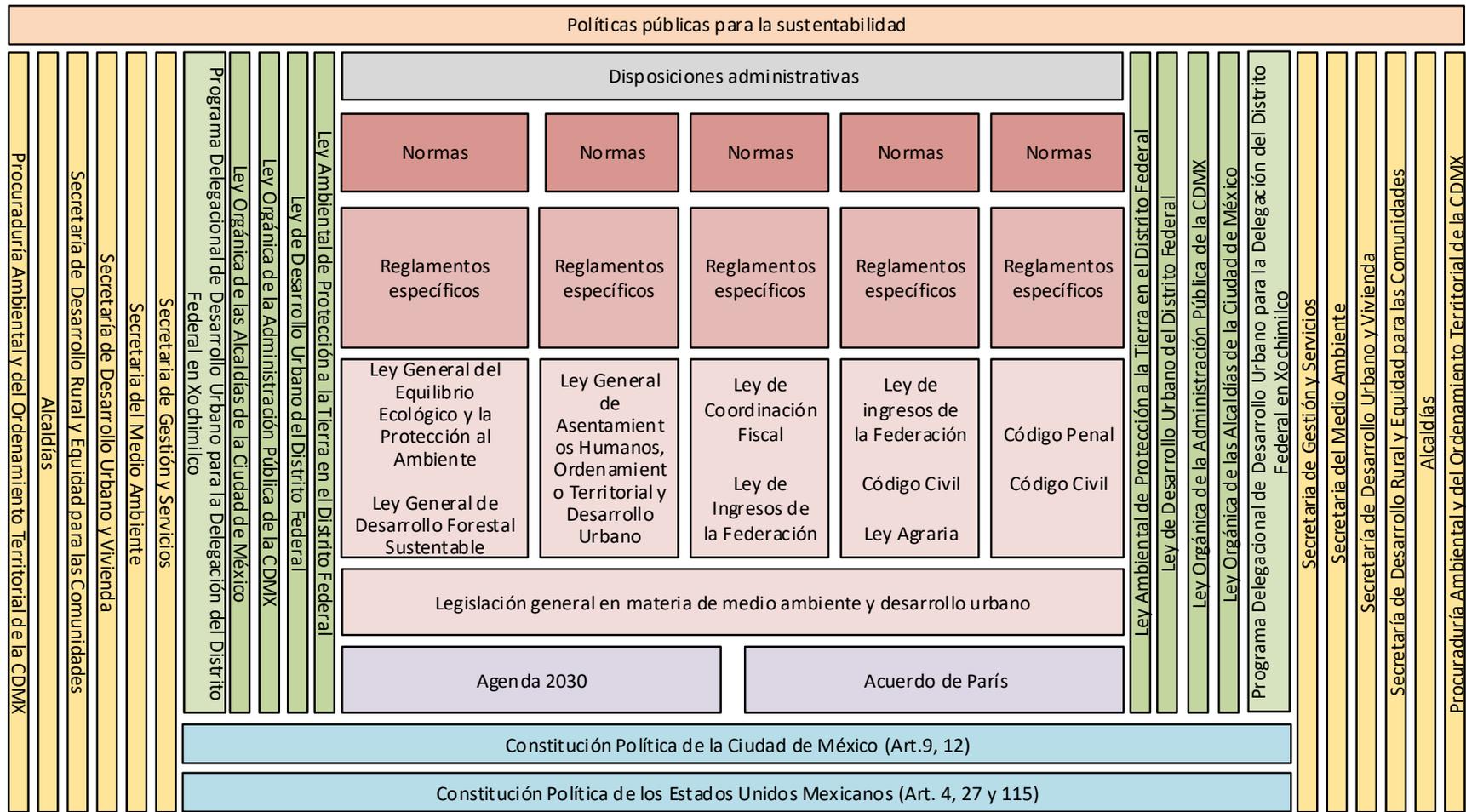
⁸²Cotler, H., Sotelo, E., Domínguez, J., Zorrilla, M., Cortina, S., & Quiñones, L. *La conservación de suelos: un asunto de interés público*, [en línea] México, pp. 83. Dirección URL: <https://www.redalyc.org/pdf/539/53908302.pdf> [consulta: 8 de junio de 2019]

determina dentro de la estructura jurídico-administrativa, que es en donde se tejen los mecanismos que rigen ambos aspectos y mediante los cuales se determina la inclusión o exclusión de la población en la ciudad”⁸³. Por lo tanto, para entender el problema que implica la existencia de AHI en SC en la Ciudad de México, es relevante identificar la estructura jurídico-administrativa en la materia, a nivel federal, estatal y local.

En la Figura 10 se expone, conforme a la arquitectura señalada en el apartado anterior, el marco jurídico aplicable, a fin de que el lector ubique con mayor facilidad la legislación que debe prevenir y ordenar los AHI, además de proteger el SC.

⁸³ Raquel, Rolnik, *“La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas”*, Santiago de Chile, LOM Editores, 2017, pp. 147

Figura 10. Aplicación de la arquitectura del marco jurídico.



Fuente: Elaboración propia con base en “Políticas públicas. Sustentabilidad y medio ambiente” de Gabriel Quadri, pp. 169; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México.

Con la revisión del marco jurídico, se comprobó que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) definen los grandes principios que legitiman la actuación del Estado.

Dentro de la CPEUM se dispone en materia de medio ambiente y desarrollo urbano el artículo 27 en el que establece que, “se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad⁸⁴”; mientras que el artículo 115, fracción V, establece que, “los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, así como en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia”⁸⁵.

Adicionalmente, cabe mencionar que el artículo 4, párrafo quinto del mismo ordenamiento, dispone que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, y el Estado garantizará el respeto a este derecho, en tanto que, el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley⁸⁶.

Posteriormente, la CPCDMX en su artículo 9, apartado E, define el derecho a una vivienda adecuada, y estipula que las autoridades tomarán medidas para que las viviendas reúnan las condiciones adecuadas⁸⁷. Mientras que el artículo 12, establece que la CDMX garantizará el derecho a la ciudad, el cual es un derecho colectivo que garantiza la función social

⁸⁴ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, DOF, 5 de febrero de 1917, artículo 27

⁸⁵ *Ibid.*, artículo 115, fracción V

⁸⁶ *Ibid.*, artículo 4, párrafo quinto

⁸⁷ Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, *Constitución Política de la Ciudad de México*, México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2017, artículo 9

de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía⁸⁸.

Respecto de dichos artículos, el título tercero “Desarrollo Sustentable de la Ciudad”, define que, para garantizar el derecho a la ciudad, se contará con “el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México (PGDCDMX), el Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) y los programas de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías; y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes”, de los cuales, “el PGDCDMX y el PGOT determinarán las áreas no urbanizables por razones de preservación ecológica, áreas de valor ambiental, recarga y captación de acuíferos, productividad rural, vulnerabilidad ante fenómenos naturales y protección del patrimonio natural, cultural y rural”.

Asimismo, la CPCDMX establece que se contará con el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, el cual será un organismo público con autonomía técnica y de gestión, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá a su cargo la elaboración y seguimiento de dichos planes. Mientras que, en su artículo 16 “Ordenamiento Territorial”, en el apartado A “Medio Ambiente”, numeral 3 del mismo ordenamiento, se define que “las autoridades adoptarán medidas para garantizar la recarga de los acuíferos, la conservación de los bienes naturales y el incremento de áreas verdes”⁸⁹. Sin embargo, fue hasta el 13 de marzo de 2020 que se publicó en la Gaceta de la CDMX la Ley Orgánica de Instituto, mientras que en diciembre de ese mismo año se designó su titular, y en 2021 entró en funciones parcialmente.

De manera que, ambas constituciones conforman la base de la que deriva la legislación general en materia de medio ambiente y desarrollo urbano, la cual conforma las columnas de las que derivara la legislación de estados y municipios, así como las “instituciones formales e informales que determinan y protegen derechos de propiedad; que promueven la acción colectiva, que orientan las elecciones y decisiones públicas”.

Ahora bien, con el fin de comprobar que en el contenido de las normas se determinan los mecanismos y las facultades para la gestión de los AHI y la protección del SC, se retomó a

⁸⁸ *Ibid.*, artículo 12

⁸⁹ *Ibid.*, artículo 16

nivel federal la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mientras que a nivel ciudad se retomó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, tal como se muestra en la Tabla 9.

Tabla 9. Instrumentos legales que sustentan los mecanismos para la gestión de los AHI y la protección del Suelo de Conservación.

Instrumento legal	Dispone	Mecanismo que sustenta
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Fija las normas básicas y los instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país. Determina la planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, que se llevarán a cabo sujetándose al Programa General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
	Determina las atribuciones que deberá tener la federación, así como los estados y los municipios en cuanto a planeación, ejecución, sanción y protección en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.	
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Reglamenta las disposiciones constitucionales en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.	Programa de Ordenamiento Ecológico General
	Establecer las bases para el ejercicio de las atribuciones que corresponden a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.	
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objetivo establecer la relación entre la zonificación y los usos, destinos y reservas del suelo de la Ciudad de México, los asentamientos humanos, las actividades de las y los habitantes y las normas de ordenación; y las disposiciones en materia de construcciones, de paisaje urbano y de equipamiento urbano. Además, determina la zonificación de la ciudad: - Suelo urbano: Zonas a las que el Programa General de Desarrollo Urbano clasifica como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios que no se encuentren clasificados como suelo de conservación. Tipos: habitacional; comercial; de servicios; industrial; espacio abierto; áreas verdes, y los demás que se establezcan en el reglamento. - Suelo de conservación: Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal y cuyas poligonales están determinadas por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Tipos: turístico; recreación; forestal; piscícola; equipamiento rural, agrícola; pecuaria; agroindustrial; áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas y los demás que establezca el reglamento. Tipos: habitacional rural de baja densidad; habitacional rural; habitacional rural con comercio y servicios; equipamiento rural, y los demás que establezca el reglamento.	Programa General de Desarrollo Urbano. Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. Programas Parciales de Desarrollo Urbano Normas de ordenación
	Establece las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven". Para lo cual establece los criterios para la elaboración de los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico, evaluaciones de impacto ambiental y las modalidades de dichos impactos	Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio
	Regula el ejercicio de las facultades de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de conservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico	Evaluaciones de impacto ambiental

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

	Mecanismo de regulación directa
	Mecanismo de coordinación entre órdenes de gobierno

En la legislación presentada, se pueden identificar diferentes mecanismos que esencialmente se enfocan en la planificación del desarrollo urbano y la protección al ambiente. Al respecto, el artículo 23, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, especifica que la planeación y regulación del Ordenamiento

Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de: la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano; los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones; los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano; y los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano, tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales. Asimismo, dicho artículo refiere que los instrumentos de planeación anteriores deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia.

Por otro lado, el artículo 20, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece como mecanismo de protección y regulación al Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, el cual determina los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.

Mientras que el artículo 33, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal señala que la planeación del desarrollo urbano se ejecuta a través de los siguientes instrumentos: el Programa General de Desarrollo Urbano; los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano; los Programas Parciales de Desarrollo Urbano; las Áreas de Gestión Estratégica; y las Normas de Ordenación.

Finalmente, el artículo 30, de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal establece que “los programas de ordenamiento ecológico del territorio en el Distrito Federal señalarán los mecanismos que proporcionen solución a problemas ambientales específicos y a la reducción de conflictos a través del establecimiento de políticas ambientales, lineamientos, criterios ecológicos y construcción de consensos, con la participación de la sociedad en general”. Mientras que, el artículo 44, del mismo ordenamiento, señala que, “la evaluación de impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la autoridad evalúa los efectos que sobre el ambiente y los recursos naturales pueden generar la realización de programas, obras y actividades de desarrollo dentro del territorio del Distrito Federal, a fin

de evitar o reducir al mínimo efectos negativos sobre el ambiente, prevenir futuros daños al ambiente y propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”.

De tal forma que, la estructura jurídico-administrativa descrita permite ubicar los mecanismos y/o herramientas para regular el suelo urbano y de conservación, lo que a su vez se deriva en la prevención y ordenación de los AHÍ, así como en la regulación y protección del SC. Sin embargo, es necesario cuestionarse qué tan funcional es su arquitectura, es decir, aunque estructuralmente hablando, parecen estar definidos para complementarse entre sí y funcionar como piezas estratégicas, que se entrelazan unas con otras, a partir de su nivel jerárquico, diferentes análisis, particularmente de la PAOT señalan que su correspondencia es deficiente y hasta contradictoria, lo cual se explica en el Capítulo 4 de este trabajo.

CAPÍTULO 3. ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN XOCHIMILCO: EL CASO DE LA COLONIA TLAXOPAN NORTE (PROVIVIENDA INDEPENDIENTE)

“Son cosas chiquitas. No acaban con la pobreza, no nos sacan del subdesarrollo, ni socializan los medios de producción y de cambio...

Pero quizá desencadenen la alegría de hacer y la traduzcan en actos”

Eduardo Galeano (1940-2015) – Escritor uruguayo

En los capítulos anteriores he expuesto, de manera general, las dinámicas económicas mundiales y sus efectos en los países en vías de desarrollo, en cuyos casos, las migraciones, el aumento poblacional, y las limitaciones institucionales que presentaban, derivaron en la urbanización periférica o periurbanización de los territorios con menor regulación.

En el caso de la Ciudad de México (CDMX), la periurbanización mediante Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) se ha dado principalmente en Suelo de Conservación (SC), el cual, con el paso de los años, ha disminuido considerablemente, lo que implica un daño irremediable, que afecta no solo a la población que vive en la Ciudad, sino al planeta, pues las externalidades ambientales siempre tienen efectos globales. Sin embargo, es evidente que aún no se dimensiona la gravedad del problema.

Es necesario situar en la agenda pública la ocupación y pérdida de este tipo de suelo, y con ello, emprender acciones que lo protejan de la urbanización, por lo tanto, considero que es preciso realizar un análisis de los AHI en SC desde dos ópticas: la de la población que invade el SC y la de la administración pública; a fin de identificar, cuál es el papel que juega cada uno en el problema, y así establecer las actividades que deberán llevar a cabo ambas partes.

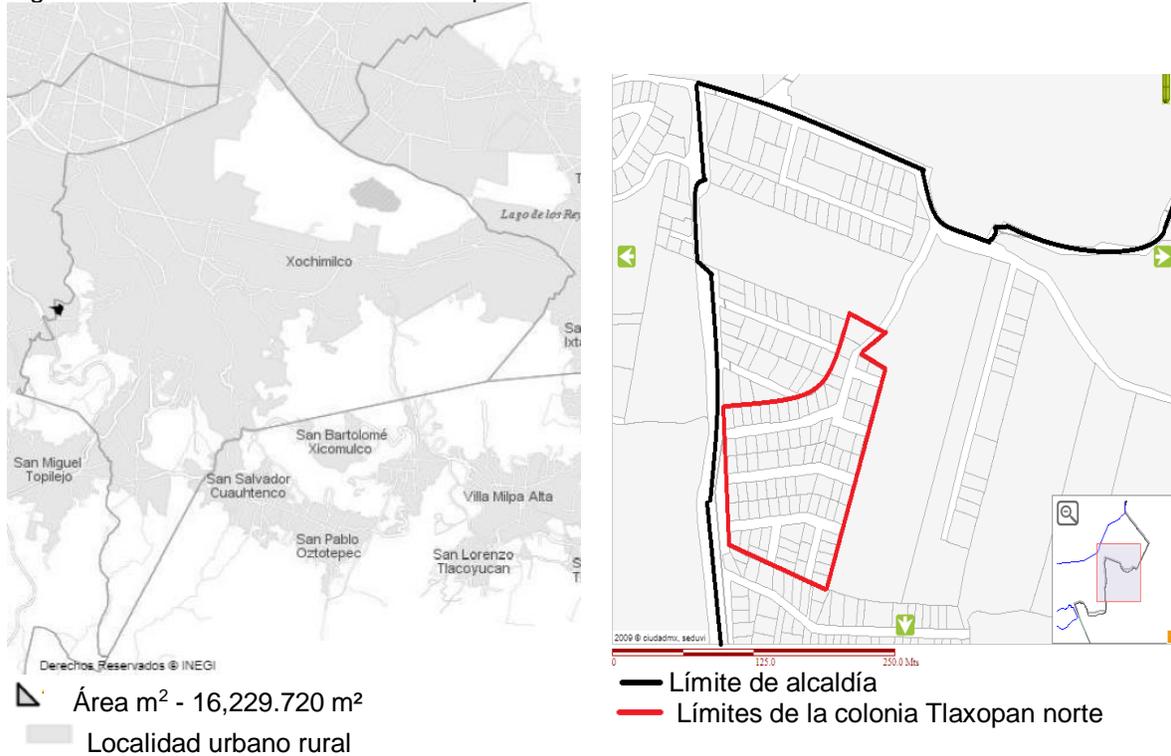
En este capítulo, se expone el caso en particular del AHI denominado “Tlaxopan Norte” ubicado en SC del Pueblo de Santiago Tepalcatlalpan, perteneciente a la alcaldía Xochimilco. Se destaca su origen, desarrollo y consolidación, a partir de los testimonios de su población y de la información proporcionada por la misma, con el propósito de identificar las acciones que permitieron su ocupación, así como lo que hizo y lo que debió hacer la administración pública ante dicha situación.

Por lo anterior, para el desarrollo de este capítulo se retomaron los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a las 28 viviendas seleccionadas como muestra representativa.

3.1. Origen y desarrollo de la Colonia Tlaxopan Norte

La colonia Tlaxopan Norte⁹⁰ pertenece al Pueblo de Santiago Tepalcatlalpan, ubicado en la zona suroeste de la alcaldía Xochimilco (Figura 11), y fue creada a finales de 1994, e inicios de 1995, gracias a la venta de terrenos en dicho pueblo. De acuerdo con el apartado A de las entrevistas realizadas, el 90% de la población que habita en esta colonia, llegó a vivir entre ese periodo, al enterarse por medio de algún conocido que en esa zona, específicamente cerca de la caseta México-Cuernavaca, se estaban vendiendo terrenos a precios módicos y con facilidades de pago.

Figura 11. Ubicación de la colonia Tlaxopan Norte en Xochimilco



Fuente: Extraído de INEGI, *Mapa Digital de México*. [en línea] México, Dirección URL: <http://gaia.inegi.org.mx/mdm6/?v=bGF00jE5LjlyOTE1LGxvbjotOTkuMTI1MTAsejo4> [consultado el 23 de septiembre de 2018]

Fuente: Extraído de SEDUVI, *Sistema de Información Geográfica del Distrito Federal* [en línea] México, Dirección URL: <http://ciudadmx.cdmx.gob.mx:8080/seduvi/> [consultado el 27 de octubre de 2018]

⁹⁰ Con el asentamiento de la población en esa zona fue que se conformó la colonia Tlaxopan Norte, pues al momento de su llegada, solo se sabía que formaba parte del Pueblo de Santiago Tepalcatlalpan, de la entonces delegación Xochimilco. Además, cuando se ubicó geográficamente a la colonia Tlaxopan Norte, se identificó que en sus alrededores existen diferentes colonias con el nombre “Tlaxopan”, y por lo mismo, los mapas de Google ubican a la colonia con un área mucho más grande, pues conjugan a todos los “Tlaxopans”, siendo que cada colonia tiene una denominación diferente, es decir, hay Tlaxopan 1ra Sección, 2da Sección, 3ra sección, 4ta sección, 5ta sección, y 6ta sección, Tlaxopan Revolución y Tlaxopan Norte.

Por medio de las entrevistas realizadas, se sabe que dicha zona estaba destinada a la agricultura, sin embargo, los supuestos dueños de diferentes hectáreas estaban vendiendo sus terrenos para fines habitacionales. Según refirió la población, dos personas se presentaron como dueños de los terrenos y le explicaban a cualquiera que estuviera interesado en comprar, que podría apartar un terreno con 100 pesos y posteriormente con un enganche de cuatro mil pesos obtendría su “contrato de compraventa”, para que finalmente mediante pagos mensuales de 500 pesos pudiera liquidarlo.

Fue así como, diferentes personas provenientes principalmente del Estado de México, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Hidalgo y del interior de la Ciudad apartaron los terrenos que los vendedores les indicaron, y posteriormente los habitaron, a pesar de que en la zona no se contaba con ningún servicio público básico.⁹¹

El total de la población entrevistada refirió que al momento de habitar los terrenos, los vendedores les informaron personalmente que estaban ubicados en una Zona de Conservación Ecológica, y que debían de contar con áreas verdes al interior y exterior de sus terrenos, por lo que se les proporcionaron diferentes tipos árboles para sembrar. Sin embargo, los vendedores no le explicaron a la población que dado el tipo de Zona en la que se ubicaban, estaban prohibidas las construcciones habitacionales, y esto fue porque los supuestos dueños en realidad eran fraccionadores clandestinos que se aprovecharon de cientos de hectáreas que se encontraban desatendidas.

Por el desconocimiento de la situación de los terrenos, la población comenzó a construir viviendas provisionales de madera y lámina, y ante la falta de servicios públicos básicos, uno de los fraccionadores le indicó a la población cómo obtener el servicio de luz e hizo las gestiones necesarias para que se les dotara de agua potable mediante pipas, mientras que para el tratamiento de las aguas residuales y las excretas, se construyeron fosas sépticas en la mayoría de las viviendas, y en otras se optó por verter las primeras a la calle.

⁹¹ Esta situación que fue resaltada en los contratos de Compraventa que se les otorgaron a los pobladores. No obstante, en dichos contratos, también se señalaba que la Asociación Civil, A. C., PRO-VIVIENDA INDEPENDENCIA realizaría las gestiones necesarias para dotar de los servicios municipales a la colonia, así como para solicitar los permisos y licencias ante las autoridades correspondientes o para lograr la seguridad de los hogares.

Respecto de la ausencia y sustitución de los servicios públicos básicos, es importante considerar que éstos son las actividades que realiza el municipio de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad⁹², que dentro del orden jurídico se encuentran definidos en el artículo 115, fracción III, de la CPEUM, en el cual, se establece que los servicios públicos estarán a cargo de los municipios, siendo estos: 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 socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. De tal forma que, la no prestación de dichos servicios llega a considerarse una violación a los derechos humanos de los individuos y de las comunidades.⁹³

Ahora bien, después de algunos meses de que los pobladores habitaron sus terrenos, los fraccionadores crearon la Asociación Civil "A. C., PRO-VIVIENDA INDEPENDENCIA", con el objetivo de "abatir el problema habitacional del Distrito Federal"; estaría conformada por tres secciones de la colonia (Tlaxopan Norte 1ª, 2ª y 3ª sección) y los pobladores serían socios activos, mientras que uno de los fraccionadores fungiría como presidente.

No obstante, hacia finales de 1995 la Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER) emitió actas de clausura para todos los habitantes de las tres secciones, al estar ubicados en una Zona de Conservación Ecológica marcada en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano. Lo cual provocó protestas entre los habitantes ya asentados, pues algunos ya habían terminado de pagar sus terrenos y otros estaban próximos a hacerlo.

Para evitar el desalojo, la población interpuso un amparo gracias al apoyo de un líder de colonias populares de Xochimilco, e inmediatamente emprendieron acciones legales en contra de uno de los fraccionadores por el delito de fraude, pues entre otras cosas había conformado una Asociación Civil que nunca fue registrada legalmente, y había armado todo el proceso de compraventa en territorios no habitacionales. Desafortunadamente aunque

⁹² Cordero Torres, Jorge Martín, *Los servicios públicos como derecho de los individuos*, en CIENCIA Y SOCIEDAD, Volumen XXXVI, Número 4, Octubre-Diciembre, México, 2011, pp. 699

⁹³ *Ibid.* pp. 699-670.

se siguieron los procedimientos correspondientes en el proceso penal contra el fraccionador, el caso quedó inconcluso al ser un juicio largo e incosteable para los colonos, por lo que, el fraccionador quedó libre mediante el pago de una fianza.

Ante esta situación, la población buscó la forma de terminar el proceso de compraventa con los verdaderos dueños de los terrenos, y acudió a diversas dependencias, principalmente a la Secretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda (SEDUVI), al Área de Tenencia de la Tierra en la Delegación Xochimilco y a la misma COCODER, con el fin de llegar a un acuerdo que les permitiera quedarse en la colonia de manera legal y con todos los derechos correspondientes.

Este proceso de autogestión de la población con las autoridades duró hasta el 2004, año en el que nuevamente, con el apoyo del mismo líder de colonias populares que les había ayudado previamente, se lograron acuerdos principalmente con las autoridades delegacionales, las cuales de un momento a otro y de manera improvisada les pidieron a los pobladores que estaban gestionando los acuerdos, los planos de la colonia y las poligonales de no crecimiento, para que la colonia Tlaxopan Norte fuera incluida como parte de las AHI sujetos a regulación especial del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco de 2005.

Esto abrió la oportunidad para que la población de la colonia obtuviera el cambio de uso de suelo, que funciona como uno de los requisitos para que cualquier propiedad pueda regularizarse, aunque cabe aclarar que el uso de suelo no genera derechos de propiedad.

Ante este contexto, vale la pena mencionar que para 2004, la colonia Tlaxopan Norte ya presentaba las tres dimensiones de pobreza que señala el programa Hábitat de Naciones Unidas para los AHI: la dimensión jurídica, dado que las viviendas habían sido adquiridas mediante un fraccionador clandestino, por lo cual no contaban con ningún documento legal que demostrará su propiedad. La dimensión física dado que la calidad de la mayoría de las viviendas era precaria y a nivel colonia presentaban un marcado déficit de servicios públicos; la luz se había instalado de manera irregular, el agua se seguía dotando por medio de pipas que proveía la delegación Tlalpan, y ante la falta de drenaje se construyeron fosas sépticas en las viviendas sin tener conocimiento alguno de cómo deberían de hacerse. Finalmente la dimensión social, ya que la colonia y sus alrededores no representaban ninguna fuente de empleo, y los ingresos económicos de la mayoría de los habitantes eran escasos.

De esta manera, el origen y desarrollo de la colonia Tlaxopan Norte se dio mediante la trasgresión a la normativa en materia ambiental; por la omisión de parte de las autoridades y por la insistencia de la población para conservar los territorios que habían adquirido de manera fraudulenta, pero que consideraban suyos.

Este es un caso representativo de cómo la población hizo valer su derecho a la ciudad aunque fuera en la periferia de la CDMX, pero a su vez se sometió a un proceso en el que cedió su derecho a todos los servicios públicos necesarios, así como el derecho a gozar de títulos de propiedad ante la ilegalidad que implicó la ocupación de este tipo de Zonas Ecológicas, y no solo eso, sino también el derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de todos los habitantes de la CDMX, ya que, con la ocupación de los terrenos se frenó el proceso de recarga de los acuíferos y la conservación de los bienes naturales.

3.2. Proceso de consolidación del AHI

El PDDU de Xochimilco fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 6 de mayo de 2005, y con ello la población de la colonia Tlaxopan Norte logró que se les reconociera como una *zona habitacional rural*, pues quedaron sujetos a la Norma de Regulación Especial con lo que se les asignaron las siguientes clasificaciones de zonificaciones: Habitacional Rural (HR), Habitacional Rural con Comercio y Servicios (HRC) y Habitacional Rural Baja Densidad (HRB); además, quedaron sujetos a la elaboración del Estudio de Impacto Urbano y Ambiental, y a lo siguiente:

“Los propietarios de los predios considerados en la aplicación de dicha Norma, para la obtención del uso del suelo y previo a ello, deberán formalizar con la Delegación, tanto de forma comunal como individual por vivienda, el compromiso para ejecutar las acciones y obras que resulten de la realización del Estudio de Impacto Urbano y Ambiental, por cada asentamiento identificado en el plano de Zonificación y Normas de Ordenación del Programa Delegacional, que incluya la mitigación de los impactos negativos que estos ocasionan al ambiente en el Suelo de Conservación”⁹⁴.

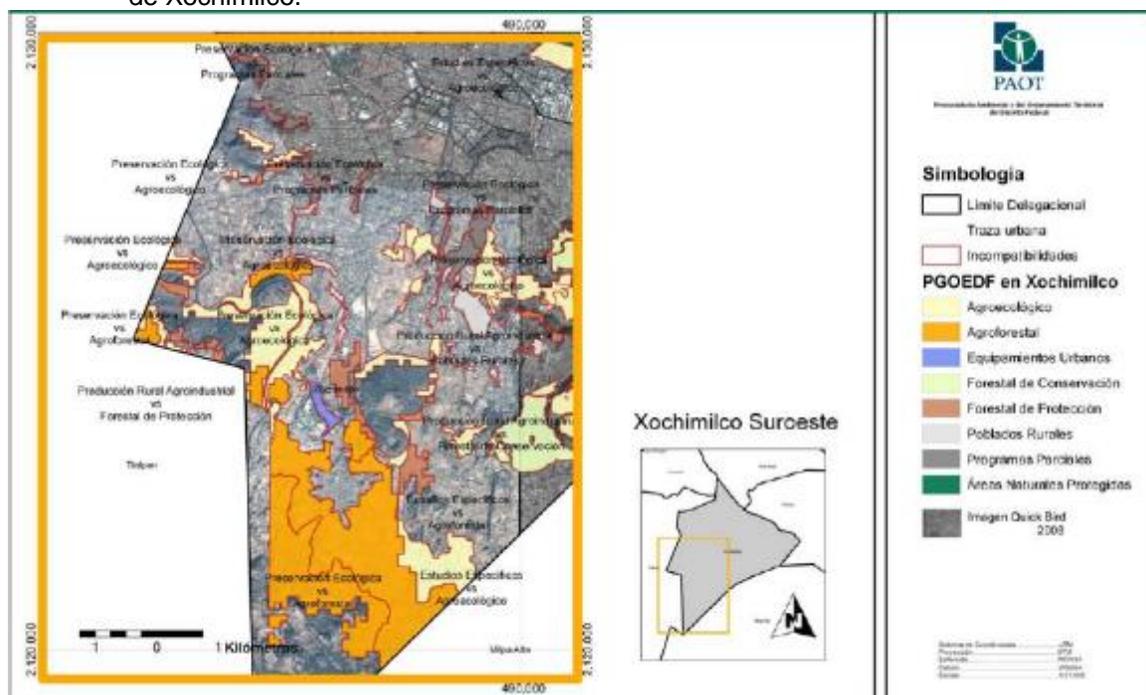
Sin embargo, la aplicación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) y del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF) 2000-2003, “ocasionó que existieran dos criterios diferentes y contradictorios de planificación y

⁹⁴ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 6 de mayo de 2005, pp. 116

ordenación territorial, quedando por una parte lo urbano, y por otra lo ambiental⁹⁵, lo que derivó en la sobreposición cartográfica de los PDDU respecto del PGOEDF.

La PAOT identificó que los mapas de los PDDU tienen desfases con respecto a los límites establecidos en la zonificación que dispone el PGOEDF, es decir, se presentaron incompatibilidades entre el uso de suelo de los PDDU y del PGOEDF. Al respecto destaca el caso de la zona suroeste de Xochimilco (Figura 12), en la que se encuentra la colonia Tlaxopan Norte, y que está ubicada en una de las zonas señaladas como incompatibles.

Figura 12. Incompatibilidades entre el uso de suelo de los PDDU y el PGOEDF en la zona suroeste de Xochimilco.



Fuente: Extraído de PAOT, *Estudio sobre la Zona de Transición entre el Suelo Urbano y Suelo de Conservación en el Distrito Federal, México*, PAOT, pp. 31

Como se puede observar en el mapa, la zona en la que se ubica Tlaxopan Norte se considera como suelo agroecológico⁹⁶ dentro del PGOEDF, mientras que en el PDDU se considera como suelo de Preservación Ecológica. Además, se identificó que en el apartado “4.4.3

⁹⁵ PAOT, *Estudio sobre la Zona de Transición entre el Suelo Urbano y Suelo de Conservación en el Distrito Federal, México*, PAOT, 2010, pp. 4

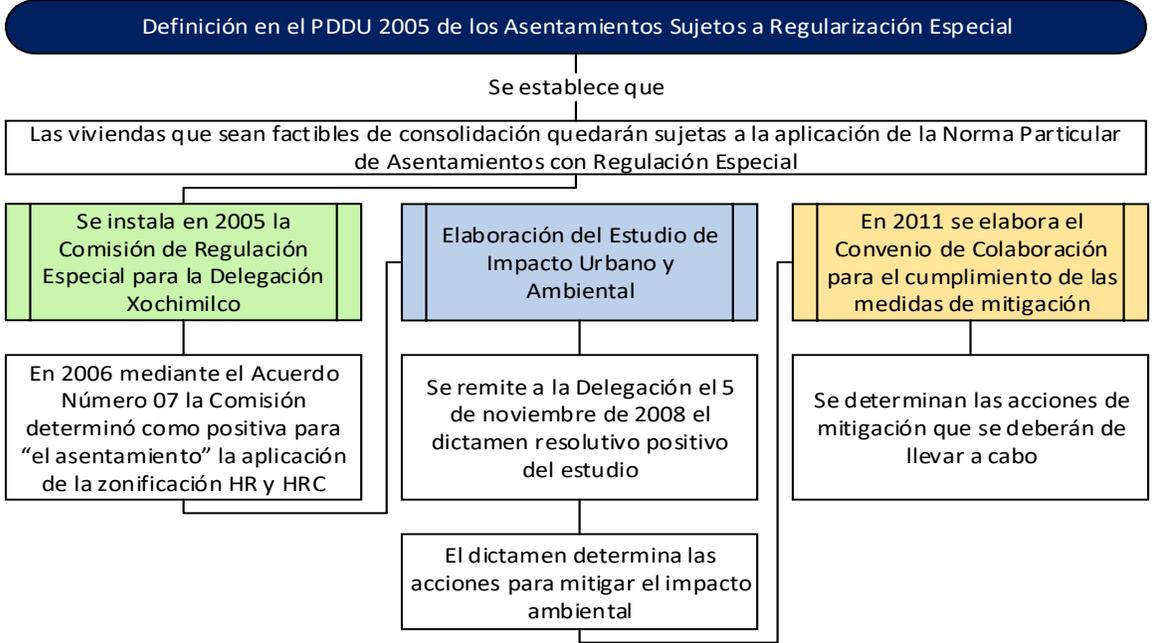
⁹⁶ El suelo es el eje integrador de la mayoría de los procesos que intervienen en el desarrollo y crecimiento de las plantas, y es la prioridad principal para un productor o campesino, el cual es el responsable del mejoramiento y mantenimiento de un suelo vivo y fértil. – LAS CAÑADAS, *Manejo agroecológico de la fertilidad del suelo*, [en línea] México, Dirección URL: <https://bosquedeniebla.com.mx/curso/manejo-agroecologico-de-la-fertilidad-del-suelo/> [consultado el 30 de octubre de 2018]

Normas de Ordenación Particulares” del PDDU se especifica que “se homologa la normatividad aplicable establecida en los usos del suelo del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano con lo dispuesto en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal”, lo cual se contradice con la realidad.

Esta situación demuestra que la administración pública local le dio la oportunidad a la colonia Tlaxopan Norte de regularizar su ocupación en SC, independientemente de lo que estableciera el PGOEDF. Por lo que, el siguiente paso para consolidar su regulación, de conformidad con lo establecido en el PDDU, fue formalizar colectiva e individualmente el compromiso para ejecutar las acciones derivadas del Estudio de Impacto Urbano y Ambiental por parte de los habitantes del asentamiento, a fin de mitigar el impacto que este generó en el SC.

Así que, en 2011 se celebró el “Convenio de Colaboración, entre la delegación Xochimilco y los propietarios y/o poseedores de los predios del paraje denominado Tlaxopan Norte, 2ª y 3ª Sección Provivienda” del Pueblo de Santiago Tepalcatlalpan, y en cuyo contenido se detallan las acciones que se llevaron a cabo antes de la celebración del Convenio (Figura 13):

Figura 13. Acciones llevadas a cabo para la celebración del Convenio de Colaboración entre “La Delegación” y “El Asentamiento”.



Fuente: Elaboración propia con base en el Xochimilco, *Convenio de Colaboración entre “La Delegación” y los propietarios y/o poseedores de los predios del paraje denominado “Tlaxopan Norte 2ª y 3ª Sección Provivienda” del Pueblo de Santiago Tepalcatlalpan “El Asentamiento”*, México, 2005, pp. 1-3

Respecto del esquema anterior, se identificó que el 13 de septiembre de 2005 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA) instalaron la Comisión de Regulación Especial de los Asentamientos Irregulares de Xochimilco (en adelante Comisión) como una acción sin precedentes en el entonces D. F., y cuyo objetivo era definir estrategias que permitieran ordenar y controlar el uso del SC.⁹⁷

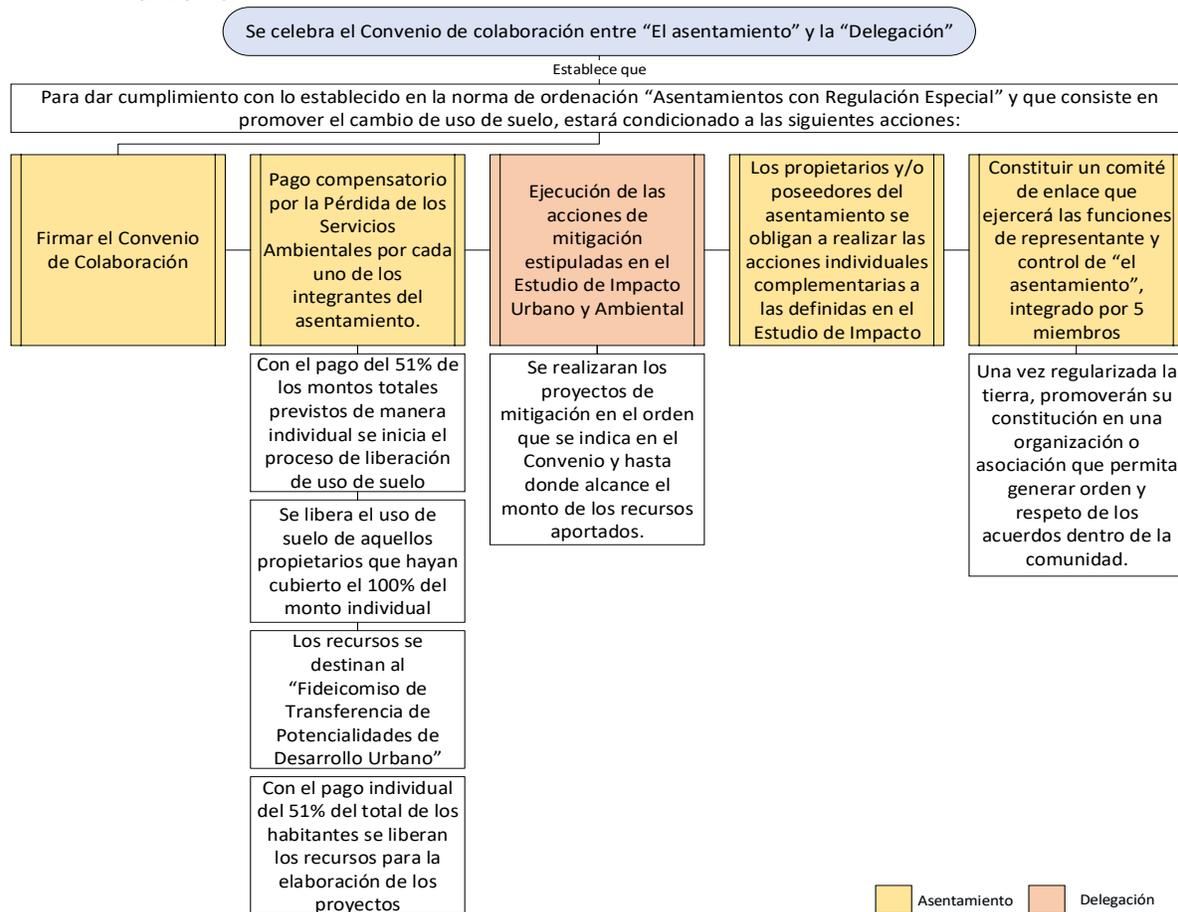
Al año siguiente, la Comisión determinó como positiva para la colonia Tlaxopan Norte la aplicación de la zonificación HR 2/40/R(1000) "Habitacional Rural, dos niveles de altura, 40% de área libre permeable, con una densidad restringida a una vivienda por cada mil metros cuadrados de terreno y HRC/2/30/R(1000) Habitacional Rural con Comercio, dos niveles, 30% de área libre permeable, con una densidad restringida a una vivienda por cada mil metros cuadrados de terreno", para 88 lotes.

Posteriormente, se llevó a cabo el Estudio de Impacto Urbano y Ambiental, sin embargo, no se sabe la fecha exacta de su elaboración, y en el cuerpo del Convenio tampoco se especifica, aunque sí se señala que el 22 de mayo de 2008, se entregó al Secretario Técnico de la Comisión, dicho Estudio para su evaluación y dictamen. Consecutivamente, en la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión, el Estudio fue dictaminado como procedente.

Finalmente, la Comisión turnó copia del dictamen a las autoridades de la delegación para la elaboración del Convenio de Colaboración y se ratificó que una vez formalizado el Convenio, los propietarios y/o poseedores deberían de realizar de manera individual el pago compensatorio por la Pérdida del Servicio Ambiental como requisito para la liberación del uso de suelo habitacional, de acuerdo con el procedimiento que se muestra en la Figura 14 y en el Anexo 8 de este trabajo.

⁹⁷ Ramírez, Bertha Teresa. "Crean comisión para proteger suelo de conservación ecológica en Xochimilco" en La Jornada, miércoles 14 de septiembre, 2005, Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2005/09/14/index.php?section=capital&article=047n1cap>

Figura 14. Acciones que se acuerdan en el Convenio de Colaboración entre la Delegación y el Asentamiento.



Fuente: Elaboración propia con base en el Xochimilco, *Convenio de Colaboración entre "La Delegación" y los propietarios y/o poseedores de los predios del paraje denominado "Tlaxopan Norte 2ª y 3ª Sección Provivienda" del Pueblo de Santiago Tepalcatlalpan "El Asentamiento"*, México, 2005, pp. 5-10

En el Convenio de Colaboración se estableció que, "El Asentamiento" y "La Delegación" celebraron diversas pláticas con el fin de establecer las bases que permitieran resolver el problema que implicaba la existencia del asentamiento en SC, conviniendo en la necesidad de celebrar dicho Convenio.

Ambas partes acordaron que el objetivo principal sería, mitigar los impactos urbanos y ambientales; evitar el crecimiento de nuevas construcciones y mejorar la calidad de vida de los habitantes del asentamiento, por lo que, al firmar el Convenio, asumían el compromiso de realizar las obras y acciones necesarias para cumplir con su objetivo.

Para llevar a cabo lo anterior, se estableció que se debería de pagar de manera individual el monto por la Pérdida de Servicios Ambientales, que se transferirían al Fideicomiso de

Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano, y cuando el 51% de los 88 asentamientos hubieran cubierto el 100% del pago individual, “La Delegación” solicitaría a la Comisión la autorización de los recursos del Fidecomiso, los cuales se destinarían para ejecutar las siguientes acciones de mitigación estipuladas en el dictamen del Estudio de Impacto Urbano y Ambiental, en el orden que se indica y hasta donde alcanzase el monto de los recursos aportados:

- a) El suministro de agua potable mediante una red secundaria la cual será abastecida por un pozo ubicado al norte del polígono regional denominado “Tlaxopan”, y será habilitado por el Sistema de Agua del Gobierno del Distrito Federal.
Además, se deberá contar en todo el asentamiento con sistemas ahorradores de agua en los muebles sanitarios, así como un sistema de captación de agua pluvial para el uso doméstico.
- b) Se deberán construir pozos de absorción, de acuerdo a la topografía de cada una de las poligonales de estudio, para captación de aguas pluviales con el fin de contribuir y remediar el impacto ocasionado por el asentamiento al subsuelo, permitiendo la filtración de las aguas a los mantos freáticos, y se encausarán las aguas pluviales a través de cunetas que se construirán a los costados de los arroyos vehiculares, lo que a su vez desembocará a una rejilla o boca de tormenta para finalizar en el pozo de absorción, el cual deberá construirse de acuerdo a las especificaciones técnicas el IMTA (Instituto Mexicano de Tecnología del Agua) y la normatividad vigente para la materia.
También se construirán cisternas de captación para riego de las áreas agrícolas en zonas estratégicas a fin de darles un tratamiento para ser reutilizadas en sistemas de riego para las zonas productivas.
- c) Las aguas residuales generadas dentro del polígono regional denominado “Tlaxopan” serán conducidas por una red de drenaje con una longitud de 2,019.31 m² aproximadamente y se tratarán por medio de dos plantas de tratamiento que se ubicarán al sur del polígono.
- d) En este Rubro la zona cuenta con el servicio de recolección de Basura proporcionado por la Delegación Tlalpan, conforme a la programación de recorridos, cubriendo la zona dos veces por semana, y así mismo, se destinarán áreas dentro de cada polígono del asentamiento que serán destinadas para equipamiento dentro de la zona. El tratamiento para dichas zonas será a base de contenedores de basura, con el fin de separar los residuos sólidos orgánicos, inorgánicos y PET.
- e) Se capacitará a la población para la separación de residuos sólidos, reciclamiento y procesamiento del manejo de los residuos orgánicos para la elaboración de composta.
- f) Se considerarán acciones entre las autoridades y la población de cada asentamiento para reforestar las zonas cerriles con especies nativas o de tipo de arbóreas como el Encino, Tepozán, Pirúl, Fresno y Pino, así como la reforestación interior de cada polígono de estudio y el compromiso de los poseedores y/o propietarios para sembrar en cada uno de los predios 1 árbol por cada 20 metros cuadrados de superficie de área libre, calculando un aproximado de 10, 993 especies. Se deberán de reforestar las vialidades en sus parámetros con especies de Pinos y Fresnos, para mejorar, equilibrar los procesos de erosión y regenerar la cubierta vegetal del área.
- g) A fin de contar con mayor superficie de área permeable en el asentamiento, se deberá considerar el recubrimiento de las vialidades principales que permiten al acceso hacia “Tlaxopas”, con revestimientos de material permeable que permita la filtración del agua pluvial al subsuelo, por medio de la construcción de huellas ecológicas, y podrán ser de materiales tales como piedra braza, volcánica y/o de concreto armado.
- h) Las vialidades deberán de contar con el diseño adecuado del arroyo vehicular para el drenado de las aguas pluviales que serán conducidas a través de las cuencas hacia los pozos de absorción, las guarderías de las vialidades deberán ser protegidos con árboles y/o arbustos nativos.
- i) Las circulaciones peatonales deberán estar revestidas con materiales tales como arcillas, tezontle, adopastos, adoquinados, etc. Que permitan la infiltración del agua pluvial al subsuelo.
- j) Para contener el crecimiento del asentamiento en zonas de conservación PARA (Producción Rural Agroindustrial) y PE (Preservación Ecológica) es la delimitación de la poligonal a través de la construcción de un muro ecológico de mampostería de piedra braza y/o volcánica y malla ciclónica a una altura

de 2.50 metros, que se localizará en lugares estratégicos de cada asentamiento, además de la implementación de cercas vivas al entorno de cada poligonal.

- k) Se implementará un Programa de Control de Vigilancia para el asentamiento y su entorno, que en conjunto con las autoridades delegacionales y de la Secretaría del Medio Ambiente, tendrán que supervisar para evitar la expansión y la instalación de nuevos asentamientos al entorno de la poligonal del asentamiento.
- l) Las construcciones nuevas como las existentes no deberán rebasar los dos niveles de altura y se obligarán al cumplimiento de la normatividad indicada por las autoridades competentes.
- m) No se permitirá la apertura de nuevos caminos vecinales.
- n) Para fomentar la apropiación del espacio y el reforzamiento de la identidad de la población del asentamiento, se sugiere homogenizar la imagen y tipología del lugar con características de poblado rural por medio de acciones de recubrimiento de pintura en las fachadas de las viviendas que el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) determine, como las autoridades correspondientes de dicha demarcación. Estos colores se destinarán para cubrir las fachadas de cada vivienda tanto en rodapiés como en muros.
- o) Se pintarán las fachadas de aproximadamente 159 viviendas.
- p) Las nuevas construcciones por integrarse deberán contar con las especificaciones antes mencionadas, las viviendas que carecen de dicha especificación tendrán que cumplir con la normatividad aplicable para la zona de estudio.
- q) Se tendrá que colocar la señalización correspondiente a la Nomenclatura de cada una de las calles que integran al asentamiento con la normatividad aplicable por las autoridades correspondientes.
- r) Se capacitará a los habitantes de tal manera que puedan organizarse brigadas para recolectar la basura al interior del asentamiento, se organizarán talleres sobre educación ambiental para capacitar a la población sobre el manejo de ecotecnias, implementación de compostas, reciclaje de desechos y reutilización del agua de lluvia, etc.

Asimismo, en el Convenio se estableció que, durante la elaboración de estos proyectos, “La Delegación” supervisaría y presentaría a la Comisión, así como a la comunidad, informes trimestrales y anuales del estado que guardarán los proyectos, obras y actividades autorizadas, a fin de transparentar el manejo de los recursos. En tanto que, los propietarios y/o poseedores de “El Asentamiento” se comprometerían a realizar las siguientes acciones individuales de mitigación de impactos estipuladas en el dictamen del Estudio Específico, complementarias a las descritas anteriormente:

- a) Conducir el agua pluvial por medio de canaletas de diversos materiales para captar el agua hacia una cisterna o tinaco para su reciclamiento en actividades de uso doméstico o de riego.
- b) Emplear accesorios ahorradores de agua, como la colocación de excusados que tendrán una descarga máxima de 6 litros en cada servicio, lo que permitirá tener un desperdicio mínimo a la vez que reduce el incremento de aguas residuales a la infraestructura de alcantarillado y drenaje de la zona.
- c) Los propietarios y/o poseedores de cada uno de los predios se comprometerán a dar mantenimiento a las cunetas localizadas al frente de su propiedad para evitar la acumulación de residuos, arcillas y basura.
- d) Las plantas de tratamiento deberán de contar con un programa de manejo y mantenimiento de esta, bajo responsabilidad de las autoridades de la Delegación y la Secretaría del Medio Ambiente.
- e) Los propietarios y/o poseedores de cada uno de los predios del Asentamiento deberán comprometerse al mantenimiento de las circulaciones peatonales correspondientes al frente de su propiedad.
- f) Se promoverá el sembrado de árboles que la SEDEMA determine para el interior y exterior de cada predio. Así mismo, se conservarán los árboles existentes y la delimitación de áreas con setos.
- g) Quedan prohibidas las quemas de vegetación y basura para provenir cualquier tipo de riesgo hacia el Asentamiento.
- h) Reforestación de las zonas erosionadas dentro y fuera del asentamiento para el incremento de áreas verdes.

- i) Queda prohibida toda acción de desmonte, excavación y formación de terraplenes y para cualquier tipo de construcción nueva, se deberá contar con un dictamen ambiental emitido por la Secretaría de Medio Ambiente.
- j) En las áreas ajardinadas se ocuparán fertilizantes orgánicos.
- k) La señalización al interior del Asentamiento será uniforme por medio de letreros indicando la nomenclatura de las calles y cerradas que las autoridades indiquen.
- l) Quedan prohibidas las industrias contaminantes, así como los talleres automotrices y el paso de vehículos de carga pesada.
- m) Quedan prohibidos los rellenos sanitarios, tiraderos a cielo abierto y vertimiento de residuos contaminantes (combustibles, aceites, insecticidas, etc.) al subsuelo.
- n) Toda acción de obra que se realice en el asentamiento se sujetara al cumplimiento de la normatividad aplicable ante las autoridades correspondientes.
- o) No se permite la disposición de materiales derivados de obra, excavaciones o rellenos sobre la cubierta vegetal.
- p) Se deberá respetar el 60% de área libre permeable de cada uno de los predios existentes en el polígono del asentamiento.

De esta manera, “El Asentamiento” se comprometió a acatar los acuerdos, así como a cumplir con los que derivaran de la firma del Convenio, y en caso de incumplimiento por parte de los integrantes del asentamiento se aplicaría lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley de Desarrollo Urbano vigente para el Distrito Federal.⁹⁸

Mediante las entrevistas realizadas a la población se sabe que, después de que los habitantes del asentamiento firmaron el Convenio, se midieron los polígonos para determinar el monto total que deberían de pagar⁹⁹, mismo que se les informó en el momento que se midió.

⁹⁸ Establece que “la contravención a la presente Ley y demás ordenamientos en la materia, se considera una infracción e implica la aplicación de sanciones administrativas, independientemente de las de carácter penal, así como las de carácter civil de indemnizar a los afectados cuando proceda. Serán sancionados por la autoridad administrativa competente con una o más de las siguientes medidas:

- I. Rescisión de convenios;
- II. Suspensión de los trabajos;
- III. Clausura parcial o total de obra;
- IV. Demolición o retiro parcial o total;
- V. Pérdida de los estímulos otorgados;
- VI. La intervención administrativa a las empresas;
- VII. Revocación del registro de las manifestaciones y de las licencias o permisos otorgados;
- VIII. Multas que se prevean en los reglamentos correspondientes;
- IX. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, conmutable por multa. En el caso de falsedad de manifestación de construcción, será inmutable el arresto;
- X. Cancelación del registro de perito en desarrollo urbano o del director responsable de la obra o corresponsable; y
- XI. El retiro de los anuncios y sus estructuras.

La imposición de las sanciones previstas en este artículo no exime al infractor de la responsabilidad civil o penal en que pueda incurrir. Corresponde a las autoridades competentes del Distrito Federal, ejecutar e imponer las sanciones previstas en esta Ley.

La sanción correspondiente al retiro del anuncio y sus estructuras deberá efectuarse por el titular de la licencia o permiso y/o el propietario o poseedor del predio, en un término que no exceda las 24 horas siguientes a partir de la notificación que al efecto se realice; en caso contrario el retiro será efectuado por la autoridad con cargo al particular, cuyo costo tendrá el carácter de crédito fiscal.” – Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de Desarrollo Urbano*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 15 de julio de 2010, Artículo 96.

⁹⁹ En el cálculo de costos por pérdida de servicios ambientales se consideró como paso 1, el tipo de vivienda, paso 2 la superficie del predio, paso 3 la superficie construida, paso 4 el costo por m² de terreno y paso 5 el costo por m² construido.

El pago iba desde los 10,000 pesos hasta los 27,000 pesos, ya que, los predios que contaban con mayor superficie de área verde pagarían menos y viceversa.

Posteriormente, el acuerdo de pago se formalizó de manera individual, mediante la firma de una carta compromiso, en la que se estipuló que el primer pago debería de ser del 50% del monto total a pagar de forma individual, y se especificó la cantidad que comprendía dicho porcentaje, así como la fecha para efectuarlo. Mientras que el otro 50% podría hacerse hasta en dos años mediante 24 mensualidades, para lo cual, se fijó la fecha de inicio de pago, y la de finalización. De tal manera que, con el pago individual por la Pérdida de Servicios Ambientales, y con la continuidad de los trámites que derivasen de los pagos, los habitantes del asentamiento finalmente podrían cambiar su uso de suelo.

Vale la pena señalar que, durante las entrevistas realizadas, un reducido número de personas mencionaron que uno de los actores acusados de fraccionar clandestinamente, en realidad, si era dueño legítimo de los terrenos, que la Asociación Civil siempre tuvo validez y que, para poder acceder al cambio de uso de suelo, era necesario terminar de pagarle al fraccionador, para que este les expidiese un documento finiquito, con el cual se podrá realizar el cambio y con ello legalizar su propiedad.

A pesar de que las personas que sostienen dicha versión son pocas, muestra la ausencia de una comunicación precisa entre los miembros del asentamiento, quienes no saben del procedimiento que las autoridades definieron y que podría derivar en nuevos procesos de defraudación.

En resumen, para la ejecución de las acciones de mitigación y la liberación del uso de suelo, las partes tendrían que cumplir con sus atribuciones (Tabla 10): los 88 integrantes del asentamiento deberían de cumplir con el pago individual por la Pérdida de los Servicios Ambientales que se destinaría al Fideicomiso de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano, y cuyos recursos serían utilizados para la elaboración de los proyectos de mitigación, a cargo de la Delegación. Ante esto, la Comisión de Regulación Especial fungiría como la autoridad vigilante del cumplimiento de dichos proyectos. Además, los habitantes del asentamiento también deberían de realizar actividades individuales complementarias a los proyectos definidos.

Para obtener el cálculo del costo por superficie se multiplicó el paso 2 por el paso 4, con lo que se obtiene el paso 6. Para el cálculo del costo por superficie construida se multiplicó el paso 3 por el paso 5 y se obtuvo el paso 7.

De esta forma se sumó el paso 6 y 7, en donde el total se determinó como el costo de pago por pérdida de servicios ambientales.

Tabla 10. Atribuciones de las partes que intervienen en el Convenio de Colaboración.

Delegación Xochimilco	Comisión de Regulación Especial	El Asentamiento “Tlaxopan Norte”	Secretaría del Medio Ambiente
-Elaborar y formalizar el Convenio de Colaboración para el cumplimiento de las medidas de mitigación con los miembros del asentamiento.	-Determinar como positiva o no la zonificación.	-Firmar el Convenio	-Implementar el Programa de Control de Vigilancia.
-Ejecutar los proyectos establecidos en el Convenio.	-Turnar copia del dictamen de los Estudios Específicos y de Impacto Urbano y Ambiental a la Delegación.	-Realizar el pago compensatorio por la Pérdida del Servicio Ambiental.	-Encargada del programa de manejo y mantenimiento de las plantas de tratamiento.
-Implementar el Programa de Control de Vigilancia.	-Vigilar el cumplimiento de los proyectos.	-Ejecutar acciones individuales para mitigar las posibles influencias o alteraciones negativas causadas al entorno urbano o al medio ambiente.	-Indicar los árboles que podrán ser sembrados adentro y fuera del asentamiento. (al interior y al exterior).
-Supervisar la ejecución de los proyectos establecidos.		-Compromiso por acatar los acuerdos establecidos en el Convenio.	
-Presentar ante la Comisión informes trimestrales y anuales del estado que guardan los proyectos, obras y actividades autorizadas, así como a la comunidad.			

Fuente: Elaboración propia con base en Xochimilco, *Convenio de Colaboración entre “La Delegación” y los propietarios y/o poseedores de los predios del paraje denominado “Tlaxopan Norte 2ª y 3ª Sección Provienda” del Pueblo de Santiago Tepalcatlalpan “El Asentamiento”*, México, 2005, pp. 1-10

 Atribuciones no ejercidas

 Atribuciones ejercidas

El Convenio permitió definir qué acciones de mitigación se implementarían, y quiénes las llevarían a cabo, sin embargo, de todas las acciones mencionadas, ninguna ha sido ejecutada y las atribuciones de la tabla anterior han sido ejercidas parcialmente, tanto de parte de las autoridades, como de la población; toda vez que hasta 2019, es decir, 14 y 8 años después de que se incluyera a Tlaxopan Norte en el PDDU de Xochimilco, y se firmara el Convenio, solo el 16% de los habitantes del asentamiento han realizado el pago por la

Pérdida de Servicios Ambientales. Mientras que las autoridades no han hecho algún esfuerzo real por retomar el caso, tanto de dicha colonia como de las colonias aledañas que se encuentran en las mismas condiciones, y que en conjunto van generando un daño mayor con el transcurrir del tiempo.

3.3. Hechos posteriores

Con base en lo señalado en los apartados anteriores, se sabe que se determinaron las acciones para que los habitantes de Tlaxopan Norte obtuvieran uno de los documentos necesarios para su regularización, y además, tuvieran acceso a los servicios públicos básicos, teniendo en consideración el tipo de suelo en el que se ubica la colonia, sin embargo, han pasado los años y su condición sigue siendo precaria, pues la mayoría de los habitantes no ha hecho el pago compensatorio por la pérdida de servicios ambientales, lo que limita el avance de aquellos que ya lo realizaron.

3.3.1. Obtención del uso de suelo mediante el pago compensatorio

Como ya se dijo, el monto individual a pagar por la Pérdida de Servicios Ambientales se determinó con base en el tipo de construcciones que se tenían, y en el nivel de áreas verdes con el que contaban las viviendas, por lo que había casos en los que se deberían de pagar hasta 27 mil pesos por vivienda.

Algunos habitantes consideraron excesivas las cantidades y al desconocer cómo funcionaba el Fidecomiso de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano, en el que se resguardarían los pagos, se generaron dudas sobre cuál sería el destino de los recursos, lo que derivó en la desconfianza de parte de los pobladores (Véase Anexo 9), y eventualmente en la desistencia a pagar el monto establecido.

Al respecto, en el Apartado B de las entrevistas realizadas, se le preguntó a la población sobre la condición legal de sus propiedades, a fin de saber si cumplían con algunos de los requisitos necesarios para legalizar su propiedad. A la pregunta “¿Su propiedad se encuentra regularizada?” 5 personas respondieron afirmativamente que contaban con su certificado de uso de suelo expedido por la SEDUVI, mientras que las otras 23 personas respondieron que no estaba regularizada e indicaron múltiples causas, entre las que destacan que no es posible dado el tipo de suelo en el que se ubican; porque las autoridades no los apoyan; porque la propiedad está intestada y/o simplemente desconocen los motivos. En tanto que solo 3 personas de las entrevistadas externaron que no han pagado el monto por la pérdida de servicios ambientales, por desconfianza del destino de los recursos.

No obstante, a la pregunta “¿Cómo cree que influya la regularización de todos los habitantes de la colonia para el desarrollo de esta?” las 28 personas entrevistadas respondieron que mejorarían las condiciones de la colonia, ya que se podrían meter los servicios públicos, las calles se arreglarían y podrían obtener los títulos de propiedad de sus viviendas.

3.3.2. Comparación de la condición actual de la colonia con respecto de los proyectos definidos en el Convenio de Colaboración.

El hecho de que no se realicen los pagos individuales y en consecuencia no se liberen los recursos del Fideicomiso, implica que los proyectos de mitigación y algunas de las acciones individuales no puedan realizarse, no obstante, hay algunas que sí podrían hacerse y simplemente son ignoradas (Tabla 11) por desidia o desconocimiento.

Tabla 11. Estatus de los proyectos de mitigación y de las acciones complementarias definidas en el Convenio de Colaboración.

Proyectos de la Delegación		Acciones individuales complementarias a los proyectos	
Proyectos	Estatus	Acciones	Estatus
Suministro de agua	X	Captar el agua de lluvia para uso doméstico	✓
Pozo de absorción	X	Emplear ahorradores de agua	s/d
Red de drenaje	X	Mantenimiento a las cunetas	X
Recolección de basura y zonas para contenedores de basura	X	Plantas de tratamiento	X
Capacitación para la separación de residuos	X	Mantenimiento de las circulaciones peatonales al frente de su propiedad	✓
Acciones de reforestación al interior y exterior de las viviendas	X	Promoción del sembrado de árboles	X
Recubrimiento de las calles con material permeable	X	Prohibición de quemar vegetación y basura	✓
Diseño adecuado de las calles	X	Reforestación dentro y fuera del asentamiento.	X
Circulaciones peatonales con material filtrante.	X	Prohibición de acciones de desmonte, excavación y formación de terraplanes	X
Acciones para contener el crecimiento del asentamiento	X	Utilización de fertilizantes orgánicos	s/d
Programa de Control de Vigilancia	X	Señalizaciones al interior del asentamiento	X
Las construcciones nuevas como las existentes no deberán rebasar los dos	X	Prohibición de empresas contaminantes	✓
No apertura de nuevos caminos	✓	Prohibición de rellenos sanitarios, tiraderos a cielo abierto y vertimiento de residuos contaminantes	✓
Homogeneización de la imagen y tipología del lugar	X	Acción de obra sujetas al cumplimiento de la normatividad	X

Proyectos de la Delegación		Acciones individuales complementarias a los proyectos	
Proyectos	Estatus	Acciones	Estatus
		aplicable ante las autoridades correspondientes.	
Pintar fachadas las nuevas casas deberán cumplir con la normatividad	X	Disposición de materiales derivados de obra sobre cubierta vegetal	✓
Señalizaciones en las calles	X	60% de área permeable en cada uno de los predios existentes	X
Capacitación a los habitantes para que se organicen.	X		

Fuente: Elaboración propia con base en el Convenio de Colaboración entre “La Delegación” y los propietarios y/o poseedores de los predios del paraje denominado “Tlaxopan Norte 2ª y 3ª Sección Provienda” del Pueblo de Santiago Tepalcatlalpan “El Asentamiento”.

s/d

Se desconoce



Actividades relacionadas con los proyectos.

✓ Se cumple



Actividades que la población puede hacer individualmente

X No se cumple

A pesar de que los proyectos no se han materializado, la población dispone actualmente de mecanismos que tratan de sustituir algunos de los servicios que los proyectos les tendrían que proveer, por ejemplo:

Suministro de agua potable.

La alcaldía Tlalpan y Xochimilco tienen un convenio por el cual le proveen de agua potable mediante pipas a la población de la colonia, con un costo de 90 pesos por pipa.

Red de drenaje.

Al no contar con este servicio, la población desecha las aguas residuales y las excretas a fosas sépticas, mientras que otros también vierten sus aguas residuales a la calle (Véase Anexo 10), lo cual constituye una de las principales quejas de los habitantes, ya que se consideran una fuente de infecciones que afecta la salud y bienestar de los colonos, y que perjudica al medio ambiente.

Recolección de basura y zonas para contenedores.

Este servicio también es provisto por la alcaldía Tlalpan, por medio de camiones recolectores que suelen pasar dos veces por semana, por lo que no se ven las calles con basura, además, de que cada vecino se hace cargo del frente de sus casas.

Acciones de reforestación al interior y exterior de las viviendas.

En la colonia solo dos calles cuentan con árboles frutales (Véase Anexo 11), mientras que, en el resto son contados los árboles que hay, además, son pocas las áreas que podrían destinarse para reforestación.

- ✚ Recubrimiento de las calles con material permeable.

Las calles de la colonia no están pavimentadas (Véase Anexo 12), sin embargo, se pueden apreciar zonas en las que la misma población las ha revestido con asfalto aceitado, lo cual perjudica al suelo, al no permitir la filtración del agua de lluvia y deriva en la acumulación de agua en ciertas áreas de la colonia.

- ✚ Acciones para contener el crecimiento del asentamiento.

A pesar de que se especifican en el Convenio las formas para evitar el crecimiento del asentamiento, ninguna se ha realizado, no obstante, se ha logrado que este no crezca, por lo que a la fecha se mantiene con 88 predios. Aunque en las colonias aledañas se ha notado el crecimiento que han tenido las viviendas en terrenos desatendidos.

- ✚ Las construcciones nuevas, así como las existentes, no deberán rebasar los dos niveles.

Aunque el tipo de zonificaciones asignadas son HR y HRC con dos niveles, en la actualidad, la densificación de la colonia se ve reflejada en el crecimiento de las casas, es decir, se puede observar que hay viviendas de hasta tres niveles y sin áreas verdes visibles.

En cuanto a las acciones complementarias a los proyectos, por lógica hay algunas que no pueden realizarse, pero hay otras que la población sí hacer con sus propios medios. Por medio de las entrevistas hechas, se identificaron las siguientes acciones:

- ✚ En 22 viviendas se recolecta el agua de lluvia para uso doméstico.
- ✚ Se observó que las circulaciones peatonales al frente de las viviendas, se mantienen limpias, ya que, cada vecino se hace responsable del frente de sus casas, por lo que no se observan residuos sólidos, sin embargo, el desagüe de aguas residuales a la calle genera condiciones insalubres.
- ✚ En 17 viviendas se cuenta con áreas verdes que permiten la filtración del agua, sin embargo, en ninguna de ellas representan un 60% de área permeable del total del terreno.

Cabe destacar que, aunque en el Convenio de Colaboración no se especifica ninguna acción respectiva al servicio de luz, actualmente, los habitantes tienen un convenio con la Comisión Federal de Electricistas (CFE) para que esta provea el servicio de luz a la colonia, mediante un pago fijo, puesto que no cuentan con medidores. Además, impuestos como el pago del predial, no son realizados por la población dada su condición legal.

3.3.3. Sociedad y gobierno

El hecho de que los acuerdos definidos en el Convenio de Colaboración a la fecha no se hayan logrado, no es responsabilidad solo de una de las partes, pues tanto las autoridades locales como la población de Tlaxopan Norte han hecho caso omiso a los compromisos adquiridos.

Se entiende que las autoridades cedieron ante la ocupación de territorios con fines habitacionales, posteriormente trataron de remediarlo y definieron la forma de mitigar el impacto ambiental generado, sin embargo, confiaron en que la población realizaría la parte inicial que le correspondía, es decir, harían el pago compensatorio por la pérdida de servicios ambientales. Aunque es importante destacar que en el Convenio de Colaboración no se especifica, quién será la autoridad encargada de supervisar que el pago compensatorio sea efectuado, únicamente se establece la función de la Comisión de Regulación Especial de Xochimilco, para supervisar los proyectos establecidos.

Ante esta situación, en el Apartado G de las entrevistas realizadas, se le preguntó a la población: “¿Considera que las autoridades hacen caso omiso de sus demandas?”, a lo que 16 personas respondieron afirmativamente, 9 respondieron que “A veces” y 3 respondieron que “No”. Al respecto, se identificó que aquellos que respondieron afirmativamente no habían hecho el pago por pérdida de servicios, mientras que los 3 que respondieron que “No”, ya hicieron su pago y consideran que las autoridades ya cumplieron con su parte, y ahora toda la población del asentamiento debe cumplir con el compromiso adquirido, pues de lo contrario, la colonia no se puede desarrollar.

Ahora bien, es importante señalar que la percepción que tiene la población de que las autoridades son las que deben de hacer las gestiones necesarias para la regularización de los predios, se refuerza en época de elecciones, pues desde el origen de la colonia, los candidatos a delegados y ahora a alcaldes, acuden a las colonias aledañas a Tlaxopan Norte, para afirmarles que en caso de ganar las elecciones se hará lo necesario para que la regularización de los predios sea posible y con ello se puedan introducir los servicios públicos. No obstante, las declaraciones de los candidatos nunca pasan más allá de propuestas de campaña; de hecho, uno de los habitantes de la colonia cuenta que, ante el triunfo de uno de los candidatos que prometió regularizarlos, acudieron a la entonces delegación Xochimilco a darle seguimiento a su promesa, y el delegado, señaló: “efectivamente, les dije que los iba a regularizar, pero nunca dije cuándo”.

Esta situación demuestra que los habitantes del asentamiento representan una moneda de cambio que se canjea en época de elecciones, principalmente por parte de las autoridades locales. En las elecciones de 2021, el candidato José Carlos Acosta Ruiz, del partido Morena, buscaba la reelección como alcalde, y se hizo presente en colonias cercanas a Tlaxopan Norte (Véase Anexo 13) que están en la misma condición que esta, y señaló lo siguiente:

“Con este gobierno [el suyo] no hubo un área de tenencia de la tierra, que estuviera incesante con los líderes y se acabó, debo de recordar que el delegado que me antecedió, el Dr. Avelino, que en paz descanse, acabó con la práctica de que se tuviera que pagar para regularizar o bajo el argumento de daños ambientales; no se ha vuelto a pagar y esa ventanilla en la alcaldía se cerró de manera definitiva”.

Las afirmaciones del candidato hicieron que la población divulgara la idea de que él si va a “regularizar” las viviendas, sin la necesidad de pagar el monto por la Pérdida de Servicios Ambientales, sin embargo, platicando con un habitante del asentamiento, informó que todo lo relativo al pago, ya no está en las manos de la delegación, ya que es un trámite que recae en la SEDEMA, en SEDUVI, y en la Tesorería de la CDMX, aunque vale la pena mencionar que esta atribución no se especificó en el Convenio de Colaboración, pero si en la carta compromiso individual.

Circunstancias como las narradas arriba hacen que persista la desinformación entre la población, que eventualmente deriva en desconfianza de esta hacia las autoridades, generando un círculo vicioso que solo trae consigo apatía e indiferencia de ambas partes, y que se refleja en las condiciones físicas y sociales bajo las que vive la población de Tlaxopan Norte.

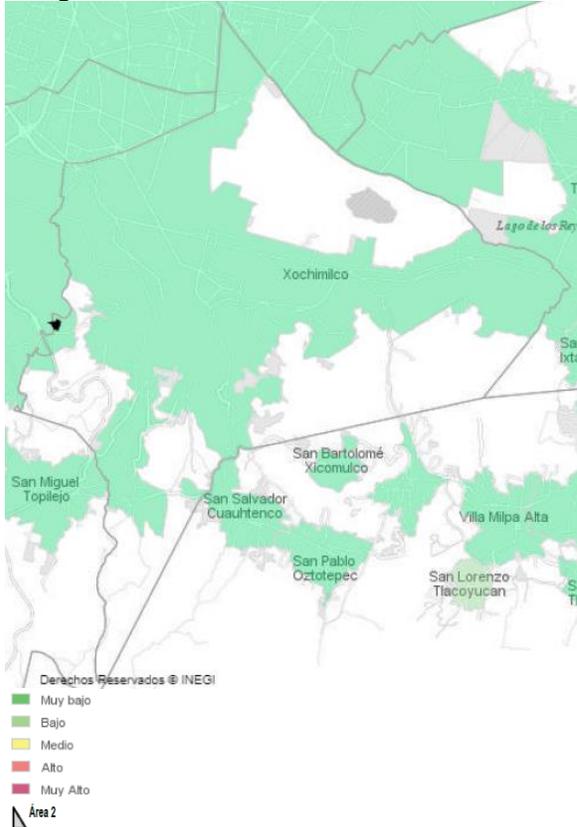
Además, las afectaciones por el desarrollo de este tipo de colonias irregulares van más allá de las zonas en las que se ubican, es decir, de manera directa e inmediata, su población y el medio ambiente sufren daños considerables que eventualmente generarán problemas para toda la población de la CDMX, mismos que en su momento deberá de atender la administración pública.

A continuación se describen los sectores con afectaciones ante la urbanización de la colonia Tlaxopan Norte:

🏠 Población de la colonia.

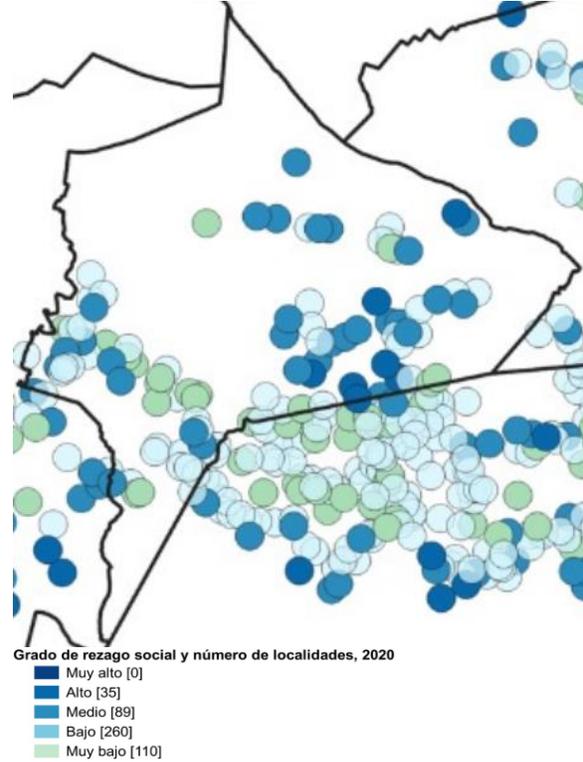
Según el Índice de Rezago Social¹⁰⁰ que define el CONEVAL, la zona en la que se ubica la colonia presenta un nivel bajo de rezago (Figura 16 y 17), debido a la falta de acceso a los servicios de salud, así como a los servicios públicos básicos, dado que no cuenta con drenaje, agua entubada, luz regularizada y calles pavimentadas, lo cual dificulta el pleno desarrollo de la población.

Figura 16. Mapa Digital del INEGI que muestra el rezago social de Xochimilco, 2018



Fuente: Extraído de INEGI, Mapa Digital de México. [en línea] México, Dirección URL: <http://gaia.inegi.org.mx/mdm6/?v=bGF00jE5LjlyOTE1LGxvbjotOTkuMTI1MTAsejo4> [consultado el 15 de diciembre de 2020]

Figura 17. Resultados del Índice de Rezago Social del CONEVAL, 2020



Fuente: Extraído de CONEVAL, ¿QUÉ ES EL ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL? [en línea] México, Dirección URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx> [consultado el 15 de diciembre de 2020]

Además, aunque la colonia ya cuenta con diferentes comercios que representan ingresos y fuentes de empleo para la población, siguen teniendo limitantes físicas que no permiten

¹⁰⁰ El CONEVAL construyó el Índice de Rezago Social (IRS) y se define como una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y calidad y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales. – CONEVAL, ¿QUÉ ES EL ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL? [en línea] México, Dirección URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx> [consultado el 15 de diciembre de 2020]

su desarrollo comercial. También cabe mencionar que, actualmente, en Tlaxopan Norte no hay hospitales, escuelas y/o espacios públicos que permitan a la población establecer un sentido de comunidad y por lo mismo prevalece el desapego al espacio en el que viven.

Medio ambiente de la colonia

La ocupación del SC en el que se ubica la colonia Tlaxopan Norte implicó la pérdida y/o disminución de todos los servicios ambientales que proveía ese tipo de suelo, entre ellos la capacidad de filtración del agua para la recarga de los mantos acuíferos, así como la gran biodiversidad animal y vegetal de la zona.

La carencia de servicios públicos como drenaje ha generado mayor impacto al suelo, pues la filtración de aguas residuales por medio de fosas sépticas al interior del suelo contamina los mantos acuíferos. En la superficie provoca la erosión del suelo, además genera fuentes de contaminación que también perjudican la salud y bienestar de la población.

La falta de pavimentación con material adecuado hace que la población revista las calles con materiales inadecuados, que en temporada de lluvias se desprenden y se arrastran a otras colonias, generando en algunas ocasiones inundaciones, y además impiden la filtración del agua hacia el subsuelo.

Población de la CDMX

Se prevé que de continuar la pérdida del SC, estaría en riesgo la sustentabilidad de la Ciudad, pues disminuiría la producción de recursos y servicios ecosistémicos, lo que implica afecciones a la capacidad de recarga del acuífero y el inevitable aumento de la contaminación ambiental y de los efectos del cambio climático en la CDMX.¹⁰¹

Reflejo de lo anterior es la crisis del agua que se agrava cada vez más en la Ciudad, en donde uno de los factores que contribuyen a este problema, es el crecimiento de la urbanización en el SC, pues se calcula que el cambio de uso de suelo de cada hectárea en este tipo de suelo impide que se recarguen 2.5 millones de litros de agua de lluvia por año, por lo tanto, nuestro acuífero no se puede rellenar como lo hacía antes de manera natural.¹⁰²

La cantidad de agua pluvial de la CDMX es mucho más grande que la de algunas ciudades como Londres, sin embargo, no hay manera de obtener algún beneficio de ello. Ya no hay

¹⁰¹ SEDEMA, *Primer informe 2013*, México, SEDEMA, pp. 34

¹⁰² Fuentes Ponce, M., & Gonzáles Ortega, E. *Ejidatarios CDMX: defensa del territorio y el ambiente*. México, La Jornada, 2020, pp. 8–9., y Aguirre, Samedí, *VER LLOVER Y NO COSECHAR AGUA: 7 PUNTOS PARA ENTENDER LA ESCASEZ DE AGUA EN CDMX*, [en línea] México, Dirección URL: <https://animal.mx/salud-y-estilo-de-vida/escasez-de-agua-cdmx-causas-mexico/> [consultado el 22 de marzo de 2021]

los lagos que deberían captarla, y el SC se pierde día a día, por lo que el agua de lluvia no se aprovecha.¹⁰³

A esta situación hay que sumarle que, la pérdida del SC implica la pérdida de zonas capaces de retener el dióxido de carbono y de regular el microclima de la región, por lo que ya no será posible la disminución de los niveles de contaminación, ni disminuirán las ondas de calor y los eventos extremos de temperatura en la Ciudad.

Científicos del Instituto de Ecología (IE) de la UNAM prevén que de continuar el crecimiento urbano descontrolado en la zona metropolitana del Valle de México, la temperatura aumentará hasta tres grados centígrados por causa directa.¹⁰⁴

El panorama que se prevé ante estas situaciones es lamentable; cada año vemos cómo la ciudad sufre peores inundaciones, granizadas violentas, olas de calor, degradación de la calidad del aire, escasez de agua, aumento de enfermedades respiratorias como asma y neumonía, al igual que padecimientos gastrointestinales, diarreas o accidentes cerebrovasculares¹⁰⁵, y si bien la pérdida del SC no origina todos estos problemas, sí contribuye en gran medida a su generación.

Administración Pública

En 2016 la SEDEMA elaboró un documento denominado “Impactos y costos económicos del cambio climático”, con el objetivo de “estimar los impactos y costos, directos e indirectos, del cambio climático en algunos sectores de la CDMX a fin de identificar políticas públicas a aplicar y sus potenciales efectos”.

Primeramente, se describen los dos escenarios climáticos llamados “senderos de concentraciones representativos” (RCP, por sus siglas en inglés), son proyecciones de las tendencias de emisiones de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) y sus concentraciones atmosféricas, que se estiman a partir de factores antropogénicos, como tamaño poblacional y actividad económica.¹⁰⁶ Para la CDMX se emplearon escenarios de largo plazo al año 2100:

¹⁰³ UNAM, *Apocalipsis del Agua. La crisis que viene*, [en línea] México, Dirección URL: <https://www.gaceta.unam.mx/especial-agua-crisis/> [consultado el 4 de febrero de 2021]

¹⁰⁴ UNAM, *Científicos de la UNAM prevén aumento de temperatura en el Valle de México*, [en línea] México, Dirección URL: <https://www.fundacionunam.org.mx/unam-al-dia/cientificos-de-la-unam-preven-aumento-de-temperatura-en-el-valle-de-mexico/> [consultado el 29 de enero de 2021]

¹⁰⁵ Salinas Maldonado, Carlos, *Ciudad de México: escenario que refleja el golpe desigual del calentamiento global* [en línea] México, Dirección URL: <https://elpais.com/mexico/2020-08-01/ciudad-de-mexico-escenario-que-refleja-el-golpe-desigual-del-calentamiento-global.html> [consultado el 29 de enero de 2021]

¹⁰⁶ SEDEMA, *Impactos y costos económicos del cambio climático*, México, SEDEMA, pp. 4

Escenario RCP4.5. Representa una mitigación intermedia de emisiones, y lleva a un aumento de temperatura promedio de 1.5°C.



Escenario RCP8.5. Representa muy altas emisiones, no implica ningún objetivo de mitigación y puede generar un aumento de 3.2°C.



Para estimar los costos económicos se consideró el Producto Interno Bruto (PIB) de la CDMX de 2016, que, de acuerdo con el INEGI, representó el 17.4% del producto total¹⁰⁷; con una actividad económica total de 2 billones, 974 mil pesos a precios constantes de 2013.

Con base en los escenarios ya descritos, así como en el PIB de la CDMX de 2016, se hicieron las estimaciones del impacto en diferentes sectores y las implicaciones económicas que tendrían; para efectos de esta investigación, solo se retomaron los dos sectores que se relacionan con la pérdida del SC, tal como se muestra en la Tabla 12:

Tabla 12. Costos económicos de la contaminación en el sector salud e hídrico.

Sector	Costo económico	Escenario RCP4.5.	Escenario RCP8.5.
SALUD El cambio climático intensifica los efectos de la contaminación atmosférica local. Las partículas PM10 y PM2.5 inciden en enfermedades relacionadas a las vías respiratorias; la exposición de altas cargas en periodos cortos puede ocasionar graves afectaciones a la salud que pueden derivar en la muerte. Además, los incrementos de temperatura atmosférica inciden en padecimientos relacionados con enfermedades gastrointestinales.	En 2016, en la Ciudad de México, el gasto generado por servicios de salud y asistencia social fue de 83,536 millones a precios de 2013, lo cual representó 2.81% del PIB.	El gasto en salud aumentaría 0.17% del PIB (de 2016), que representaría 3,945 millones de pesos (mdp)	El aumento del PIB (de 2016) dedicado a gastos de salud sería de 0.36%, destinando 8,363 mdp.
HIDRICO Los diferentes sectores productivos generan gran presión sobre los recursos hídricos en México y se intensifica por el cambio climático, ya que un aumento de la temperatura conlleva a un incremento de la demanda de agua, tanto en las actividades agrícolas como en la demanda residencial, lo que reduce la oferta hídrica.	En 2016, en la Ciudad de México, el sector hídrico representó 0.46% del PIB.	El incremento del consumo de agua sería de 5.3%.	El incremento del consumo de agua sería de 11%.

Fuente: Elaboración propia con base en la SEDEMA, *IMPACTOS Y COSTOS ECONÓMICOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO*, México, SEDEMA, pp. 15-19

¹⁰⁷ INEGI, *PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA 2016*. [en línea] México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/25ene19/economia/37_pibprestadados_230118-37.pdf [consultado el 22 de marzo de 2021]

Estas estimaciones permiten dimensionar el costo económico que tendría no definir, ni realizar las acciones necesarias desde ahora, además, confirma el hecho de que, un escenario con cambio climático implica mayores costos.

Asimismo, vale la pena mencionar que respecto de la pérdida del SC la SEDEMA destaca el problema que genera el cambio del uso de suelo, esto al señalar que en “el periodo 2006-2014 la tasa promedio de deforestación fue de 209.9 ha/año”.

Según las estimaciones de la SEDEMA, si se considera una deforestación anual de 209.9 ha y una capacidad de captura de 4 a 10 toneladas de CO² eq/ha/año, bajo escenarios de cambio climático se dejarían de capturar entre 840 tCO²eq y 2,099 tCO²eq al año. Lo que podría traducirse en un costo neto de 566 mil dólares (10.7 millones de pesos)¹⁰⁸ por un precio de 25.84 dólares por tonelada de CO², y con un precio más elevado del carbono a 100 dólares, la cifra sería de 2.2 millones de dólares (41.6 millones de pesos).

Por lo tanto, las situaciones que se plantean deberán de ser abordadas y tratadas desde ahora por las autoridades correspondientes, a fin de que se vayan construyendo los mejores escenarios, tanto para la población como para el medio ambiente. Además, debe de tenerse muy presente que aunque se tomen medidas precautorias, los costos, por muy bajos que sean, persisten, y las finanzas públicas de la ciudad deberán de costearlos.

Finalmente, queda señalar que con base en todo lo anterior, la pérdida del SC por causa de los AHI implica un problema de bienes comunes o de *commons*, ya que un grupo de individuos, motivados por intereses personales, actúan individual y racionalmente, para sobreexplotar y agotar un recurso de uso público, como el SC que provee servicios ambientales a toda la CDMX, lo que genera una situación desastrosa, que eventualmente derivará en su extinción. En otras palabras, las conductas individuales de cada uno de los habitantes de la colonia al ocupar el SC, y además realizar actos contrarios a las acciones de mitigación dispuestas en el Convenio, afectan la funcionalidad ambiental de la Ciudad.

De modo que, la búsqueda de soluciones exige la intervención efectiva del Estado y de la sociedad organizada, pues dada la magnitud de los retos relacionados con el SC, es nece-

¹⁰⁸ Para traducir la pérdida de superficie a un valor monetario se utilizó el Costo Social de CO² (CSC) que equivale a 25.84 dólares por tonelada; dicho costo es el valor presente de los costos sociales presentes y futuros que ocasiona una tonelada extra de carbono emitida a la atmósfera, esto equivale a identificar los costos económicos monetarios marginales de las emisiones de carbono.

sario mayor compromiso, colaboración con la sociedad civil y la articulación entre instituciones para alcanzar los cambios que necesita la Ciudad.¹⁰⁹ En caso contrario, no solo la condición de la colonia Tlaxopan Norte, sino la de todos los AHI en SC, harán desaparecer este importante tipo de suelo, y con ello aumentarán los problemas ambientales, económicos y sociales, que inevitablemente la administración pública deberá de atender, preferiblemente antes de que se vuelvan más complejos, costoso y con efectos irreversibles.

3.4. Reflexiones sobre el caso de estudio

Inicialmente con el análisis de la colonia Tlaxopan Norte se buscaba conocer su historia en palabras de su población, así como de las autoridades, a fin de visualizar el tema desde todas las perspectivas, y que ello me permitiera identificar: si de algún modo los procesos económicos del país influyeron en su generación; cuáles fueron los mecanismos que fallaron y que permitieron la consolidación de la colonia; y con base en ello identificar qué soluciones se podrían definir para recuperar y/o mitigar el impacto de la ocupación del SC.

Desafortunadamente, únicamente fue posible conocer la versión de la población, pues en lo que respecta a las autoridades de la alcaldía Xochimilco, se negaron a proveer información de manera personal, antes y durante la pandemia por COVID-19, e indicaron que para cualquier información que necesitara tendría que hacerse una solicitud de información, la cual fue elaborada y respondida a medias por parte de las autoridades de Xochimilco.

Por lo tanto, con base en mi investigación y los relatos de la población de la colonia, puedo concluir que, la llegada de la población a zonas de SC en Xochimilco tuvo que ver con el contexto económico de la Ciudad, pues en su mayoría eran personas que migraron de ciudades aledañas a la CDMX en búsqueda de nuevas oportunidades laborales.

Respecto de las fallas que permitieron la consolidación de la colonia, se podría decir que gran parte de la responsabilidad recae en las autoridades de la alcaldía Xochimilco, pues fueron éstas las que permitieron los acuerdos con la población, y que culminaron en la inclusión de la colonia en el PDDU, para posteriormente celebrar el Convenio de Colaboración, el cual a pesar de ser el resultado de años de gestión de la población con las autoridades, ha quedado en completo relego por ambas partes.

¹⁰⁹ Green Peace, *Organizaciones de la Ciudad de México por la defensa del medio ambiente de la cuenca y el derecho humano al agua frente a la emergencia climática*, [en línea] México, Dirección URL: <https://www.greenpeace.org/static/planet4-mexico-stateless/2020/11/44fe49d7-propuestas-organizaciones-agua-y-clima-cdmx-agenda-ciudadana-1.pdf> [consultado el 24 de febrero de 2021]

Es importante mencionar que, el hecho de haber consolidado el Convenio de Colaboración entre las autoridades y la población de la colonia fue un logro sustancial que abrió la posibilidad de contener el impacto de la urbanización en el Suelo de Conservación, haciendo de este acuerdo entre ambas partes una herramienta válida, útil y conveniente, pero que resulta obsoleta sino se definen autoridades responsables de su vigilancia y que mucho menos se le dotan de mecanismos para darle seguimiento a su cumplimiento.

En consecuencia, las soluciones que se pueden definir deben girar en torno a lo establecido en el Convenio; se debe de revisar el cumplimiento de éste, analizar la viabilidad de que siga vigente tal y como está, y en su caso continuar con su aplicación, o en su defecto considerar replantear sus términos, pues con base en el análisis de éste, se concluyó que aunque los 88 lotes hagan su respectivo pago por la pérdida de servicios ambientales, no sería posible que con la totalidad de los recursos –que serían aproximadamente entre uno o dos millones–, se realicen todas las acciones que se definieron en el Convenio.

Además, hay que tener presente que el desarrollo de infraestructura para dotar de agua potable y de drenaje a la colonia, requiere que todas las colonias aledañas cuenten con la misma infraestructura para que se puedan hacer las conexiones correspondientes, y la condición de dichas colonias es la misma que la de la Tlaxopan Norte. En consecuencia, no es posible introducir estos servicios básicos aunque el Convenio lo establezca.

Considero pertinente que para replantear las acciones de mitigación que se establecen, es necesario elaborar un nuevo estudio de pérdida de servicios ambientales para conocer las condiciones actuales del suelo, y con base en los resultados determinar qué acciones son más viables. Además, sería de gran relevancia tener un alto grado de participación de parte de la población, lo cual implica un reto importante, ya que prevalecen las rencillas, envidias, diferencias, etc., entre los vecinos de la colonia, lo cual afecta la organización que pudiesen tener.

Respecto de lo anterior, mediante las entrevistas hechas, así como con mi participación en algunas reuniones vecinales, se identificó que a gran parte de la población no le importa el medio ambiente. Aunque afirman que harían acciones para mitigar el daño ocasionado, no las hacen, y si los pusieran a elegir entre el desarrollo de la colonia y la protección del suelo, indudablemente sobrepondrían el desarrollo.

No obstante, esta situación está relacionada directamente con su desconocimiento sobre el tema, es decir, la población no sabe sobre las propiedades e importancia del SC y mucho

menos sobre sostenibilidad, por lo que sería relevante transmitirles información respecto del valor ecológico del SC, destacando los beneficios que tiene, e informarles de las graves consecuencias que se tendría en el ambiente de su comunidad y de toda la Ciudad si se llegase a perder. Asimismo, advertir sobre las consecuencias legales que podría haber contra aquellos que ocupen territorios que se ubiquen en este tipo de suelo.

Para realizar lo anterior, es indispensable determinar a qué población se deberá enfocar la información, pues se identificó que las personas que llegaron a ocupar el área que comprende la colonia Tlaxopan Norte, en la actualidad tiene 50 años en adelante, inclusive en algunos casos los compradores originales ya fallecieron, y los hijos son los que se quedan con las propiedades y los problemas.

Esta situación implica un cambio generacional que podría abrir una oportunidad para cambiar las cosas, pues los primeros habitantes ya están cansados; vivieron todo el proceso de gestión para quedarse en estas zonas y en sus propias palabras afirman que “ellos ya lograron obtener los terrenos, ahora les toca a las nuevas generaciones mejorar las condiciones de la colonia”.

En algunos casos, las nuevas generaciones son personas con niveles educativos superiores, lo cual podría contribuir a la mejor comprensión de la información transmitida. Se debe de llegar a esas generaciones, transmitirles el conocimiento necesario para que entiendan la condición de sus terrenos y de las zonas en las que se ubican; ampliarles el panorama de todo lo que podría pasar en caso de que no se haga algo al respecto. Además, este conocimiento no tendría que venir solo de las autoridades, sino también de algunas ONG's que podrían estudiar el caso más a fondo e identificar el potencial que tiene la colonia.

A la par de las acciones anteriores, es importante que las autoridades retomen los casos de las colonias aledañas que se encuentran en la misma situación que Tlaxopan Norte, pero en particular los casos de las colonias que aún cuentan con áreas verdes considerables y que están en constante amenaza. Para esto, la elaboración de nuevos estudios en estas zonas permitiría identificar aquellas que requieren de mayor atención para su rescate, considerando que siguen representando una oportunidad ecológica para la Ciudad.

La PAOT establece que “a lo largo de la historia nos hemos dado cuenta que la prohibición total solo acarrea ilegalidad, irregularidades y desconcierto, pero nunca la conservación y protección de los recursos; esto se debe a que el concepto de preservación hoy día es inaplicable, aún en las Áreas Naturales Protegidas el concepto moderno de conservación

incluye el manejo, es decir, el aprovechamiento de los recursos naturales cuidando de su recuperación y de no agotar su posibilidad de resiliencia”. Por lo tanto, se requieren proyectos efectivos como el caso de San Nicolás Totolapan, para el cuidado y atención de estas zonas aledañas a la colonia Tlaxopan Norte que aún cuentan con considerables áreas verdes.

Sería bueno diseñar e implementar un proyecto que no solo beneficie a la tierra, sino también a la población; que contribuya a la sostenibilidad y que sirva como un pequeño pulmón para la Ciudad y en el que se dé énfasis al menos a tres aspectos¹¹⁰:

- a) Promover cursos de desarrollo que preserven y mejoren el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras;
- b) Mejorar las condiciones de vida dentro de los límites de las capacidades de los ecosistemas locales;
- c) Evitar o reducir al mínimo las transferencias de los costos medioambientales en términos sociales, territoriales o temporales.

De esta manera, la propuesta busca utilizar racionalmente los recursos y el capital natural al alcance de la población. Así como crear vínculos entre los individuos y el medio ambiente.

El caso de Tlaxopan Norte demuestra todo lo que no se debió hacer y para esta colonia solo le queda acatar lo acordado con las autoridades, sin embargo, las áreas verdes de los alrededores pueden y deben protegerse. No podemos ignorar el problema y solo ver cómo el crecimiento hormiga de los límites de la ciudad sucede y no se hace nada, y más cuando en los últimos años nos ha quedado claro que de no hacerse algo, todos vamos a salir perjudicados.

Es necesario que se evidencie el escenario por el que podría pasar la Ciudad de México en caso de que no se proteja el SC con el que aún cuenta. Es preciso dejar intereses particulares de lado y trabajar en conjunto por los bienes comunes que son importantes y de gran utilidad para todos. Gobierno y sociedad deben de trabajar en conjunto para hacer algo a tiempo y no cuando el medio ambiente nos pase factura y pensemos en lo que pudimos haber hecho y no hicimos; debemos dejar de ser egoístas y pensar en qué le vamos a dejar a las generaciones que vienen detrás de nosotros.

¹¹⁰ Bermejo, Roberto, *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*, España, Hegoa, 2016, pp. 48

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con base en lo presentado en esta investigación, es posible afirmar que, el acelerado crecimiento de la población total y el proceso de urbanización en una ciudad constituyen, dos de los fenómenos a escala mundial de mayor importancia en el desarrollo de la sociedad y del medio en el que se desenvuelve. En donde la urbanización se vuelve un proceso complejo que se manifiesta, entre otras cosas, en la creciente concentración de la población urbana, que opera por medio del crecimiento de las localidades urbanas existentes y del surgimiento de nuevas localidades urbanas.¹¹¹

En el caso de la CDMX, lo anterior quedó evidenciado en su tercera fase de urbanización, en la que se dieron nuevos procesos de inserción, fragmentación y diferenciación de su estructura urbana, permitiendo que se consolidara un modelo de expansión disperso y con bajas densidades que contribuyó a la expansión hacia los alrededores, al alejamiento de las zonas habitacionales de los centros de actividades y al crecimiento demográfico.¹¹²

Esta expansión urbana se evidenció con el surgimiento de nuevas localidades en las periferias, que en el caso de la zona sur implicó, no solo la expansión de los límites urbanos de la Ciudad, sino también la pérdida de cientos de hectáreas de Suelo de Conservación (SC) ante su ocupación con fines habitacionales; generando un problema de bienes comunes, al quedar comprometida una zona que por los servicios ambientales que provee, resulta importante para toda la Ciudad y su población.

En este sentido, es relevante destacar las acciones u omisiones que permitieron que se consolidara dicha expansión urbana en SC. De tal forma que, en el desarrollo de esta investigación, fue posible identificar las siguientes causas al problema de los AHI en Suelo de Conservación:

1) Las deficiencias normativas, programáticas y administrativas en materia de regulación urbana y ambiental.

Aunque en el Capítulo 2, se señaló que los instrumentos normativos determinan diferentes mecanismos para la protección y regulación del suelo, se identificó que su contenido llega

¹¹¹ Unikel Spector, Luis, *El proceso de urbanización en México : distribución y crecimiento de la población urbana*, [en línea] México, pp. 46, Dirección URL: <https://doi.org/10.24201/edu.v2i02> [consulta: 26 de diciembre de 2019]

¹¹² CDHDF, *Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, México, GDCDMX, 2018, pp. 50

a presentar contrariedades, aunado a que, en el momento de su implementación, intervienen diferentes variables, que impiden y/o limitan el cumplimiento de sus objetivos.

Conforme se desarrollaba la investigación sobre los AHI en SC, resaltó en diferentes fuentes “la contradicción de los instrumentos jurídicos que regulan la planificación urbana, así como la protección del medio ambiente”¹¹³, al respecto, el estudio realizado por el Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales en 2010, expuso lo siguiente:

“Se deben analizar las variables que determinan las acciones y funciones del uso de suelo, así como las políticas de planeación, y es que una cuestión que está estrechamente relacionada con la problemática sobre el uso de suelo es la discrepancia que presentan los instrumentos encargados de la planeación como son los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) y el Programa General de Ordenamiento Ecológico (PGOE) del 2000”¹¹⁴.

Dicho estudio, destaca que estos instrumentos tienen criterios divergentes y en algunos casos contradictorios para regular los usos de suelo y para definir las políticas de planeación del territorio, lo cual se relaciona directamente con la facilidad con que se llega a ocupar el SC, y en donde intervienen dos problemas fundamentales que se muestran en la Tabla 13:

Tabla 13. Problemas para regular los usos de suelo y definir las políticas de planeación del territorio.

De instrumentación	De regulación
Se refiere al enfoque regulatorio del PGOEDF y que contrasta con la vocación regulatoria de los PDDU, es decir, el PGOEDF al ser un instrumento híbrido pretende ser inductivo y a su vez regulatorio del uso de suelo en SC, lo cual propicia serios problemas, aunado a que las zonificaciones de ambos programas tienen un desfase significativo respecto a la zonificación del suelo por los periodos en que se han elaborado, así como un manejo de escalas distinto, y esta situación incide negativamente en el ejercicio de atribuciones de parte de las autoridades ambientales y las responsables en materia de desarrollo urbano.	Se refiere a que las metodologías existentes para elaborar la zonificación del PGOEDF y del PDDU son absolutamente distintas. Inicialmente los programas de desarrollo urbano respondían a una construcción histórica de los usos del suelo y con la entrada en vigor del PGOEDF, solamente se consideran para la constitución de las unidades ambientales, zonas homogéneas cuyas características se relacionan exclusivamente a la capacidad de cada localidad para sostener actividades productivas, recargar el acuífero y conservar la biodiversidad, lo cual no favorece la compatibilidad de las zonificaciones establecidas en los programas de desarrollo urbano y las de los programas de ordenamiento ecológico.

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, *Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la Ciudad de México*, México, PAOT, 2010, pp. 71

¹¹³ Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, *Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la Ciudad de México*, México, PAOT, 2010, pp. 25

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 27

Sobre esta situación, la PAOT en su “Estudio sobre la Zona de Transición entre el Suelo Urbano y Suelo de Conservación en el Distrito Federal” de 2010 señaló que, “la aplicación de los PDDU y el PGOEDF ocasiona que existan dos criterios diferentes y contradictorios de planificación y ordenación: por una parte, lo urbano y por otra lo ambiental”¹¹⁵, tal como se señaló previamente en el Capítulo 2.

Dicho estudio consistió en la “sobreposición cartográfica de los PDDU y PGOEDF, de lo cual se obtuvieron diversos rodales¹¹⁶ con la combinación de las categorías del ordenamiento ecológico y del desarrollo urbano”. Se observó que los mapas de los PDDU tienen desfases con respecto a los límites establecidos en el PGOEDF y a su vez con las imágenes QuickBird¹¹⁷.

Para el caso de Xochimilco, el estudio identificó que el traslape entre su PDDU y el PGOEDF es casi total, con una superficie de 9,852.65 ha aproximadamente, en la cual hay una superficie de 4,895.38 ha compatibles y de 4,957.28 ha con incompatibilidad en el uso del suelo entre estos dos instrumentos de planificación territorial (véase Anexo 14). De modo que se obtuvieron 164 polígonos con las categorías combinadas de ambos programas, por ejemplo, hay hectáreas en el PDDU que se determinan como asentamientos sujetos a estudios específicos, mientras que en el PGOEDG las determina como Áreas Naturales Protegidas.

Aunque esta problemática no es algo que surgiera de un momento a otro, sino que tiene su origen desde la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, y su incompatibilidad con la Ley General de Asentamiento Humanos (LGAH) de 1976, la cual “llegó a su punto máximo de expresión entre 1995 y 1996 con la discusión de una reforma a la LGEEPA, ya que se proponía integrar en un solo sistema de planeación territorial los planes de la LGAH y el ordenamiento ecológico del territorio”.¹¹⁸ Ante esta propuesta, hubo quienes pensaron que la gestión ambiental quedaría supeditada a lo urbano, y la otra que simplemente se negaba a fusionar la planeación

¹¹⁵ PAOT, *Estudio sobre la Zona de Transición entre el Suelo Urbano y Suelo de Conservación en el Distrito Federal*, México, PAOT, 2010, pp. 4

¹¹⁶ Lugar o espacio más o menos grande y redondeado que, por alguna circunstancia, se distingue de lo que lo rodea.

¹¹⁷ Satélite que ofrece resolución de imágenes submétrica, alta precisión geo posicional, y una gran capacidad de almacenamiento a bordo. Con recolección global de imágenes pancromáticas y multiespectrales.

¹¹⁸ Azuela, Antonio, *La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico*, en Desarrollo Urbano y Regional (Los grandes problemas de México, Vol II.) México, COLMEX, 2010, pp. 603

territorial urbana con la ambiental. De tal suerte que, al final, se estipuló que: “el ordenamiento ecológico local del territorio cubre todo lo que está “fuera” de los centros de población, y “dentro” de ellos rigen los planes de desarrollo urbano”.¹¹⁹ Pero tal como lo señala Antonio Azuela “el absurdo de esta división salomónica es que la línea entre lo urbano y lo rural no existe de antemano, sino que su delimitación es precisamente uno de los temas más complejos de toda gestión territorial”.

Lo anterior se puede entender con el hecho de que las líneas urbanas se están expandiendo y/o desvaneciendo, haciendo que se viva entre lo urbano y lo ecológico, lo que deriva en el cuestionamiento ¿entonces qué ley es la que debe de regir? En consecuencia, tenemos regulación excesiva sobre el SC, que irónicamente es insuficiente, ya que ningún ordenamiento regula en forma integral y con la debida precisión las distintas obras y actividades que pueden o no ser llevadas a cabo sobre SC.

Además, esta situación “ha impedido una concurrencia entre las autoridades ambientales y las responsables en materia de desarrollo urbano para establecer políticas sólidas”¹²⁰. La ambigüedad en los objetivos y en el objeto de estos instrumentos de la política urbano y ambiental deriva en problemas de comunicación entre los diseñadores e implementadores de la política pública.¹²¹ Ante la falta de claridad en los objetivos y la definición y delimitación de la naturaleza jurídica de las diferentes zonas, existirá confusión entre los funcionarios públicos responsables, discrecionalidad para aplicar o no los criterios para expedir permisos o licencias y, por supuesto, ventanas de oportunidad para casos de corrupción tanto por parte de las autoridades como de privados y organizaciones sociales.

Por lo tanto, esta incompatibilidad refleja que tratar de regular desde dos diferentes perspectivas a los centros de población y los recursos naturales ocasiona impactos sobre los segundos en perjuicio de la calidad de vida de los habitantes, ante la pérdida de los servicios ambientales que proporciona el SC.

2) Deficiencias de la administración pública.

Se ha identificado que, entre las autoridades involucradas en el tema, persiste cierta ambigüedad en torno a sus atribuciones. Al respecto, la PAOT señala que:

¹¹⁹ *Ibid*, pp. 604

¹²⁰ PAOT, *Elementos para una gestión adecuada del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, óp. Cit., pp. 24

¹²¹ Van Meter, Donald. S., & Van Horn, Carl. E., *El proceso de implementación de las políticas*, en *La Implementación de las Políticas*, México, Porrúa, 1993, pp. 119.

“Existen diversas autoridades tanto federales como locales con competencia para actuar ante ilícitos en suelo de conservación, situación que ha dado lugar a la falta de precisión en la definición de responsabilidades institucionales para atender de manera integral la problemática que representan dichos ilícitos, lo cual se agudiza ante la falta de actualización de los ordenamientos jurídicos que regulan la estructura interna de las dependencias y entidades de gobierno, así como la distribución de competencias entre sus áreas o unidades administrativas”¹²².

Por lo anterior, es posible afirmar que la ineficiencia del actuar gubernamental tiene que ver con la fragmentación de los diferentes ámbitos de gobierno, de tal suerte que, Guillermo Cejudo afirma que “si la atención a un problema público es compartida por varias agencias o si varias políticas intervienen para resolverlo, se tendrán a gobiernos incapaces de atender de forma eficaz problemas complejos que, para ser resueltos, precisan de una acción integral y no del trabajo de una sola agencia”¹²³.

Esta situación se evidenció en el desarrollo de esta investigación, pues no se identificó que las autoridades de la alcaldía Xochimilco trabajaran de manera coordinada con la SEDEMA, la SEDUVI o la PAOT, a fin de definir e implementar políticas públicas que atiendan los AHI para contener su crecimiento, y para proteger las áreas de SC, sino por el contrario, los estudios que ha realizado la PAOT y que revelan nuevos escenarios para este tipo de Suelo ante el crecimiento de los AHI, no son retomados por las autoridades de la alcaldía y por su parte mantienen cifras desactualizadas.

3) Preponderancia de intereses políticos y el uso de prácticas clientelares.

Los intereses políticos particulares y el uso de prácticas se evidenciaron en el desarrollo de esta investigación, pues las relaciones clientelares que existen en los AHI y que, en términos generales, consiste en “promesas basadas en el intercambio de votos por regularizaciones y/o provisiones de servicios básicos, se manifiestan en el momento, en el que los líderes de los AHI establecen vínculos directos con autoridades para imponer demandas”¹²⁴, lo que comúnmente ocurre en periodos electorales, como el caso de las postulaciones a delegados y ahora a alcaldes en Xochimilco.

Además, estas prácticas suelen derivar en la dotación de poder a líderes populares y/o a grupos políticos, con los cuales la población genera cierta lealtad, lo cual en ocasiones

¹²² PAOT, *Estadísticas y datos generales de las áreas verdes de la CDMX*, México, PAOT, 2010, pp. 21

¹²³ Cejudo Ramírez, Guillermo, *La fragmentación de la acción gubernamental: intervenciones parciales frente a problemas complejos*, [en línea] México, pp. 5, Dirección URL: <https://doi.org/http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/708/152803.pdf?sequence=5&isAllowed=y> [consulta: 31 de octubre de 2021]

¹²⁴ Vite, Miguel, *Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhtepac*, Sociológica, 2001, pp. 199-238

entorpece el actuar de la administración pública, ya que carece de autoridad frente a esos líderes o grupos.

La continuidad de este tipo de relaciones entre la ciudadanía y los políticos tiene su base en diferentes factores, por ejemplo: en la falta de rendición de cuentas; en la permisividad que tienen los funcionarios públicos ante dichas relaciones, debido a que consideran los puestos públicos como botín del partido político triunfador en una elección, a efecto de distribuirlos entre los militantes más activos, sobre la base de lealtad al partido¹²⁵; así como en la impunidad administrativa que existe cuando no se sancionan las irregularidades de los servidores públicos.

4) Falta de políticas para el acceso a la vivienda dentro de la ciudad por parte de los sectores con menores ingresos.

Las políticas en materia de vivienda siguen siendo una variable que influye tanto en la política urbana como en la ambiental, pues la ausencia de políticas que ofrezcan viviendas en las áreas delimitadas para urbanizar genera en diversas ocasiones problemas en lo ambiental.

Lo anterior se puede corroborar con lo obtenido en las entrevistas realizadas a la población de Tlaxopan Norte, pues se identificó que en 26 viviendas los titulares de las propiedades intentaron acceder a una vivienda más al centro de la ciudad antes de llegar a la colonia, pero los precios estaban muy por arriba de sus ingresos, y al encontrar en la zona de Santiago precios más accesibles no dudaron en apartar algún terreno. De tal forma que, la falta de acceso a la vivienda aumentó la presencia de este tipo de viviendas periféricas irregulares.

5) Desatención del Suelo de Conservación.

Con el análisis de la tendencia que tiene la urbanización en la Ciudad de México se identificó que el suelo que no se usa y no se habita, inevitablemente se ocupa, y más si se ubica en una zona limítrofe con la zona urbana en donde los precios son bajos y hay poca regulación jurídica. Por lo tanto, si los territorios de Suelo de Conservación están desatendidos y/o no brindan beneficios tangibles a sus propietarios o a la población que vive en torno a ellos, inevitablemente serán acaparados por terceros.

¹²⁵ Portal Político del Ciudadano INEP A. C., *Sistema de Botín*. [en línea] México, Dirección URL: <http://www.inep.org/diccionario-de-administracion-publica/b/botin-sistema-de> [consultado el 20 de noviembre de 2021]

En tanto que no se proteja realmente al Suelo de Conservación y/o no se le de uso que beneficie a la población, y que al mismo tiempo mantengan las características ambientales de este tipo de suelo, seguirá siendo susceptible ante el crecimiento urbano de la ciudad.

Reflexiones finales y recomendaciones

Los daños al SC mediante la proliferación de los AHI están hechos, sin embargo, aún se pueden emprender acciones que permitan revertir o mitigar el efecto generado por los mismos. Se deben plantear y materializar soluciones factibles, que impidan el crecimiento de dichos asentamientos en este tipo de suelo, y que, además, contribuyan a mejorar la condición de los AHI que ya se encuentran consolidados en estos territorios, aunque siempre anteponiendo la protección del suelo en el que están ubicados.

En primera instancia se deben atender directamente los factores que contribuyen al crecimiento de los AHI, para lo cual, autoridades como la PAOT han identificado, de manera general, las áreas de oportunidad en las que se debe de actuar para atender dichos factores (Tabla 14).

Tabla 14. Acciones para atender los factores que contribuyen al crecimiento de los AHI.

Factores que contribuyen al crecimiento de los AHI	Acciones
Falta de una política de reserva territorial	Se deben generar mecanismos que agrupen documentalmente todo el territorio de suelo de conservación para ordenar el crecimiento irregular, previo análisis del sitio donde impacte en menor medida al medio ambiente. Se deben definir reservas territoriales que permitan contar con una planeación preventiva de zonas autosustentables.
Ausencia de la valoración de los servicios ambientales	Se debe de informar e inculcar en la sociedad el valor real de los servicios ambientales del SC, que por su simple existencia otorga múltiples beneficios y de los cuales dependemos para la vida diaria.
Inexistencia de un ordenamiento territorial a nivel integral por regiones donde se localizan AHI	Se deben generar programas que evalúen en su conjunto regiones incorporando aspectos urbanos, sociales y ambientales de forma integral.

Fuente: Elaboración propia con base en PAOT, *Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al medio ambiente y el ordenamiento territorial*, México, PAOT, 2008, pp. 70-75

Si bien las acciones anteriores son relevantes para proteger el SC y regular los AHI, considero que se debe de poner particular énfasis en las siguientes acciones que también señala la PAOT en diferentes estudios:

Incompatibilidad de estrategias a nivel planeación.

Este aspecto se refiere a la necesidad de homogeneizar los criterios y la forma de evaluar a través de las Comisiones de Regulación Especial de cada alcaldía, de tal forma que, se debe hacer un estudio exhaustivo a los PDDU y al PGOEDF, ya que al presentar inconsistencias entre sí, limita el actuar de las autoridades, y afecta directamente la protección del suelo de conservación.

La PAOT destaca que los problemas de incumplimiento de las disposiciones del PGOEDF se propician cuando “se tienen dos instrumentos regulatorios para un mismo territorio desde dos puntos de vista, con intereses que en ocasiones son distintos” y para la cual valdría la pena explorar la posibilidad de que se pudiera establecer un solo instrumento de regulación de los usos del suelo, donde estuvieran contenidos los intereses de la protección del SC del Distrito Federal y los Programas de Desarrollo Urbano, cuyo cambio en términos relativos es constante ante el continuo crecimiento urbano, y la necesidad de suelos para infraestructura y equipamiento que hace que el uso del suelo esté en constante cambio a lo largo del tiempo.¹²⁶

Se requiere contar con mecanismos de regulación efectivos en los PDDU y el PGOEDF, en lo relativo a: compatibilidad y complementariedad de usos de suelo; cumplimiento de los objetivos de la normatividad; y delimitación de funciones en la Ley Ambiental del DF (LADF) y la Ley de Desarrollo Urbano del DF (LDUDF) respecto a la regulación del suelo.¹²⁷ Asimismo, es importante considerar que para lograr los objetivos planteados en los programas, se deben de diseñar e implementar planes de actuación de corto y mediano plazo, en los que se definan las herramientas de gestión necesarias para el cumplimiento de los objetivos, es decir, se deben de definir las actividades que se realizaran y los responsables de llevarlas a cabo.

Por lo tanto, los elementos ya señalados deberían de ser integrados en la actualización tanto de los PDDU con mayor antigüedad, como del PGOEDF, ya que por lo menos en el caso de Xochimilco, su programa data del 2005, mientras que el PGOEDF fue emitido en el 2000, lo cual evidencia el completo rezago de la información contenida en ambos programas.

¹²⁶ PAOT, *Estudio sobre la zona de transición entre Suelo Urbano y Suelo de Conservación*, Óp. Cit. pp. 47

¹²⁷ CEJA, *Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la Ciudad de México*, Óp. Cit., pp. 72

Manejo de la información

Desde 2006, la PAOT junto con el Centro de Investigaciones en Ciencias de Información Geoespacial han venido trabajando en el diseño conceptual para conformar el Sistema de Áreas Verdes (SAV), el cual funge como “un instrumento de gestión pública territorial que, desde una perspectiva integral, alinea el manejo sistémico de todas las áreas verdes de la ciudad, para favorecer una mejor aplicación y cumplimiento de la legislación, y mejorar la calidad de los servicios ambientales en beneficio de la población”¹²⁸.

El SAV se vislumbra como una plataforma informática compartida entre instituciones y coordinada por la SEDEMA, en la que se integra la información de las áreas verdes, y por medio de la cual se puede conjuntar y potencializar los recursos económicos y humanos; coordinar las acciones que se realicen o autoricen en dichas áreas por parte de las instituciones; y llevar un control actualizado de estas actividades.

Para que el SAV pueda ser implementado se requiere el diseño y elaboración de los siguientes elementos (Figura 18):

Figura 18. Componentes de soporte del Sistema de Áreas Verdes (SAV)



Fuente: Extraído de PAOT, “Estadísticas y generales de las áreas verdes de la CDMX”, CDMX, PAOT, 2016, pp. 24

En el diseño del SAV se establece que el plan interinstitucional funciona como el instrumento coordinador y regulador del Sistema; la Comisión Interinstitucional será la encargada de garantizar la comunicación y coordinación permanente con las diferentes dependencias y entidades del gobierno; el inventario comprenderá las áreas verdes existentes, incluyendo información de los usos de suelo y vegetación presente en el SC de la ciudad; el monitoreo se hará mediante evaluaciones y detección de focos rojos en la ciudad; el Consejo Consultivo funcionará como asesor en materia de áreas verdes, por lo que estará compuesto por representantes de entidades de la administración pública de la Ciudad, así como por insti-

¹²⁸ PAOT, *Estudio sobre los impactos de la aplicación y cumplimiento de la legislación, políticas y normas en materia urbana y ambiental en los servicios ambientales del Distrito Federal*, CDMX, PAOT, 2011, pp. 10

tuciones académicas y centros de investigación, agrupaciones de productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y de otros organismos de carácter social o privado.

Con la determinación de cada uno de los elementos anteriores, se podría poner en funcionamiento el SAV; sin embargo, hasta 2018 el primer intento de la PAOT para construir dicho Sistema consistió en iniciar el diseño y desarrollo de una herramienta geoespacial que permitiera identificar cada elemento verde de la ciudad y así entender cómo es su gestión, mediante tres componentes principales: “Ubicación espacial de las áreas verdes”, “Instrumentos normativos” y “Gestión de las áreas verdes”.

Desafortunadamente, hasta la fecha, el desarrollo del SAV sigue siendo una tarea pendiente, pero en caso de retomarse y consolidarse, permitiría mejorar el control sobre las áreas verdes de la Ciudad, lo que contribuiría a su protección, y permitiría a la población conocer más sobre las mismas, propiciando la valoración social de cada uno de sus componentes y de los servicios que se obtienen de ellas.

Participación ciudadana

En los últimos años se ha reconocido la relevancia de la ciudadanía en la gestión de las áreas verdes, lo que deriva en la aceptación de parte del gobierno de las demandas que hace la misma ciudadanía, además, se considera como una estrategia exitosa, la promoción de la participación ciudadana, ya que “si la comunidad participa y se siente integrada en los proyectos de áreas verdes, su mantenimiento y protección será mucho más efectivo y rápido, que cuando la tarea la hace de manera unilateral el sector público.”¹²⁹

Pero lograr incentivar la participación de manera exitosa en la ciudadanía, es en sí mismo un gran reto, ya que las leyes de participación siguen siendo poco visibles e intrascendentes, por lo que, los mecanismos de participación que plantean dichas leyes llegan a ser ajenos e inutilizables por la población. En consecuencia, se vuelve necesario atender las debilidades que presentan esos mecanismos para que se logre tener un uso efectivo de ellos.

Asimismo, se requieren políticas públicas que faciliten la participación ciudadana, la educación ambiental, así como el reforzamiento de los lazos de solidaridad y compromiso social

¹²⁹ PAOT, *Presente y Futuro de las Áreas Verdes y del Arbolado de la Ciudad de México*, Óp. Cit., pp. 236

que implica ser habitante de una metrópoli, lo cual favorecería el entendimiento de los beneficios ambientales, así como de los derechos y obligaciones que se deben cumplir.¹³⁰

Finalmente, también se debe de considerar que para favorecer el pleno ejercicio de los derechos urbanos y ambientales de la ciudadanía, es importante garantizar los siguientes aspectos:

- El ejercicio efectivo de la denuncia ambiental, para que cualquier ciudadano, pueda denunciar la ocupación de áreas de conservación natural, y con ello evitar la generación de AHI.
- El acceso a la información pública, a fin de que la ciudadanía conozca la información más relevante en torno al medio en el que habita, así como de las autoridades que gestionan su entorno.
- La posibilidad de acudir a instancias administrativas y jurisdiccionales para lograr la reparación de los daños ambientales y;
- La promoción de acciones preventivas que ayuden a contener afectaciones y pérdidas del capital natural de la ciudad.

Con lo anterior, se contribuye a que la ciudadanía conozca ampliamente los beneficios de la protección y conservación de las áreas verdes, permite que se reconceptualicen, y se lleguen a entender como sitios de recreación, de posible desarrollo ecoturismo y educación, que fortalecen las organizaciones comunitarias y generan plusvalía para aquellas propiedades circundantes o inmersas en estas.¹³¹

- 🚧 Desarrollo de políticas públicas que permitan la recuperación de áreas de valor ecológico: casos de éxito.

Actualmente, las grandes ciudades del mundo deben prever la dirección y magnitud del crecimiento urbano, con el fin de emprender acciones que prevengan y mitiguen su impacto y que, además, mantengan y protejan las áreas verdes existentes. Así que, en ciudades como la de México, se debería de considerar la conservación de las áreas verdes que conviven entre los AHI, a fin de determinar acciones para evitar que sean ocupadas.

En este sentido, aunque la recuperación y protección de áreas verdes no es un trabajo fácil, ya que conlleva acciones de colaboración entre el gobierno y la ciudadanía, no significa que esto sea algo imposible de lograr, y un ejemplo de esto es el proyecto ecoturístico que se

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 240

¹³¹ *Ibid.*, pp. 33

llevó a cabo en los Ejidos de San Nicolás Totolapan y que hasta la fecha sigue funcionando como una fuente de trabajo y, al mismo tiempo, de conservación de las áreas naturales protegidas.

A fin de conocer más a detalle el proceso de conformación y consolidación del proyecto ecoturístico, se acudió al Comisariado Ejidal del Poblado de San Nicolás para solicitar información a las personas involucradas directamente. Posteriormente, contacté al señor Victoriano Luna, uno de los ejidatarios que ha participado desde el inicio del proyecto, y que se mantiene activo hasta la fecha en las actividades de protección del Parque Ejidal de San Nicolás Totolapan.

El señor Victoriano Luna relató que el origen del proyecto se remite al cierre de la fábrica de papel de Loreto entre 1984 y 1986, pues anteriormente, la explotación forestal era la principal actividad económica de los ejidatarios del Pueblo de San Nicolás. Ellos vendían su producto forestal a la papelera de Peña Pobre y Loreto, y con el cierre de estas, los ejidatarios perdieron su fuente de ingresos

Algunos ejidatarios se movilizaron para encontrar otras alternativas de aprovechamiento. De tal suerte que, entre 1995 y 1996, se enteraron por medio de las delegaciones agrarias, que el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN)¹³² estaba elaborando un proyecto de conservación ecológica para la alcaldía Magdalena Contreras, sin embargo, al ser rechazado por ésta, el proyecto quedaba disponible para San Nicolás.

Inicialmente, el proyecto tenía previsto destinar cuatro millones de pesos para su realización, pero cuando se decidió hacerlo en San Nicolás, el presupuesto se redujo a sólo 450 mil pesos, además, el desarrollo del proyecto enfrentaba dos situaciones, la aceptación de parte de los ejidatarios y el apoyo por parte de las autoridades. Este resultaba necesario, pues el mecanismo de financiamiento estaba condicionado a la existencia de estímulos complementarios que favorecieran la corresponsabilidad entre las partes y su consolidación en el largo plazo.

Respecto de los ejidatarios, el señor Victoriano, refirió que hubo largas discusiones ante la renuencia de cierto sector para aceptar el proyecto, a tal grado que, algunos de ellos pertenecientes a la zona de Santo Tomás II se ampararon para poder vender sus tierras con

¹³² Creada en 1994, se define como una organización de la sociedad civil que colabora con diferentes actores para conservar el patrimonio natural de México, por medio de la canalización de recursos financieros, vinculando a actores para proteger la riqueza natural del país. – Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, Nosotros. [en línea] México, Dirección URL: <https://fmcn.org/es/nosotros> [consultado el 05 de febrero de 2021]

fines habitacionales y, además, recurrieron a ciertos funcionarios públicos para que les brindaran su apoyo y así evitar que se realizara el proyecto. Sin embargo, esto tuvo un efecto contrario, pues esos funcionarios identificaron el potencial que tenía el proyecto y le dieron el respaldo que necesitaba.

A pesar de la diversidad de opiniones para el desarrollo del proyecto, finalmente se logró el consenso en la Asamblea de Ejidatarios, y fue aceptado, por lo que el FMCN, les otorgó a los ejidatarios los 450 mil pesos por medio de un contador externo que llevaba un control total sobre los recursos, y que fueron utilizados para capacitar a 10 personas (ejidatarios e hijos de los ejidatarios) en materia de administración y manejo de personal.

Una vez finalizada la capacitación, se hizo una evaluación de conocimientos para analizar el impacto generado y obtuvieron resultados positivos. Finalmente, comenzaron las acciones para desarrollar el proyecto de ecoturismo, y el 2 de mayo de 1998 se llevó a cabo la apertura oficial del parque.

De esta forma, durante todo el proceso que implicó la consolidación del Parque Ejidal, se contó con el apoyo del gobierno por medio de instituciones como CONAFOR, CORENA, SEMARNAT, la alcaldía (Tlalpan – Magdalena Contreras), además del apoyo de particulares.

El señor Victoriano, detalló que para dotar a los ejidatarios de mayores conocimientos, sobre cómo hacer uso razonable de la tierra, viajaron a ciudades como Oregón y Denver, y en el interior de la república. Estos viajes fueron subsidiados por diferentes programas del Fondo Monetario Internacional, mientras que Mexicana de Aviación apoyó con boletos de avión para los participantes. Asimismo, el señor Victoriano, señaló que, en 2018 una ONG realizó un estudio para realizar un proyecto de captura de carbono, y que actualmente está en desarrollo.

Anualmente, los ejidatarios que trabajan en el Parque entregan un informe de actividades a la Asamblea a fin de transparentar el ejercicio de los recursos y que, en términos generales, se divide de la siguiente manera: una parte de las utilidades se utilizan para pagar salarios, otra para invertir en acciones necesarias de conservación e infraestructura y el resto se entrega a los ejidatarios.

Ahora bien, uno de los principales elementos que destacan en los hechos que relata el señor Victoriano Luna, es el apoyo cualitativo y cuantitativo que se les brindó a los ejidatarios, por parte de diferentes actores, por lo que, al procurar este apoyo a los ejidatarios

impidieron dejar a su suerte el destino de los ejidos: les otorgaron las herramientas necesarias a los pobladores, para gestionar sus territorios y se promovió un aprovechamiento rentable para sus miembros, al tiempo que se consiguió proteger el suelo de conservación. Actualmente el Parque de San Nicolás Totolapan es un referente a nivel mundial.

Aunque el caso de este Parque Ejidal no es el único; a nivel local, nacional e internacional existen diferentes casos que nos demuestran que cuando existe coordinación y colaboración de las autoridades, la ciudadanía, y los particulares, se pueden emprender acciones que beneficien a todas las partes:

- ✚ En la CDMX hay otros proyectos como el “Parque Ejidal Ecoturístico Santa Catarina” o el “Parque Ecoturístico San Bernabé Ocoatepec” que también brindan opciones de turismo y protección al Suelo de Conservación en la CDMX, gracias al trabajo activo de los pobladores y el gobierno.

Otro caso de éxito es la colonia Tlalpuente, constituida como una Zona Especial de Desarrollo Controlado ZEDEC, a partir de 1990, y posteriormente declarada como Unidad de Mejoramiento Ambiental, para proteger su flora y fauna. En esta colonia, con base en normas específicas que rigen el uso de suelo y la densidad de las construcciones, demuestra que se pueden emprender proyectos en donde la población puede vivir sin deteriorar el medio ambiente.¹³³

- ✚ A nivel internacional, una experiencia que resulta interesante en el tema que nos ocupa es el Parque Stanley de Vancouver. En la actualidad, la zona metropolitana de Vancouver es uno de los núcleos urbanos más importantes de Canadá, en donde este parque proporciona espacios para recreación pública (acuario, zona deportiva, playas).

El desarrollo y conservación del Parque Stanley, se debe en gran parte a la exitosa mancuerna que se ha definido entre el gobierno por medio de la Junta del Parque de Vancouver (The Vancouver Park Board), el sector privado y la sociedad organizada.

La gestión del parque está a cargo de la Junta, que es el único organismo electo de este tipo en Canadá. Se compone por siete comisionados, elegidos por un período de cuatro años y tienen el mandato de nutrir, mantener y desarrollar 230 parques públicos en la ciudad de Vancouver. Esto mediante la aplicación de un modelo público sin fines de lucro, que se manifiesta en la colaboración entre agencias públicas

¹³³ Tlalpuente, Lo que hay que saber. [en línea] México, Dirección URL: <http://www.tlalpuente.com.mx/saber.html> [consultado el 12 de febrero de 2021]

y organizaciones sin fines de lucro, como asociaciones comunitarias en el desarrollo y gestión de parques.¹³⁴

Mediante la implementación de este modelo se ha logrado mantener el parque como una propiedad pública administrada únicamente por la Junta del Parque, y que para su funcionamiento ejerce tanto recursos privados provenientes de fuentes como tarifas y de desarrolladores, como recursos de carácter público de forma independiente al gobierno de la ciudad. Además, en este modelo la participación comunitaria es constante, pues los residentes de la ciudad de Vancouver, por medio de asociaciones comunitarias y otras organizaciones de la sociedad civil, se organizan para externar sus opiniones respecto de las políticas de parques urbanos, a fin de que la Junta los escuche y actúe como su voz para garantizar que los parques y la recreación de Vancouver siga siendo accesible y sostenible.¹³⁵

Fragmentación gubernamental

Como ya se vio, hay poder y responsabilidades dispersas, es tal la fragmentación y dispersión de atribuciones, que para hacer un proyecto grande y fuerte se necesita triangular el poder en una sola autoridad, pues no se puede planear, ni gestionar cuando hay muchos centros que difícilmente se ponen de acuerdo.

“Es necesario rescatar y fomentar el ejercicio de las facultades que la ley da a cada una de las autoridades en materia de medio ambiente y desarrollo urbano, considerando que entre ellas siempre será necesario un trabajo interinstitucional de coordinación para formular estrategias y acciones en forma conjunta y a nivel regional para la atención, control y tratamiento para el ordenamiento de asentamientos humanos irregulares.”¹³⁶

Complementariamente, se debe establecer una autoridad claramente responsable, con la capacidad suficiente para coordinar de arriba hacia abajo a todas las autoridades que intervienen en el problema, de tal forma que la ineficiencia del actuar gubernamental podría ser atendida a partir de la integración de las políticas.

De acuerdo con los estudios de Cintia Mitchel y Guillermo Cejudo, la integración de las políticas tiene dos componentes: uno de coordinación de las estructuras y los procesos, y

¹³⁴ Appiah Takyi, Stephen, & Seidel, Andrew, *Adaptive management in sustainable park planning and management: case study of the city of Vancouver Parks*. [en línea] Inglaterra, 1–15. Dirección URL: <https://academic.oup.com/jue/article/3/1/juw009/2999747> [consulta: 15 de octubre de 2020] y

¹³⁵ City of Vancouver, Vancouver Board of Parks and Recreation, [en línea] Vancouver, Dirección URL: <https://vancouver.ca/your-government/vancouver-board-of-parks-and-recreation.aspx> [consultado el 11 de marzo de 2021]

¹³⁶ *Óp. Cit.* PAOT, 26

otro de coherencia de las políticas. Ambos autores afirman que “la integración de las políticas es resultado de la coordinación de los objetivos que persiguen las organizaciones públicas a partir de la negociación de actores estratégicos; es decir, implica una coordinación de arriba hacia abajo, en donde los instrumentos de política o alternativas de acción se analizan en función de su capacidad para lograr contribuir a un objetivo más amplio”¹³⁷.

“De tal suerte que, se establece que hay integración de las políticas cuando las estructuras y procesos funcionan para los fines que fueron creados; es decir, hay integración de las políticas cuando efectivamente se comparte información a partir de las estructuras y procesos de coordinación creados, y cuando esa información es efectivamente utilizada por los diferentes actores para la toma de decisiones, en la planeación y asignación presupuestaria en términos del objetivo común que se busca alcanzar, así como en la toma de decisiones conjunta para el rediseño de los diversos instrumentos de política.”¹³⁸

Por lo tanto, por medio de la integración de políticas se podría facilitar el trabajo para la redefinición de los mecanismos que dispone la normativa en materia urbana y ambiental, ya que es un elemento de suma importancia para atender el problema de los AHI en SC. Sobre el particular se propone acelerar el proceso de actualización del Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) y empezar las reformas a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) con mayor antigüedad, en particular el de Xochimilco, y para ello, es necesario considerar todos los elementos señalados por la PAOT y por el Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA) en los estudios realizados para ambos programas, a fin de que haya congruencia entre lo urbano y lo ambiental.

Para la definición de ambos programas es necesario hacer nuevos estudios diagnósticos sobre las condiciones que se presentan en cada una de las 9 alcaldías que cuentan con SC, en cuanto a desarrollo urbano y medio ambiente, a fin de que se tenga un contexto completo a nivel Ciudad, que permita definir objetivos, líneas de acción, estrategias e indicadores que tengan la transversalidad necesaria. Además, estos estudios permitirían definir las principales problemáticas a atender en la materia, y con base en ello se podrían diseñar y ejecutar políticas públicas que les den atención.

¹³⁷ Cejudo, Guillermo & Michel, Cintia, *Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México*, [en línea] México, pp. 45, Dirección URL: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357542721002.pdf> [consulta: 31 de octubre de 2021]

¹³⁸ *Ibid.*, pp. 45

Políticas en materia de vivienda

Respecto de las medidas para evitar que los AHI sigan creciendo, se debe de tener en cuenta que mientras se sigan presentando carencias importantes en materia de vivienda para las personas con menores recursos económicos, y en tanto no se haga algo al respecto, la especulación del SC y la generación de AHI no cesara.

Es necesario poner en la agenda pública el problema del acceso a la vivienda en la CDMX por parte de los sectores con menores ingresos, pues éstos deben de ejercer su derecho a la ciudad y el Estado debería de proveer las herramientas y los medios para que puedan ejercerlo.

Y es que una de las paradojas de la CDMX es que en el centro de esta hay oferta de vivienda, pero es accesible solo para determinado sector de la sociedad, en tanto que el resto de la población sigue demandado viviendas a precios accesibles, y solo llega a encontrarla en las periferias; en consecuencia, la Ciudad no solo crece para arriba en forma de edificios, sino también para los lados, en forma de AHI.

Referencias

Bibliografía:

- ✚ Aguilar, A. (2013). *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*. México: Porrúa.
- ✚ Azuela, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el Estado*. México: Colegio de México.
- ✚ Borja, J. (2005). *La ciudad en la globalización*. En *Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o Cooperación?* (1.ª ed., pp. 67–68). México: Porrúa.
- ✚ Boron, A. (2006). *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas* (1.ª ed., pp. 47–48). Buenos Aires: CLACSO.
- ✚ CDHDF (2018) *Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, (1.ª ed.). México: GDCDMX.
- ✚ Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, (2010) *Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la Ciudad de México*, México: PAOT.
- ✚ CEPAL. (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Ecuador : Naciones Unidas.
- ✚ Colín, N. (2009) *El impacto de las expropiaciones en la zona metropolitana de la Ciudad de México en el contexto de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional*, México: Procuraduría Agraria
- ✚ Davids, M. (2006). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Akal.
- ✚ GDF (2012). *Atlas geográfico del suelo de conservación del Distrito Federal*. México: Secretaría del Medio Ambiente, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- ✚ Gouverneur, D. (2016). *Diseño de nuevos asentamientos informales* (p. 49). México: Universidad La Salle. México: Universidad La Salle.
- ✚ Gonzales , J., Kunz , I., & Barrios , D. (2003). *Uso residencial*. En *Uso del suelo y territorios. Tipos y lógicas de localización en la Ciudad de México*. (1.ª ed., p. 182). México: UNAM.
- ✚ Graizbord, B. (2014). *Metrópolis. Estructura urbana, medio ambiente y política pública* (Primera ed.). México: Colegio de México.
- ✚ Martine, G. (2007). *Estado de la población mundial 2007* (p. 47). New York: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- ✚ Mermot, J. M., & Pernas, R. (2017). *VANCOUVERISMO. Aproximación al concepto de ciudad habitable a través del análisis de un caso paradigmático*. Universidad ORT Uruguay, 66. <https://doi.org/https://dspace.ort.edu.uy/bitstream/handle/20.500.11968/3365/Material%20completo.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>
- ✚ Ortiz Wadgyamar, A. (1998). *Política Económica de México 1982-2000- El fracaso neoliberal* (6.ª ed.). México: Nuestro Tiempo, S. A. . Tiempo, S. A .
- ✚ Padilla Galicia , S. (2009). *Urbanismo Informal* (pp. 20–22). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- ✚ PAOT, (2006) *Elementos para una gestión adecuada del Suelo de Conservación del Distrito Federal* (p. 3). México: PAOT.
- ✚ PAOT (2010) *Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal*, México: PAOT
- ✚ PAOT. (2011). *Estudio sobre los impactos de la aplicación y cumplimiento de la legislación, políticas y normas en materia urbana y ambiental en los servicios ambientales del Distrito Federal*. CDMX: PAOT.

- ✚ PAOT (2008) *Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al medio ambiente y el ordenamiento territorial*, México: PAOT.
- ✚ PAOT. (2010) *Estudio sobre la Zona de Transición entre el Suelo Urbano y Suelo de Conservación en el Distrito Federal*, México: PAOT.
- ✚ PAOT. (2008) *Estudio sobre la superficie ocupada en Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal*, México: PAOT.
- ✚ PAOT (2010) *Presente y Futuro de las Áreas Verdes y del Arbolado de la Ciudad de México* (1.ª ed.). México: PAOT.
- ✚ PAOT. (2014) *Usos de Suelo en el Distrito Federal. Elementos Básicos*, México, PAOT
- ✚ Quadri, G. (2006). *Políticas públicas. Sustentabilidad y medio ambiente* (Primera ed.). México: Porrúa.
- ✚ Roa Márquez, E. (2016). *Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación. Problemática y planteamientos*. México: PAOT.
- ✚ Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- ✚ Hernández Sampeiri, R. (2014) *Metodología de la Investigación*, McGraw-Hill, México
- ✚ Singer, P. (1998). *Economía política de la urbanización* (11.ª ed., pp. 33–34). México: Siglo XXI.
- ✚ SEDEMA (2013) *IMPACTOS Y COSTOS ECONÓMICOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO*. México: SEDEMA.
- ✚ SEDEMA. (2013) *Primer informe 2013*, México: SEDEMA.
- ✚ SEDEMA (2016) *Suelo de Conservación*. México: SEDEMA.
- ✚ Sobrino, J. (2011). *La urbanización en el México contemporáneo*. Ciudad de México: Colegio de México.
- ✚ Toussaint, E. (2004). *El banco mundial y la crisis de la deuda del tercer mundo*. En La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100607082454/labolsa.pdf>
- ✚ Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1993). *El proceso de implementación de las políticas*. En La Implementación de las Políticas (1.ª ed., p. 119). México: Porrúa. México: Porrúa
- ✚ Vite, Miguel, (2001) *Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhtepac*, sociológica 16, no. 47; 199-238
- ✚ Ward, P. (1990). *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*. México: Conaculta-Alianza

Legislación:

- ✚ Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (5 de febrero de 2017) *Constitución Política de la Ciudad de México*, México, Obtenido de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2020-01/118922.pdf
- ✚ Asamblea Legislativa (15 de julio de 2010). *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Distrito Federal, México . Obtenido de <http://aldf.gob.mx/archivo-7bf386afc8e6c58ccfaacb53059e26ce.pdf>
- ✚ Asamblea Legislativa del Distrito Federal (6 de mayo de 2005) *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco*, México, Obtenido de http://www.data.se-duvi.cdmx.gob.mx/porta1/docs/programas/PDDU_Gacetas/2015/PDDU_XOCHIMILCO_GODF_6-MAY-05.pdf

- ✚ Cámara de Diputados (5 de febrero de 1917) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- ✚ Convenio de Colaboración entre “La Delegación” y los propietarios y/o poseedores de los predios del paraje denominado “Tlaxopan Norte 2ª y 3ª Sección Provivienda” del Pueblo de Santiago Tepalcatlalpan “El Asentamiento”.

Páginas y otros recursos electrónicos:

- ✚ Aguirre, S. (2021). *VER LLOVER Y NO COSECHAR AGUA: 7 PUNTOS PARA ENTENDER LA ESCASEZ DE AGUA EN CDMX*. Recuperado 22 de marzo de 2021, de Animal.MX website: <https://animal.mx/salud-y-estilo-de-vida/escasez-de-agua-cdmx-causas-mexico/>
- ✚ Bermejo, R. (2016) *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*, España: Hegoa.
- ✚ Cazarín, M. (2008). *Exigen posada en Tlalpan*. México, Metro, pp. 7.
- ✚ Cazarín, M. (2008). *Temen en Tlaxopan regularización chafa*. México, Metro, pp.5.
- ✚ CONEVAL (2021) *¿QUÉ ES EL ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL?* Recuperado 15 de diciembre de 2020, de CONEVAL website: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>
- ✚ CEPAL, *Grado de urbanización*. (2009). Recuperado 4 de abril de 2019, de CEPAL website: <http://www.cepal.org/celade>
- ✚ CDHDF (2018) *Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, (1.ª ed.). México: GDCDMX.
- ✚ Evalúa DF. (2012). *La evolución de la ciudad de México factores para el desarrollo social*. Distrito Federal: Evalúa DF. Recuperado de https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/inf-est/evo_cmexico.pdf
- ✚ Dijkstra, Lewis; Hamilton, Ellen y Sameh Wahba *¿Cómo definir ciudades, pueblos y áreas rurales?* (2021). Recuperado 2 de febrero de 2021, de ONU-HABITAT website: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/como-definir-ciudades-pueblos-y-areas-rurales>
- ✚ Fuentes Ponce, M., & Gonzáles Ortega, E. (2020). *Ejidatarios CDMX: defensa del territorio y el ambiente*. México, La Jornada
- ✚ Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, *Nosotros*. (2021). Recuperado 5 de febrero de 2021, de Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza website: <https://fmcn.org/es/nosotros>
- ✚ GCDMX (2015) *Evolución Espacio–Temporal de Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México*. Recuperado 22 de septiembre de 2018, de SEDEMA website: <https://sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/graficasahidelegacionesok.pdf>
- ✚ Gress Carrasco, F. (2015) *Degradación del suelo de conservación del Distrito Federal*, México. Recuperado 25 de noviembre de 2020, de Observatorio Geográfico de América Latina website: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Procesosambientales/Impactoambiental/44.pdf>
- ✚ INECC, *Instrumentos de política y gestión ambiental*. (2014). Recuperado 20 de diciembre de 2020, de INECC website: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/260/instrumentos.html>
- ✚ INEGI (2016) *PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA 2016*. Recuperado 22 de marzo de 2021, de INEGI website: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/25ene19/economia/37_pibporestados_230118-37.pdf

- ✚ INEGI (2020) *Mapa Digital de México*. Recuperado 23 de septiembre de 2018, de INEGI website: <http://gaia.inegi.org.mx/mdm6/?v=bGF0OjE5LjlyOTE1LGxvbjotO-TkuMT11MTAsejo4>
- ✚ Green Peace (2018) *Organizaciones de la Ciudad de México por la defensa del medio ambiente de la cuenca y el derecho humano al agua frente a la emergencia climática*. Recuperado 24 de febrero de 2021, de Green Peace website: <https://www.greenpeace.org/static/planet4-mexico-stateless/2020/11/44fe49d7-propuestas-organizaciones-agua-y-clima-cdmx-agenda-ciudadana-1.pdf>
- ✚ LAS CAÑADAS, *Manejo agroecológico de la fertilidad del suelo*. (2019). Recuperado 1 de octubre de 2018, de LAS CAÑADAS website: <https://bosquedeniebla.com.mx/curso/manejo-agroecologico-de-la-fertilidad-del-suelo/>
- ✚ Mateus, J. y Brassset, D. *La globalización: sus efectos y bondades*. Recuperado de <http://uac1.fuac.edu.co/revista/M/cinco.pdf>
- ✚ Morales, F. (2019) *Globalización: conceptos, características y contradicciones*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4796216.pdf>
- ✚ Salinas Maldonado , C. (2020). *Ciudad de México: escenario que refleja el golpe desigual del calentamiento global*. Recuperado 27 de enero de 2021, de El país website: <https://elpais.com/mexico/2020-08-01/ciudad-de-mexico-escenario-que-refleja-el-golpe-desigual-del-calentamiento-global.html>
- ✚ Ramírez, B. T. (2005). *Crean comisión para proteger suelo de conservación ecológica en Xochimilco*. Recuperado 17 de febrero de 2019, de La Jornada website: <https://www.jornada.com.mx/2005/09/14/index.php?section=capital&article=047n1cap>
- ✚ SEDUVI (2020) *Sistema de Información Geográfica del Distrito Federal*. Recuperado 27 de octubre de 2018, de SEDUVI website: <http://ciudadmx.cdmx.gob.mx:8080/seduvi/>
- ✚ SEMARNAT. (2019). *Diferencia entre sustentable y sostenible*. Recuperado el 15 de julio de 2018, de <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/diferencia-entre-sustentable-y-sostenible>
- ✚ S/A, (2016) *Políticas urbanas y de vivienda en las delegaciones centrales de la Ciudad de México*. Recuperado 25 de noviembre de 2020, de Observatorio Geográfico de América Latina website: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/100.pdf>
- ✚ Tlalpuente. (2016). Recuperado 12 de febrero de 2021, de Lo que hay que saber website: <http://www.tlalpuente.com.mx/saber.html>
- ✚ UNAM, Apocalipsis del Agua. La crisis que viene . (2017). Recuperado 4 de febrero de 2021, de Gaceta UNAM website: <https://www.gaceta.unam.mx/especial-agua-crisis/>
- ✚ UNAM, *Científicos de la UNAM prevén aumento de temperatura en el Valle de México*. (2020). Recuperado 27 de enero de 2021, de Fundación UNAM website: <https://www.fundacionunam.org.mx/unam-al-dia/cientificos-de-la-unam-preven-aumento-de-temperatura-en-el-valle-de-mexico/>
- ✚ Ugalde , L. C., & Rivera Loret de Mola, G. (2013). *Clientelismo electoral y la compra del voto en México*. Recuperado 8 de marzo de 2020, de NEXOS website: <https://www.nexos.com.mx/?p=18989#sdfootnote3sym>
- ✚ Vancouver Board of Parks and Recreation. (2021). Recuperado 11 de marzo de 2021, de City of Vancouver website: <https://vancouver.ca/your-government/vancouver-board-of-parks-and-recreation.aspx>

Revistas y artículos periodísticos:

- ✚ Álvarez Peralta, I., & Luengo Escalonilla, F. (2011). *Financiarización, acumulación de capital y crecimiento salarial en la UE-15*. Investigación económica, (276). Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672011000200005
- ✚ Appiah Takyi, S., & Seidel, A. (2017). *Adaptive management in sustainable park planning and management: case study of the city of Vancouver Parks*. Journal of Urban Ecology, (1), 1–15. Recuperado de <https://academic.oup.com/jue/article/3/1/juw009/2999747>
- ✚ Audelo Cruz, J. (2004). *¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática*. Estudios Sociales, (24), 5. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/417/41751459004.pdf>
- ✚ Ávila Sánchez, H. (2009). *Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades*. Estudios Agrarios, 100. Recuperado de https://www.pa.gob.mx/publica/rev_41/ANALISIS/7%20HECTOR%20AVILA.pdf
- ✚ Cejudo Ramírez, Guillermo, *La fragmentación de la acción gubernamental: intervenciones parciales frente a problemas complejos*, [en línea] México, pp. 5, Dirección URL: <https://doi.org/http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/708/152803.pdf?sequence=5&isAllowed=y> [consulta: 31 de octubre de 2021]
- ✚ Cejudo, Guillermo & Michel, Cintia, *Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México*, [en línea] México, pp. 43, Dirección URL: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357542721002.pdf> [consulta: 31 de octubre de 2021]
- ✚ Cotler, H., Sotelo, E., Domínguez, J., Zorrilla, M., Cortina, S., & Quiñones, L. (2007). *La conservación de suelos: un asunto de interés público*. Gaceta Ecológica (83).
- ✚ Cruz Rodríguez, M. S. (1994). *Urbanización, ejidos y la nueva Ley Agraria*. Anuario De Espacios Urbanos, Historia, Cultura Y Diseño , (1), 280.
- ✚ Garza, G. (2007). *La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas*. Papeles De población, (52). Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252007000200004
- ✚ Hardin, G. (2005). *La tragedia de los comunes*. Polis, Revista De La Universidad Bolivariana, (10). Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/305/30541023.pdf>
- ✚ Lichtensztejn, S. (2012). *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sus relaciones con el poder financiero*. Economía UNAM, (25).
- ✚ Molano Camargo, F. (2016). *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea*. FOLIOS, (44), 7. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>
- ✚ Ornelas Delgado, J. (2000). *La Ciudad bajo el neoliberalismo*. Papeles De Población, (23), 46. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/112/11202303.pdf>
- ✚ Sánchez, C., & Díaz-Polanco, H. (septiembre/diciembre de 2011). *Pueblos, comunidades y ejidos en la dinámica ambiental de la Ciudad de México*. Recuperado el 20 de septiembre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592011000300012
- ✚ Unikel Spector, Luis, *El proceso de urbanización en México : distribución y crecimiento de la población urbana*, [en línea] México, pp. 46, Dirección URL: <https://doi.org/10.24201/edu.v2i02> [consulta: 26 de diciembre de 2019]

ANEXOS

Anexo 1. Diseño y estructura de la entrevista aplicada

Objetivo general: conocer el origen, desarrollo y consolidación de la colonia Tlaxopan Norte, destacando las características físicas y legales de las viviendas, así como las características sociales y educativas de la población que habita en ellas.

Las preguntas hechas a la población se plantearon en función de los siguientes elementos:

Apartados	Propósito
Origen y tiempo de residencia	Conocer la procedencia de los habitantes, la forma de adquisición de la vivienda y los motivos por lo que llegaron a comprar terrenos en la colonia.
Estatus legal de las propiedades	Conocer la condición legal de los terrenos y la percepción que tiene la población respecto de ello.
Suelo de Conservación	Identificar el conocimiento que tiene la población sobre del uso e importancia del suelo de conservación.
Condiciones de las viviendas	Identificar las condiciones físicas de la vivienda y las carencias de bienes dentro de ella.
Impacto ambiental	Identificar la percepción de las acciones que generan mayor impacto en el suelo.
Organización vecinal	Identificar la forma de organización vecinal, así como la percepción que se tiene de ella.
Administración pública y participación ciudadana	Conocer la percepción que tiene la población de la administración pública, respecto de la condición de sus viviendas. Además, se busca conocer el conocimiento que tiene la población de los medios de participación ciudadana.
Condiciones de sustentabilidad	Identificar si la población conoce sobre la sustentabilidad y la disponibilidad de que ésta participe en acciones que contribuyan a la conservación del suelo.

Con base en lo anterior, se formularon las siguientes preguntas:

Origen y tiempo de residencia		
1. ¿Cuánto tiempo lleva viviendo en la colonia?	4. ¿Cómo se enteró de la venta de terrenos en esta zona? a) Por conocidos b) Una institución me informó c) Otro:	6. ¿Antes de llegar a vivir a la colonia, trato de adquirir otra propiedad más al centro de la ciudad? a) Si b) No Si respondió "Si" a la pregunta anterior, indique en qué parte de la ciudad trato de adquirirlo.
2. ¿Cómo adquirió su propiedad? a) Compra b) Herencia c) Otro:	5. ¿Los compradores originales de la propiedad son originarios de la Ciudad México? a) Si b) No Si respondió "No" a la pregunta anterior indique de qué país, estado o municipio es originario el comprador.	7. ¿Considera que su condición socioeconómica influyó en la decisión de adquirir un terreno en esta colonia? a) Si b) No
3. ¿Por medio de quién adquirió la propiedad? a) Propietario b) Fraccionador clandestino c) Líder social y/o político d) Otro:		
Estatus legal de las propiedades		
1. ¿Su propiedad se encuentra regularizada? * a) Si b) No Si respondió "Si" a la pregunta anterior, indique qué institución la regularizó y con que documento de posesión cuenta a partir de su regularización. Si respondió que "No" explique por qué no se ha regularizado.	2. ¿Cómo cree que influya la regularización de todos los habitantes de la colonia para el desarrollo de esta?	3. ¿Qué cambios importantes ha notado en los últimos años en la colonia?

Suelo de Conservación		
1. ¿Sabe qué es el Suelo de Conservación? a) Sí b) No Si respondió "Sí" a la pregunta anterior, especifique los servicios ambientales que provee el Suelo de Conservación.	2. Cuando adquirió su propiedad ¿sabía que estaba en Suelo de Conservación? a) Sí b) No	3. ¿Estaría dispuesto a participar en actividades colectivas y/o individuales para mitigar el daño al suelo de conservación? a) Sí b) No c) Tal vez
Condiciones de las viviendas		
1. ¿Con qué servicios públicos cuenta? <input type="checkbox"/> Agua <input type="checkbox"/> Potable <input type="checkbox"/> Luz Eléctrica <input type="checkbox"/> Drenaje <input type="checkbox"/> Alumbrado Público 2. ¿Cómo se abastece de agua potable? a) Pípa privada b) Pípa pública c) Otro: Si respondió "Pípa pública" en la pregunta anterior, indique qué alcaldía se la proporciona.	3. ¿Cómo desecha las aguas residuales de su vivienda? a) Fosa séptica b) A la calle c) Otro: 4. ¿Cómo desecha las excretas (material fecal) de su vivienda? a) Fosa séptica b) A la calle c) Otro:	5. ¿Paga por medio de un intermediario el servicio de luz? * a) Sí b) No 6. ¿En dónde deposita los residuos sólidos (basura) generados en su vivienda? a) Camión recolector b) En un predio baldío c) La inorgánica se quema d) La orgánica se entierra e) Otro:
Impacto ambiental		
1. ¿Considera que el desecho inadecuado de las aguas residuales o de los residuos sólidos afecta el ambiente en el que vive? a) Sí b) No Justifique su respuesta	2. ¿Considera que el daño al ambiente en el que vive es más grave al estar localizado en Suelo de Conservación? a) Sí b) No	3. ¿Considera que el desecho inadecuado de las aguas residuales o de los residuos sólidos afecta la salud y bienestar de los colonos? a) Sí b) No Justifique su respuesta 4. ¿Cuáles considera que son los principales problemas y/o necesidades de la colonia?
Organización vecinal		
1. ¿Sabe si en la colonia, existe alguna organización vecinal? a) Sí b) No 2. ¿Usted participa en las actividades de dicha organización? a) Sí b) No	3. Los vecinos de la colonia se organizan por lo general para atender temas relacionados con: a) Proponer soluciones para mitigar la delincuencia b) Demandas a los gobiernos locales para la resolución de las problemáticas c) Solucionar el aspecto físico de la colonia d) Otro:	4. ¿Considera que los vecinos son apáticos y/o indiferentes cuando se trata de organizarse para atender asuntos relacionados con la colonia? a) Sí b) No 5. ¿Considera necesario mejorar la organización que se tiene con los vecinos? a) Sí b) No
Administración pública y participación ciudadana		
1. ¿En la colonia se cuenta con algún líder u organización, que los represente ante las autoridades cuando desean demandar algo? a) Sí b) No 2. ¿Cómo se organizan vecinalmente para asistir ante las autoridades y manifestar peticiones, inconformidades, problemáticas, etc.? 3. ¿Qué tipo de demandas son las que mayormente se realizan ante las autoridades?	4. Ante las demandas hechas ¿las autoridades han accedido o resuelto (total o parcialmente) las peticiones? a) Sí b) No 5. ¿Cómo considera la atención que le brindan las autoridades correspondientes? a) Buena b) Deficiente c) Depende de la institución a la que se acuda d) Otro: 6. ¿Considera que las autoridades hacen caso omiso de sus demandas?	7. ¿Conoce los mecanismos de participación ciudadana con los que cuenta en la Ciudad de México en materia de desarrollo urbano y medio ambiente? a) Sí b) No Si respondió "Sí" en la pregunta anterior, indique cuáles mecanismos de participación ciudadana conoce. 8. Si alguno de los mecanismos de participación le permitieran mejorar su propiedad y además mejora el medio ambiente de la colonia ¿estaría

	a) Sí b) No c) A veces	dispuesto a participar? a) Sí b) No c) Tal vez
Condiciones de sustentabilidad		
1. ¿Cuenta con áreas verdes que permitan la filtración de las aguas de lluvia? a) Si b) No 2. ¿Las áreas verdes con las que cuenta, le permiten sembrar ciertas plantas que le proveen de alimentos para autoconsumo? a) Si b) No	3. ¿Recolecta las aguas pluviales? a) Si b) No 4. ¿Los residuos inorgánicos los utiliza como composta? a) Sí b) No	5. ¿Conoce algún programa público que le permita hacer autosustentable su propiedad? a) Sí b) No Si respondió "Si" a la pregunta anterior, indique cuáles programas públicos conoce.

Anexo 2. Respuesta de la PAOT a la solicitud de información.



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
SUBPROCURADURÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



Ciudad de México, 21 de abril de 2020

SOLICITANTE PRESENTE

En respuesta a la solicitud con número de folio 0318000019220, ingresada a esta Unidad de Transparencia a través del Sistema Infomex el día 08 de abril de 2020, mediante la cual requiere la siguiente información:

"Respecto de la pérdida del suelo de conservación en la delegación Xochimilco a razón del aumento de los Asentamientos Humanos Irregulares, y la falta de datos actualizados en páginas de internet, se solicita:

- Número total de Asentamiento Humanos Irregulares en 2018
- Estudios recientes que se hayan realizado en torno a los Asentamiento Humanos Irregulares.
- Datos recientes sobre la pérdida del suelo de Conservación en la alcaldía Xochimilco
- Explicar cómo incide el cambio de Distrito Federal a Ciudad de México en cuestiones administrativas y jurídicas, para la protección del suelo de conservación y la regulación de los Asentamientos Humanos Irregulares." (sic)

Al respecto, me permito informarle que esta Unidad de Transparencia da respuesta en tiempo y forma a su solicitud de información pública en atención al plazo establecido en los siguientes acuerdos: 1. "Acuerdo por el que se suspenden los términos y plazos inherentes a los procedimientos administrativos y trámites y se otorgan facilidades administrativas para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, para prevenir la propagación del virus COVID-19"; publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día 20 de marzo del año en curso; 2. Acuerdo 1246/SE/20-03/2020 emitido durante la Primera Sesión Extraordinaria de fecha 20 de marzo del año en curso y el Aviso por el cual se da a conocer el "Acuerdo por el que se aprueban las medidas que adopta el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y la suspensión de plazos y términos para los efectos de los actos y procedimientos que se indican, derivado de la contingencia sanitaria relacionada con el Covid-19", publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 24 de marzo del presente año; 3. "Segundo Acuerdo por el que se determina la suspensión de actividades en las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Entidades de la Administración Pública y Alcaldías de la Ciudad de México, para evitar el contagio y propagación del COVID-19"; publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día 30 de marzo del año en curso; 4. "Tercer Acuerdo por el que se determinan Acciones Extraordinarias en la Ciudad de México para atender la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por causa de fuerza mayor, en concordancia con el Acuerdo del Consejo de Salubridad General del Gobierno Federal, con el propósito de evitar el contagio y propagación del COVID-19"; publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día 01 de abril del año en curso; 5. "Acuerdo 1247/SE/17-04/2020 emitido durante la Segunda Sesión Extraordinaria de fecha 17 de abril del año en curso, "...por el que se amplía la suspensión de plazos y términos para los efectos de los actos y procedimientos que se indican, así como las medidas que adoptó el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, derivado de la contingencia sanitaria relacionada con el COVID-19"; 6. "Acuerdo que modifica y adiciona el diverso por el que se suspenden los términos y plazos inherentes a los procedimientos administrativos y trámites y se otorgan facilidades administrativas para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, para prevenir la propagación del virus COVID-19", publicado en Gaceta Oficial de la Ciudad de México en fecha 17 de abril del año en curso, así como la fe de erratas, publicada Gaceta Oficial de la Ciudad de México en fecha 20 de abril del año en curso.

Medellín 202, planta baja, colonia Roma Sur
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext. 15400 y 15520

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS

1



Así como en atención a lo establecido en el artículo 71 fracción IX de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, el cual señala que las actuaciones y diligencias previstas en la Ley en cita, se practicarán en días y horas hábiles; por lo que para los efectos de la Ley antes señalada, se consideran días inhábiles los días en que las autoridades competentes suspendan las labores, por lo que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la dependencia, entidad o delegación respectiva, que se publicará en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

1.- La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), es la autoridad ambiental encargada de la defensa del derecho de los habitantes de la Ciudad de México a disfrutar de un medio ambiente sano y un territorio ordenado; para cumplir con esta tarea, la PAOT cuenta con atribuciones para asesorar a la población respecto a los derechos y obligaciones de los habitantes de la Ciudad de México, contenidos en las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial, así como formular y validar dictámenes técnicos y periciales de daños ambientales y; en su caso, de la restauración o compensación ambiental de los mismos, o de los efectos adversos en el ambiente y los recursos naturales generados por violaciones, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas, en materia ambiental y del ordenamiento territorial; e informar, orientar y asesorar a la población, dependencias, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y órganos desconcentrados de la administración pública, respecto de los derechos y obligaciones de los habitantes de la Ciudad de México, contenidos en las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial, así como de las gestiones a realizar entre otras autoridades e instancias competentes, e implementar el Sistema de Información del Patrimonio Ambiental y Urbano de la Ciudad de México (SIG-PAOT), a partir de la información proporcionada por los Entes Públicos competentes, de conformidad con los artículos 2º y 5º, fracciones I, XV, XVI y XXIX Bis de su Ley Orgánica.

2.- Ahora bien, considerando lo anterior, me permito informarle que esta Procuraduría es parcialmente competente para dar respuesta a su solicitud de acceso a la información pública conforme a lo establecido en los artículos 211, 212 y 214 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, por lo que esta Unidad de Transparencia solicitó a la Dirección de Geointeligencia Ambiental y Territorial, a la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial y a la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos, todas adscritas a esta Procuraduría, se sirvieran revisar si la información de su interés obra en sus archivos, la cual haya sido emitida por las autoridades competentes; lo anterior a efecto de dar atención a su solicitud cuya respuesta se hará llegar a usted en el plazo legal establecido en el artículo 212 de la Ley en cita.

3.- Adicionalmente, me permito informarle que en materia de protección al medio ambiente, corresponde a las Alcaldías, en el presente asunto a la Alcaldía Xochimilco, en específico al Alcalde o Alcaldesa presidir la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares, que es un órgano auxiliar del desarrollo urbano, de carácter honorario, la cual es competente para evaluar las causas, evolución y grado de consolidación de los asentamientos humanos irregulares ubicados en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México, las afectaciones urbanas y ambientales ocasionadas, las acciones específicas para revertir los daños urbanos y ambientales ocasionados y los medios para financiar la ejecución de tales acciones. Asimismo la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares cuenta con la facultad de para la elaboración del "Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental", así como proponer la procedencia de la regularización del asentamiento del que se trate, con base en el "Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental" y determinar la procedencia de la regularización del asentamiento de que se trate; lo anterior de conformidad con



lo establecido en los artículos 6, 29 fracción X, 40, 42 fracción II, 47 y 52 fracción II de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, 24 Bis fracción I y 24 Quater fracciones I, II y III de la Ley de Desarrollo Urbano.

4.-Asimismo, me permito informarle que corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA), coordinar las estrategias y acciones de inspección y vigilancia para acreditar el cumplimiento de la legislación aplicable en las materias que correspondan en suelo urbano, suelo de conservación, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas, y operar los sistemas de vigilancia y de video-vigilancia ambiental en suelo urbano, suelo de conservación, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas competencia de la Ciudad de México, para verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia ambiental de competencia local.

Adicionalmente, cuenta con la atribución de participar en los procesos de regulación de uso y destino del territorio en suelo de conservación, y con el auxilio de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México y en coordinación con las autoridades competentes, retirar a las personas y bienes que integren asentamientos humanos establecidos en contravención con los programas de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico del territorio; así como ejecutar las acciones necesarias para evitar el establecimiento de dichos asentamientos humanos irregulares, en áreas verdes, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas y en suelo de conservación, que sean competencia de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México; ordenar la realización de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de los preceptos de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra, su reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, declaratorias de áreas naturales protegidas, programas de manejo, así como todas las disposiciones legales aplicables al suelo de conservación; así como el ejercicio de las acciones administrativas que correspondan en los casos de invasión de áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas de su competencia y, en general, de suelo de conservación; lo anterior de conformidad con los artículos 188 fracción XVI y 191 fracciones I, II y XVII del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 9 fracciones XIX Bis 2 y XXIX y 86 fracción IV de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra.

Asimismo, a través de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, le corresponde participar en los procesos de regulación de uso y destino del territorio en suelo de conservación; igualmente a través de la Dirección General de Inspección y Vigilancia Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, es su atribución coordinar las estrategias y acciones de inspección y vigilancia para acreditar el cumplimiento de la legislación aplicable en suelo de conservación, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas, competencia de la Ciudad de México; además de coordinar y operar los sistemas de vigilancia y de video-vigilancia ambiental en suelo urbano, suelo de conservación, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas competencia de la Ciudad de México, para verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia ambiental de competencia local y participar de manera interinstitucional en las acciones necesarias para la inspección y vigilancia del uso, destino y cambio de uso de suelo en áreas de valor ambiental, suelo de conservación y áreas naturales protegidas de la Ciudad de México; lo anterior de conformidad con los artículos 188 fracción XVI y 191 fracciones I, II y XVII del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.

Por lo anterior, con fundamento en el artículo 200 primer párrafo de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, su solicitud de información pública ha sido remitida parcialmente a las siguientes Unidades de Transparencia de los Sujetos Obligados también competentes para proporcionar la información por usted requerida (Alcaldía Xochimilco y la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA):

- **Alcaldía Xochimilco;** cuyo Responsable es la Lic. Marisela Villarruel Cabello, ubicada en Av. Guadalupe I. Ramírez 4, Planta Baja, Col. Barrio el Rosario, C.P. 16070, Alcaldía de Xochimilco. Teléfono: 5334 0600ext. 3832 o al correo electrónico mvillarruel@xochimilco.df.gob.mx.
- **Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA);** cuyo Responsable es la Lic. Ludmila Valentina Albarrán Acuña, ubicada en calle Tlacoaque, número ocho, piso dos, colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P.

Medellín 202, planta baja, colonia Roma Sur
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext. 15400 y 15520

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

**PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
SUBPROCURADURÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS
UNIDAD DE TRANSPARENCIA**

06080, Ciudad de México, al teléfono 5278 9931 ext. 4921, 4922 y 4923 o bien a los correos electrónicos: olp@sedema.df.gob.mx y smacoip@gmail.com.

Asimismo, me permito informarle que en atención al medio para recibir notificaciones durante el procedimiento, la presente respuesta, ha sido enviada al correo electrónico proporcionado en su solicitud, por lo que de la manera más atenta me permito solicitarle acuse de recibo por esta misma vía. Adicionalmente, en atención al artículo 205 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y al principio de máxima publicidad la presente respuesta, también ha sido enviada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Quedamos a sus órdenes en caso que requiriera información adicional relacionada a su solicitud, tuviera alguna duda o comentario respecto a la respuesta brindada, o bien si al momento de descargar los archivos electrónicos en formato PDF señalados en este oficio de respuesta, se presentara algún problema, esta Unidad de Transparencia se pone a sus órdenes al teléfono 52650780 ext. 15400, 15520 y 15212 directamente con la que suscribe o bien con las servidoras públicas: Lic. Yaremi Marina Treviño Camacho, Mtra. Fabiola Alexandra Rougerio Cobos y la C. Tania Yetzabel Hernández Hernández, así como en las instalaciones de esta Unidad de Transparencia de lunes a viernes de 9:00 a 15:00 horas.

En el supuesto que usted esté inconforme con la presente respuesta o considere que la misma contiene información que no cumple con sus pretensiones, con fundamento en los artículos 233, 234, 236 y 237 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, usted tiene el derecho de presentar el recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; dicho recurso deberá presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de esta respuesta.

Finalmente, considerando que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública contribuye al fortalecimiento de espacios de participación que fomentan la interacción entre la sociedad y los entes obligados, me permito reiterarle que esta Unidad de Transparencia se encuentra a sus órdenes.

**ATENTAMENTE
LA RESPONSABLE**

LIC. BRENDA DANIELA ARAUJO CASTILLO

C.c.c.p. - Lic. Marco Antonio Esquivel López - Subprocurador de Asuntos Jurídicos de la PAOT - Para su conocimiento.
YMC/TYHL

Medellín 202, planta baja, colonia Roma Sur
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext. 15400 y 15520

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS

4

Anexo 3. Respuesta complementaria de la PAOT a la solicitud de información.



PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO
SUBPROCURADURÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS
UNIDAD DE TRANSPARENCIA

Ciudad de México, 25 de enero de 2021

SOLICITANTE PRESENTE

Me refiero a la solicitud con número de folio 0318000019220, ingresada a esta Unidad de Transparencia a través del Sistema Infomex el día 08 de abril del año 2020, mediante la cual requiere la siguiente información:

"Respecto de la pérdida del suelo de conservación en la delegación Xochimilco a razón del aumento de los Asentamientos Humanos Irregulares, y la falta de datos actualizados en páginas de internet, se solicita:

- *Número total de Asentamiento Humanos Irregulares en 2018*
- *Estudios recientes que se hayan realizado en torno a los Asentamiento Humanos Irregulares.*
- *Datos recientes sobre la pérdida del suelo de Conservación en la alcaldía Xochimilco*
- *Explicar cómo incide el cambio de Distrito Federal a Ciudad de México en cuestiones administrativas y jurídicas, para la protección del suelo de conservación y la regulación de los Asentamientos Humanos Irregulares."* (sic)

Al respecto, me permito informarle que esta Unidad de Transparencia da respuesta a su solicitud de información pública en tiempo y forma, de conformidad con lo establecido en los Acuerdos publicados en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México por los que se suspenden los términos y plazos inherentes a los procedimientos administrativos y trámites derivado de la Emergencia Sanitaria por causa de Fuerza Mayor para controlar, mitigar y evitar la propagación del Covid-19, de fechas 20, 24, 30 y 31 de marzo, 01, 17, 20 de abril, 06 y 29 de mayo, 01 y 03 de junio, 02 de julio, 07 y 12 de agosto, 25 y 29 de septiembre; 04 de diciembre de 2020, así como 08 y 15 de enero de 2021, respectivamente, por lo que se informa lo siguiente:

1.- En seguimiento al oficio de fecha 21 de abril de 2020 a través del cual, esta Procuraduría hizo de su conocimiento que como Sujeto Obligado es parcialmente competente; por lo que realizó la remisión parcial en tiempo y forma a las autoridades competentes que también pudieran brindar la información por usted solicitada, en el caso que nos ocupa, se realizó la remisión parcial a la Alcaldía Xochimilco y a la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, asimismo, se le informó que esta Unidad de Transparencia solicitó a la Dirección de Geointeligencia Ambiental y Territorial, a la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos y a la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, todas adscritas a esta Procuraduría, se sirvieran buscar si en sus archivos pudieran detentar la información de su interés, en el ejercicio de sus atribuciones para que dicha respuesta se hiciera llegar a usted en el plazo legal establecido en el artículo 212 de la Ley en cita, en lo que se refiere a la información que pudiera detentar esta Procuraduría

2.- Por lo anterior y conforme a lo establecido en los artículos 211, 212 y 214 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, esta Unidad de Transparencia solicitó a la Dirección de Geointeligencia Ambiental y Territorial, a la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos y a la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, todas adscritas a esta Procuraduría realizaran la búsqueda de la información de su interés; por lo que refiere a la que pudiera detentar esta Procuraduría como parte de sus atribuciones.

3.- En atención a lo anterior, la Dirección de Geointeligencia Ambiental y Territorial remitió a esta Unidad de Transparencia el oficio folio PAOT-05-300/130-015-2020 de fecha 18 de diciembre de 2020, a través del cual informó lo siguiente:

Mrdellín 202, planta baja, colonia Roma Sur
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext. 15400 y 15520

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS

1

“Si bien, la información no es tan actualizada, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la CDMX (PAOT), cuenta con tres estudios de la zona de Xochimilco donde se abordan sus problemáticas ambientales y territoriales de forma detallada. En el estudio denominado “DESARROLLO DE HERRAMIENTAS DE APOYO PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA GESTIÓN DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA EJIDOS DE XOCHIMILCO Y SAN GREGORIO ATLAPULCO, A PARTIR DE LA INTERPRETACIÓN DE DATOS LIDAR, ASÍ COMO SU INCORPORACIÓN EN EL SIG- PAOT”, con base en la información obtenida de un vuelo LIDAR e imágenes multiespectrales de alta resolución, se digitalizaron las construcciones permanentes y temporales, consideradas como Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) por encontrarse dentro del Área Natural Protegida Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco (ANP EXSGA).

Por otra parte la Procuraduría cuenta con un inventario de Asentamientos Humanos Irregulares, elaborado durante el periodo 2008-2011; el trabajo se desarrolló conjuntamente por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y las nueve alcaldías que contienen suelo de conservación en sus demarcaciones. Asimismo, en la PAOT también se cuenta con información de los Asentamientos Humanos Irregulares en el 2017, obtenidos del programa de manejo del Área Natural Protegida Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco” publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de febrero 2018 (información general en la Tabla 1).

Cabe mencionar que toda la información anteriormente mencionada, se encuentra disponible para su visualización y descarga, en el Sistema de Información del Patrimonio Ambiental y Urbano de la CDMX (SIG-PAOT), el cual es un visualizador cartográfico público, que se encuentra disponible en la página web de la PAOT o en la siguiente liga (<http://200.38.34.15:8008/mapquide/sig/siginterno.php>, dicha información se encuentra alojada de la siguiente ruta dentro de la carpeta “CAPAS” del SIG-PAOT:

Tabla 1.

INFORMACIÓN PAOT DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES (AHI) PUBLICADOS EN EL SIG PAOT		
Carpeta	Nombre de la capa	*Información que contiene el archivo
ZONA LACUSTRE	construcciones en ANP EXSGA, 2014	2,806 construcciones fijas de diversos materiales (cemento, madera, lamina) en el ANP
ZONA LACUSTRE	Asentamientos Programa de Manejo Xochimilco 2017	186 polígonos en el ANP=116.950 ha
ATLAS DEL SUELO DE CONSERVACIÓN (pág. 84)	Asentamientos Humanos Irregulares DF	314 asentamientos que ocupan 625.78 ha en toda la Alcaldía Xochimilco (el archivo incluye el nombre con el que se conoce el AHI, la superficie y la Alcaldía a la que pertenece)

*Los datos varían ya que se cuantificaron en diferentes años y con diferentes criterios, insumos y metodología, de ahí que se agrega el documento asociado.

Se anexa a esta solicitud la siguiente información:

a) La información cartográfica en formato kmz, shapefile (en formato zip) y ficha de metadatos de las tres capas geográficas de asentamientos irregulares mencionadas, la del Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F. (que incluye el polígono del ANP EXSG y el Suelo de Conservación con sus zonificaciones normativas).

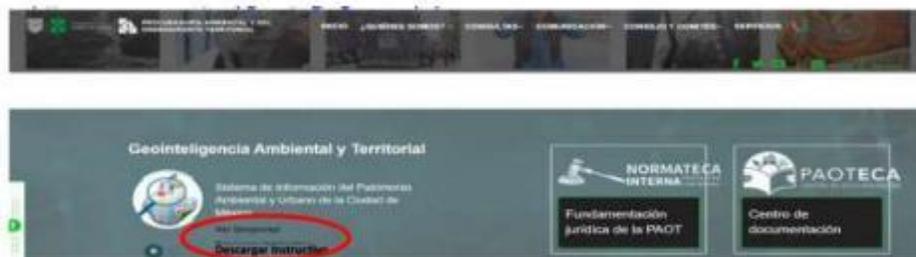
b) Documento de Word con los nombres y las ligas para descargar los 3 estudios elaborados para Xochimilco sobre sus problemáticas ambientales y territoriales (incluidos los AHI) y el Atlas Geográfico del Suelo de conservación del D.F.

c) Programa de Manejo del Área Natural Protegida Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco” (publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de febrero 2018), en formato .pdf.

Cabe mencionar que en el archivo comprimido zip que contiene los multiarchivos shapefile (.shp), se tiene un archivo con extensión .dbf el cual si se abre con el programa Excel y permite ver la información que contiene cada polígono de cada asentamiento. Estos archivos deben abrirse en Excel y guardarse con un nombre diferente al que tienen, para no desconfigurar el archivo shapefile. Si no se tiene conocimiento en el manejo de software de SIG, los archivos .kmz se pueden desplegar para su observación en la Plataforma Google Earth, la cual se puede descargar de forma gratuita en internet.

Para consultar la información de los asentamientos en el SIG-PAOT y descargarlos, se ingresa a la página oficial institucional (<http://www.paot.org.mx/>) y se busca el banner gris (imagen 1); cuando aparece el ícono del SIG-PAOT se da click en "Ver Geoport". Ahí mismo se puede descargar el manual de usuario dando click en "Ver Instructivo", el cual es un documento Power Point animado que muestra las herramientas y la consulta y descarga de información, paso a paso (este manual se debe revisar en modo presentación).

Imagen 1. Acceso al SIG PAOT y su manual de usuario desde la página web de la PAOT o desde la liga:
<http://200.38.34.15.8008/mapguide/sig/siginterno.php>



La plataforma se recomienda desplegar en navegadores Mozilla o Google Chrome para una visualización más efectiva. El Internet Explorer tiene conflicto con este visualizador. En caso de no lograr acceder por esta ruta se puede buscar directamente la plataforma como SIG-PAOT, y en las opciones que aparecen dar click en "Geovisores.". Al respecto también se informa que actualmente se está dando mantenimiento a la Plataforma por lo que, algunas capas tal vez no podrían descargarse. En este caso, recomendamos que lo intente nuevamente un par de horas más tarde o solicite la información de esa capa que no pudo descargar al correo (zsaavedra@paot.org.mx con la M. en G. Zenia Saavedra).

Una vez que se ha ingresado en el visualizador SIG-PAOT, se despliega automáticamente la ventana "CAPAS" la cual tiene varias carpetas y subcarpetas que se pueden abrir dando click en el pequeño cuadro blanco situado a la izquierda del nombre de cada capa (rutas indicadas en la tabla 1).

Una vez desplegada la capa de interés, se puede acercar o mover la pantalla con las herramientas situadas en la barra verde vertical de la izquierda de la pantalla.

Para ver la información de los árboles de un censo, se da click en el nombre del censo (éste se debe resaltar en color azul), y con la flecha blanca localizada en la esquina superior izquierda de la barra de herramientas, se selecciona el objeto de interés dándole click (este elemento debe resaltar también en azul como se muestra en la imagen 4 con la flecha roja). A continuación, en el menú horizontal en la barra superior color azul marino, se selecciona la opción "Panel de Atributos" y se mostrará la pantalla con los datos del elemento seleccionado.

Para consultar el resumen de los metadatos (datos de la fuente de información) de esa capa o para descargarla, se selecciona el nombre de la capa (se debe resaltar en azul) y después, en el menú de la barra horizontal azul en la parte superior de la pantalla, se selecciona la opción "Metadatos" (círculo en la imagen 2). Se abrirá una ventana con la información general de la capa. La ventana se puede hacer más ancha alargándola desde una esquina para visualizar una barra corrediza al interior. La barra se recorre hasta la parte inferior y ahí se encuentran los archivos descargables (flechas negras) de la capa seleccionada en formato .shp en carpeta comprimida zip (para sistemas de información geográfica) y en .kmz. (archivo para desplegar en la Plataforma Google Earth). Las flechas rojas indican la ubicación de las capas mencionadas en la tabla 1.



También se indica que toda la cartografía que se revisa y descarga de la Plataforma SIG-PAOT cuenta con metadatos y está estandarizada en Proyección UTM con datum WGS84.

Finalmente, respecto a su pregunta: Explicar cómo incide el cambio de Distrito Federal a Ciudad de México en cuestiones administrativas y jurídicas, para la protección del suelo de conservación y la regulación de los Asentamientos Humanos Irregulares; esta Dirección no tiene conocimiento sobre las implicaciones administrativas y/o jurídicas que se deriven del cambio de nombre de la entidad." (sic)

4.- Ahora bien; la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos remitió a esta Unidad de Transparencia el oficio folio PAOT-05-300/500-506-2020 de fecha 28 de septiembre de 2020, a través del cual informó lo siguiente:

"Al respecto, por esta conducta me permita expresarle que por medio del "DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México", publicado el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación se modificó, entre otros, el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se otorgó a la Ciudad de México la naturaleza de "(...) una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa"; además, se establece en la fracción I del artículo señalado que la Ciudad de México tendrá una Constitución Política, la cual "(...) establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1º de esta Constitución." A su vez, la Ciudad de México tendrá una división territorial, para efectos de la organización político administrativa, en demarcaciones territoriales que estarán a cargo de Alcaldías, en los términos de la fracción VI del artículo previamente citado.



En este orden de ideas, la Constitución Política de la Ciudad de México fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017, entrando en vigor el 17 de septiembre de 2018 de acuerdo con su artículo Primero Transitorio. En materia de protección del suelo de conservación y regulación de los Asentamientos Humanos Irregulares, establece en el artículo 16 "Ordenamiento territorial", apartado C "Regulación del suelo", numeral 2, en materia de áreas no urbanizables por cuestión ecológica:

2. El Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México y el Programa General de Ordenamiento Territorial determinarán las áreas no urbanizables por razones de preservación ecológica, áreas de valor ambiental, recarga y captación de acuíferos, productividad rural, vulnerabilidad ante fenómenos naturales y protección del patrimonio natural, cultural y rural.

El numeral 3, señala que el Gobierno de la Ciudad evitará la expansión sobre áreas de conservación y patrimonio natural:

3. El Gobierno de la Ciudad evitará la expansión sobre áreas de conservación y de patrimonio natural. Fomentará el mejoramiento y la producción de viviendas adicionales en predios familiares ubicados en pueblos, barrios y colonias populares, en apoyo a la densificación, la consolidación urbana y el respeto al derecho de las personas a permanecer en los lugares donde han habitado, haciendo efectivo el derecho a la vivienda.

Asimismo, en el numeral 7, inciso b, se establece que la regulación del uso de suelo considerará, entre otras, "La promoción de la regulación de los asentamientos precarios que no estén ubicados en zonas de alto riesgo, de preservación ecológica o en propiedad privada".

Por su parte, el artículo 19 "Coordinación Metropolitana y Regional", numeral 2, señala que el Gobierno de la Ciudad y las Alcaldías se encargarán de impulsar la creación de instancias y mecanismos de coordinación en materia de asentamientos humanos, en los siguientes términos:

2. El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías impulsarán la creación de instancias y mecanismos de coordinación con la Federación, los Estados y Municipios para la planeación democrática del desarrollo y la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes en la materia.

(El resalto es nuestro)

La Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 4 de mayo de 2018, en materia de protección al suelo de conservación, establece en su artículo 52 como atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías las siguientes:

(...)

ii. Implementar acciones de protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico que garanticen la conservación, integridad y mejora de los recursos naturales, suelo de conservación, áreas naturales protegidas, parques urbanos y áreas verdes de la demarcación territorial;



(...)

IV. Vigilar, en coordinación con el Gobierno de la Ciudad, que no sean ocupadas de manera ilegal las áreas naturales protegidas y el suelo de conservación;

(El resalto es nuestro)

Sumado a lo anterior, en materia de asentamientos humanos, se establece en su artículo 63, reiterando el mandato de la Constitución Política Local, que el Gobierno de la Ciudad y las Alcaldías impulsarán la creación de instancias y mecanismos de coordinación en materia de asentamientos humanos:

Artículo 63. *Las Alcaldías y el Gobierno de la Ciudad impulsarán la creación de instancias y mecanismos de Coordinación con la Federación, los Estados y Municipios para la Planeación democrática del desarrollo y la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, de conformidad con la Constitución Federal, la Constitución Local y las leyes en la materia.*

Además, el artículo 64 faculta a las Alcaldías, con el Acuerdo de su respectivo Consejo, para asociarse entre sí y con municipios vecinos de otras entidades federativas para su coordinación en materia de asentamientos humanos:

Artículo 64. *Las Alcaldías, con el acuerdo de su Consejo podrán asociarse entre sí y con municipios vecinos de otras entidades federativas para la Coordinación en la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, a través de la suscripción del acuerdo de coordinación correspondiente en total apego a la legislación aplicable.*

Ahora bien, la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México establece en su artículo 43 apartado B, que el Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México debe establecer "(...) los principios e instrumentos asociados al desarrollo sustentable en el suelo de conservación, el uso equitativo y eficiente del suelo urbano y las áreas estratégicas para garantizar la viabilidad de los servicios ambientales". De igual forma, en materia de regularización de asentamientos humanos irregulares, la fracción 11, inciso g, del artículo y apartado señalados, establece que el Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México contemplará "Una política pública integral para los asentamientos humanos irregulares con acciones de corto, mediano y largo plazo, y las demás medidas que procedan". En su caso, el apartado D del artículo citado establece que los Programas de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales deberán incluir, entre otras, "(...) un diagnóstico de los asentamientos humanos irregulares a nivel de la demarcación territorial de que se trate, y las medidas y acciones que en su caso correspondan para la atención, regularización, o reubicación de dichas asentamientos".

Por su parte, en materia de regularización de asentamientos humanos, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal señala en su artículo 24 Bis que la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares es un órgano auxiliar del desarrollo urbano integrado de la siguiente forma:

- I. El Jefe Delegacional competente por territorio, quien la presidirá;*
- II. El Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda;*
- III. El Secretario del Medio Ambiente;*
- IV. El Secretario de Protección Civil;*

Medellín 207, planta baja, colonia Roma Sur
alcaldia Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext. 15400 y 15520



- V. El Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial;
- VI. El Director General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, y
- VII. El pleno del Consejo Ciudadano Delegacional competente por territorio.

Derivado de la reforma política administrativa por la cual se creó la Ciudad de México, debe comprenderse que la mención a "Jefe Delegacional competente por territorio" se refiere a "persona titular de la Alcaldía". La Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares, de acuerdo con el artículo 24 Ter, sesionará previa convocatoria de la persona titular de la Alcaldía que corresponda, quien la formulará de oficio o por denuncia ciudadana, y la notificará a cada uno de sus integrantes. En consecuencia, la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares, de acuerdo con el artículo 24 Quater:

(...) es competente para evaluar las causas, evolución y grado de consolidación de los asentamientos humanos irregulares ubicados en el Suelo de Conservación de la Ciudad, las afectaciones urbanas y ambientales ocasionadas, las acciones específicas para revertir los daños urbanos y ambientales ocasionados, las acciones específicas para revertir los daños urbanos y ambientales ocasionados, los medios para financiar la ejecución de tales acciones, y en su caso, un proyecto de iniciativa de Decreto para reformar el Programa de Desarrollo Urbano correspondiente.

La Comisión contará con las siguientes facultades:

I. Aprobar los términos de referencia para la elaboración del "Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental";

II. Proponer la procedencia de la regularización del asentamiento de que se trate, con base en el "Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental" que entregue la institución pública de educación superior que se contrate; con base en el "Estudio de Riesgo" que presente la Secretaría de Protección Civil, y con base en la "Factibilidad Técnica para la Dotación de los Servicios de Agua Potable y Drenaje" que emita el Sistema de Aguas de la Ciudad de México. En todo caso, la propuesta de regularización del asentamiento, deberá formularse en razón de una familia por predio, de conformidad con el censo contenido en el "Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental";

III. Determinar la improcedencia de la regularización del asentamiento de que se trate, con base en los documentos previstos en la fracción II del presente artículo;

IV. Proponer el monto y plazo o periodicidad del pago por servicios ambientales, así como las formas de participación social, que los habitantes de los asentamientos de que se trate deberán realizar para mitigar los daños ambientales causados al territorio ocupado;

V. Proponer las normas de zonificación aplicables al asentamiento cuyo regularización se proponga, seleccionando la del uso del suelo de entre las siguientes: RE (Rescate Ecológico), PE; PRA (Producción Rural Agroindustrial); HR (Habitacional Rural de Baja Densidad), HRB (Habitacional Rural Baja) y HRC (Habitacional Rural con Comercio en planta baja);

VI. Proponer obligaciones de protección, mitigación de daños y restauración ecológica, a cargo de los integrantes de los asentamientos cuyo regularización se proponga;



VII. Proponer el establecimiento de procedimientos, barreras físicas, cercados de contención, y límites físicos en general, destinadas a impedir el crecimiento del asentamiento de que se trate, o el emplazamiento de otros nuevos; en su caso, las obras y acciones necesarias para disminuir el nivel de riesgo de los predios o construcciones de que se trate, y las acciones de conservación, de mitigación de impactos ambientales y de restauración ecológica, indicando la autoridad o autoridades responsables de cada acción propuesta;

VIII. Proponer las normas de sustentabilidad que deberán observarse en cada asentamiento cuya regularización se proponga, y

IX. Las demás que establezca la presente Ley.

La Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, establece en su artículo 28 que el ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental que tiene el objeto de

(...) definir y regular los usos del suelo en el Suelo de Conservación, así como establecer los lineamientos, estrategias y criterios ambientales con los que deberán llevarse a cabo las actividades productivas y de conservación, para hacer compatible el mantenimiento de los recursos naturales, servicios ambientales y la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional. La observancia de este instrumento es obligatorio en el Distrito Federal y servirá de base para la elaboración de programas, proyectos, obras y actividades de desarrollo que se pretendan ejecutar.

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley citada, el ordenamiento ecológico será obligatorio en materia de usos y destinos en el suelo de conservación, y regulación de asentamientos humanos en suelo de conservación, en los siguientes términos:

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

De la revisión general de los instrumentos jurídicos que anteceden, se puede observar que la reforma político administrativa por la cual se dio creación a la Ciudad de México repercutió en los siguientes aspectos de la protección del suelo de conservación y la regularización de Asentamientos Humanos Irregulares:

-Elevación a nivel constitucional, en la Constitución Política de la Ciudad de México, de la regularización de asentamientos humanos y de la protección de las áreas de conservación ecológica.

-Papel activo de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a través de sus respectivas Alcaldías, en materias de conservación, integridad y mejora del suelo de conservación, y de creación de mecanismos de coordinación con otras instancias en materia de asentamientos humanos.



-El establecimiento del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México como un instrumento que establece los principios e instrumentos asociados al desarrollo sustentable en el suelo de conservación, y el desarrollo de una política pública integral para los asentamientos humanos irregulares con acciones de corto, mediano y largo plazo.

-El establecimiento de los Programas de Ordenamiento Territorial de las demarcaciones territoriales, en los cuales se debe incluir un diagnóstico de los asentamientos humanos irregulares a nivel de la demarcación territorial, con las medidas y acciones para su regularización, reubicación y las que procedan.

-Se debe comprender la referencia de "Jefe Delegacional" por la de "Persona titular de la Alcaldía", para el caso de la integración de la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares y las demás menciones en los ordenamientos jurídicos.

La PAOT expresa su disposición para informar, orientar y asesorar a la población en las inquietudes que puedan surgir sobre el tema abordado, en su carácter de autoridad ambiental, cuyo objeto es la defensa de los derechos de toda persona a disfrutar de un ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar a través de la promoción y vigilancia de la aplicación y cumplimiento de la normatividad aplicable en materia ambiental y del ordenamiento territorial." (sic)

5.- Ahora bien, por su parte la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial remitió a esta Unidad de Transparencia la Nota folio PAOT-05-300/300-000279-2020 de fecha 30 de septiembre de 2020, a través de la cual informó lo siguiente:

"Al respecto, se deberá informar a la persona solicitante que por cuanto hace a los planteamientos 1 a 3 esta Subprocuraduría no cuenta con la información solicitada, por lo que no puede proporcionarla, no obstante, a efecto de recabar la información que es de su interés, puede dirigir su solicitud a la Alcaldía Xochimilco y a la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, quienes cuentan con competencia en el tema.

Sobre el particular, esta Subprocuraduría cuenta con el documento denominado "Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal" del año 2012 con información referente a la demarcación Xochimilco, en el años que se indica, el cual se encuentra disponible para su consulta por ser documento público en la siguiente liga: http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Atlas_Version_final.pdf.

Respecto al punto cuatro, en cuestiones administrativas y jurídicas de conformidad con lo previsto en la Ley de Desarrollo Urbano, legislación aplicable en la Ciudad de México, la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares es competente para evaluar las causas, evolución y grado de consolidación de los asentamientos humanos irregulares ubicados en el suelo de conservación de la ciudad, las afectaciones urbanas y ambientales ocasionadas, las acciones específicas para revertir los daños urbanos y ambientales ocasionados." (sic)

6.- Ahora bien, me permito informarle que el artículo 213 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, establece lo siguiente:

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México

"Artículo 213. El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidas por el solicitante. Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades." (sic)

Por lo anterior y derivado a que usted señaló como medio para recibir notificaciones durante el procedimiento correo electrónico, me permito comunicarle que parte de la información proporcionada por la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, por lo que hace al "Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal" del año 2012, rebasa la capacidad de entrega del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información de la Plataforma Nacional de Transparencia, Sistema Infomex de sólo 10 MB, así como de cualquier correo electrónico, ya que su peso es de 151 MB; por lo que a efecto de que usted pueda reproducir la información antes referida, esta Unidad de Transparencia le ofrece las siguientes opciones:

- Reproducción sin costo, con un dispositivo de almacenamiento portátil (memoria USB) con capacidad superior a 2 GB; por lo que en caso de que usted así lo considere pertinente, siguiendo los protocolos de higiene y medidas sanitarias para evitar algún tipo de contagio y/o propagación del Covid-19; pudiera acudir a las Oficinas que ocupa esta Unidad de Transparencia, ubicada en Medellín 202, colonia Roma Sur, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México, previa cita telefónica, comunicándose al número 5552650780 ext. 15400 y/o 15520, o bien mediante comunicación a través de los correos electrónicos: transparencia_paot@yahoo.com y/o ytreveno@paot.org.mx.
- Reproducción sin costo, acudiendo a esta Unidad de Transparencia con un disco compacto; por lo que en caso de que usted así lo considere pertinente, siguiendo los protocolos de higiene y medidas sanitarias para evitar algún tipo de contagio y/o propagación del Covid-19; pudiera acudir a las Oficinas que ocupa esta Unidad de Transparencia, ubicada en Medellín 202, colonia Roma Sur, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México, previa cita telefónica, comunicándose al número 5552650780 ext. 15400 y/o 15520, o bien mediante comunicación a través de los correos electrónicos: transparencia_paot@yahoo.com y/o ytreveno@paot.org.mx.
- Realizar la consulta directa a la información proporcionada por la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, en caso de que usted así lo considere pertinente, siguiendo los protocolos de higiene y medidas sanitarias para evitar algún tipo de contagio y/o propagación del Covid-19; y realizar la consulta directa con personal adscrito a esta Unidad de Transparencia, en las Oficinas que ocupa esta Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, ubicada en Medellín 202, colonia Roma Sur, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México, previa cita telefónica, comunicándose al número 5552650780 ext. 15400 y/o 15520, o bien mediante comunicación a través de los correos electrónicos: transparencia_paot@yahoo.com y/o ytreveno@paot.org.mx.
- Pago de \$23.89 (veintitrés pesos con ochenta y nueve centavos 89/100 Moneda Nacional) por reproducción de un disco compacto, conforme a lo establecido en el artículo 249, fracción VI del Código Fiscal de la Ciudad de México.

Por lo anterior; sírvase encontrar adjunto al presente, identificado como **Anexo I**, archivo electrónico en formato PDF, del oficio folio PAOT-05-300/130-015-2020 de fecha 18 de diciembre de 2020, corespondiente a la respuesta emitida por la Dirección de Geointeligencia Ambiental y Territorial, identificado como **Anexo II**, archivo electrónico en formato .kzm de Asentamientos Humanos Irregulares 2008, identificado como **Anexo III**, archivo electrónico en formato .kzm de Asentamientos Programa de Manejo Xochimilco 2017, identificado como **Anexo IV**, archivo electrónico en formato .kzm de Construcciones Xochimilco 2014, identificado como **Anexo V**, archivo electrónico en formato PDF, correspondiente a Metadatos PGOEDF, identificado como **Anexo VI**, archivo electrónico en formato PDF, correspondiente al Programa de Manejo del Área Natural Protegida Xochimilco 2018, identificado como **Anexo VII**, archivo electrónico en formato Word, correspondiente a las ligas de los Estudios realizados en Xochimilco, identificado como **Anexo VIII**, archivo electrónico en formato PDF, del oficio folio PAOT-05-300/500-506-2020 de fecha 28 de septiembre de 2020, correspondiente a la respuesta emitida por la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e identificado como **Anexo IX**, archivo electrónico en formato PDF, de la Nota folio PAOT-05-300/300-000279-2020 de



fecha 30 de septiembre de 2020, correspondiente a la respuesta emitida por la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, a través de los cuales la Dirección de Geointeligencia Ambiental y Territorial, la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos y la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial dan respuesta a su solicitud de acceso a la información pública.

Es importante señalar, que los archivos que los Anexos I, V, VI, VIII y IX, se encuentran en formato PDF, es decir, requieren la aplicación adobe Acrobat Reader, para la lectura e impresión del documento, por lo que en caso de que no cuente con ella, esta aplicación podrá descargarla gratuitamente en la dirección <http://get.adobe.com/es/reader/>.

Por lo anterior, me permito informarle que en atención a que usted señaló como medio para recibir notificaciones durante el procedimiento correo electrónico, la presente respuesta, así como los Anexos señalados en la presente respuesta; han sido enviados al correo electrónico proporcionado en su solicitud, por lo que de la manera más atenta me permito solicitarle acuse de recibo por esta misma vía. Adicionalmente, en atención al artículo 205 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y al principio de máxima publicidad la presente respuesta; y los Anexos antes señalados, también han sido enviados a través del sistema de solicitudes de acceso a la información.

Quedamos a sus órdenes en caso que requiriera información adicional relacionada a su solicitud, tuviera alguna duda o comentario respecto a la respuesta brindada, o bien con los Anexos antes citados; se presentara algún problema, esta Unidad de Transparencia se pone a sus órdenes al teléfono 52650780 ext. 15400 y 15520 directamente con la que suscribe o bien con las servidoras públicas: Lic. Yaremi Marina Treviño Camacho, Mtra. Fabiola Alexandra Rougerio Cobos y la C. Tania Yetzabel Hernández Hernández.

En el supuesto que usted esté inconforme con la presente respuesta o considere que la misma contiene información que no cumple con sus pretensiones, con fundamento en los artículos 233, 234, 236 y 237 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, usted tiene el derecho de presentar el recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; dicho recurso deberá presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de esta respuesta.

Finalmente, considerando que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública contribuye al fortalecimiento de espacios de participación que fomentan la interacción entre la sociedad y los entes obligados, me permito reiterarle que esta Unidad de Transparencia se encuentra a sus órdenes.

ATENTAMENTE
LA RESPONSABLE

LIC. BRENDA DANIELA ARAUJO CASTILLO

C.c.c.p.- Lic. Marco Antonio Esquivel López.- Subprocurador de Asuntos Jurídicos de la PAOT.- Para su conocimiento.

YMTG/TYHH.

Anexo 4. Respuesta complementaria de la PAOT a la solicitud de información.



Gobierno de la
Ciudad de México

PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
OFICINA DE LA PROCURADORA/
DIRECCIÓN DE GEOINTELIGENCIA



Ciudad de México, a 18 de diciembre de 2020

PAOT-05-300/130-015-2020

LIC. BRENDA DANIELA ARAUJO CASTILLO
RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA DE LA PAOT
P R E S E N T E

Me refiero a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 0318000019220, a través de la cual se requiere lo siguiente:

"Respecto de la pérdida del suelo de conservación en la delegación Xochimilco a razón del aumento de los Asentamientos Humanos Irregulares, y la falta de datos actualizados en páginas de internet, se solicita:

- Número total de Asentamiento Humanos Irregulares en 2018.
- Estudios recientes que se hayan realizado en tomo a los Asentamiento Humanos Irregulares.
- Datos recientes sobre la pérdida del suelo de Conservación en la alcaldía Xochimilco.
- Explicar cómo incide el cambio de Distrito Federal a Ciudad de México en cuestiones administrativas y jurídicas, para la protección del suelo de conservación y la regulación de los Asentamientos Humanos Irregulares" (sic).

Al respecto, le informo lo siguiente:

Si bien, la información no es tan actualizada, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la CDMX (PAOT), cuenta con tres estudios de la zona de Xochimilco donde se abordan sus problemáticas ambientales y territoriales de forma detallada. En el estudio denominado "DESARROLLO DE HERRAMIENTAS DE APOYO PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA GESTIÓN DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA EJIDOS DE XOCHIMILCO Y SAN GREGORIO ATLAPULCO, A PARTIR DE LA INTERPRETACIÓN DE DATOS LIDAR, ASÍ COMO SU INCORPORACIÓN EN EL SIG-PAOT", con base en la información obtenida de un vuelo LIDAR e imágenes multiespectrales de alta resolución, se digitalizaron las construcciones permanentes y temporales, consideradas como Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) por encontrarse dentro del Área Natural Protegida Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco (ANP EXSGA).

Por otra parte la Procuraduría cuenta con un inventario de Asentamientos Humanos Irregulares, elaborado durante el periodo 2008-2011; el trabajo se desarrolló conjuntamente por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y las nueve alcaldías que contienen suelo de conservación en sus demarcaciones. Asimismo, en la PAOT también se cuenta con información de los Asentamientos Humanos Irregulares en el 2017, obtenidos del programa de manejo del Área Natural Protegida Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de febrero 2018 (información general en la Tabla 1).

Cabe mencionar que toda la información anteriormente mencionada, se encuentra disponible para su visualización y descarga, en el Sistema de Información del Patrimonio Ambiental y Urbano de la CDMX (SIG-PAOT), el cual es un visualizador cartográfico público, que se encuentra disponible en la página web de la PAOT o en la siguiente liga [<http://200.38.34.15:8008/mapguide/sig/siginterno.php>], dicha información se encuentra alojada de la siguiente ruta dentro de la carpeta "CAPAS" del SIG-PAOT:

Medellín 207, Planta Baja, colonia Roma Sur
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0700 ext. 11200.

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS



Tabla 1.

INFORMACIÓN PAOT DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES (AHI) PUBLICADOS EN EL SIG PAOT		
Carpeta	Nombre de la capa	*Información que contiene el archivo
ZONA LACUSTRE	construcciones en ANP EXSGA, 2014	2,806 construcciones fijas de diversos materiales (cemento, madera, lamina) en el ANP
ZONA LACUSTRE	Asentamientos Programa de Manejo Xochimilco 2017	186 polígonos en el ANP=116.950 ha
ATLAS DEL SUELO DE CONSERVACIÓN (pág. 88)	Asentamientos Humanos Irregulares DF	314 asentamientos que ocupan 625.78 ha en toda la Alcaldía Xochimilco (el archivo incluye el nombre con el que se conoce el AHI, la superficie y la Alcaldía a la que pertenece)

*Los datos varían ya que se cuantificaron en diferentes años y con diferentes criterios, insumos y metodología, de ahí que se agrega el documento asociado.

Se anexa a esta solicitud la siguiente información:

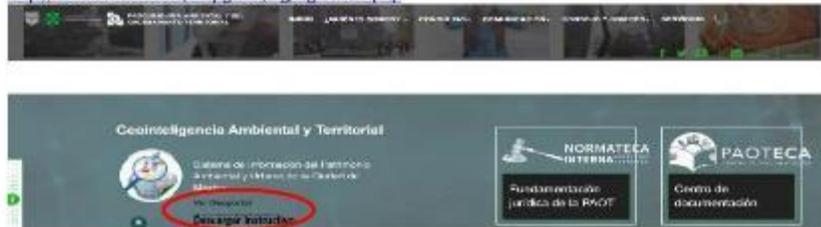
- La información cartográfica en formato *kml*, *shapefile* (en formato *zip*) y ficha de metadatos de las tres capas geográficas de asentamientos irregulares mencionadas, la del Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F. (que incluye el polígono del ANP EXSG y el Suelo de Conservación con sus zonificaciones normativas).
- Documento de Word con los nombres y las ligas para descargar los 3 estudios elaborados para Xochimilco sobre sus problemáticas ambientales y territoriales (incluidos los AHI) y el Atlas Geográfico del Suelo de conservación del D.F.
- Programa de Manejo del Área Natural Protegida Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco* (publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de febrero 2018), en formato *.pdf*.

Cabe mencionar que en el archivo comprimido *zip* que contiene los multiarchivos *shapefile* (*.shp*), se tiene un archivo con extensión *.dbf* el cual si se abre con el programa Excel y permite ver la información que contiene cada polígono de cada asentamiento. Estos archivos deben abrirse en Excel y guardarse con un nombre diferente al que tienen, para no desconfigurar el archivo *shapefile*. Si no se tiene conocimiento en el manejo de software de SIG, los archivos *.kml* se pueden desplegar para su observación en la Plataforma *Google Earth*, la cual se puede descargar de forma gratuita en internet.

Para consultar la información de los asentamientos en el SIG-PAOT y descargarlos, se ingresa a la página oficial institucional (<http://www.paot.org.mx/>) y se busca el banner gris (imagen 1); cuando aparece el icono del SIG-PAOT se da click en "Ver Geoportal". Ahí mismo se puede descargar el manual de usuario dando click en "Ver Instructivo", el cual es un documento Power Point animado que muestra las herramientas y la consulta y descarga de información, paso a paso (este manual se debe revisar en modo presentación).

Imagen 1. Acceso al SIG PAOT y su manual de usuario desde la página web de la PAOT o desde la liga:

<http://200.38.34.15:8008/mapauid/sig/sigintemo.php>



Medellín 200, Planta Baja, colonia Roma Sur
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0790 ext.11200.

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS



La plataforma se recomienda desplegar en navegadores *Mozilla* o *Google Chrome* para una visualización más efectiva. El Internet Explorer tiene conflicto con este visualizador. En caso de no lograr acceder por esta ruta se puede buscar directamente la plataforma como SIG-PAOT, y en las opciones que aparecen dar click en "Geovisores.". Al respecto también se informa que actualmente se está dando mantenimiento a la Plataforma por lo que, algunas capas tal vez no podrían descargarse. En este caso, recomendamos que lo intente nuevamente un par de horas más tarde o solicite la información de esa capa que no pudo descargar al correo (zsaavedra@paot.org.mx con la M. en G. Zenia Saavedra).

Una vez que se ha ingresado en el visualizador SIG-PAOT, se despliega automáticamente la ventana "CAPAS" la cual tiene varias carpetas y subcarpetas que se pueden abrir dando click en el pequeño cuadro blanco situado a la izquierda del nombre de cada capa (rutas indicadas en la tabla 1).

Una vez desplegada la capa de interés, se puede acercar o mover la pantalla con las herramientas situadas en la barra verde vertical de la izquierda de la pantalla.

Para ver la información de los árboles de un censo, se da click en el nombre del censo (éste se debe resaltar en color azul), y con la flecha blanca localizada en la esquina superior izquierda de la barra de herramientas, se selecciona el objeto de interés dándole click (este elemento debe resaltarse también en azul como se muestra en la imagen 4 con la flecha roja). A continuación, en el menú horizontal en la barra superior color azul marino, se selecciona la opción "Panel de Atributos" y se mostrará la pantalla con los datos del elemento seleccionado.

Para consultar el resumen de los metadatos (datos de la fuente de información) de esa capa o para descargarla, se selecciona el nombre de la capa (se debe resaltar en azul) y después, en el menú de la barra horizontal azul en la parte superior de la pantalla, se selecciona la opción "Metadatos" (círculo en la imagen 2). Se abrirá una ventana con la información general de la capa. La ventana se puede hacer más ancha alargándola desde una esquina para visualizar una barra corrediza al interior. La barra se recorre hasta la parte inferior y ahí se encuentran los archivos descargables (flechas negras) de la capa seleccionada en formato *.shp* en carpeta comprimida *zip* (para sistemas de información geográfica) y en *.kmz*. (archivo para desplegar en la Plataforma *Google Earth*). Las flechas rojas indican la ubicación de las capas mencionadas en la tabla 1.

Imagen 2



Medellín 200, Planta Baja, colonia Roma Sur
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0790 ext.11200.

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
OFICINA DE LA PROCURADORA/
DIRECCIÓN DE GEOINTELIGENCIA

También se indica que toda la cartografía que se revisa y descarga de la Plataforma SIG-PAOT cuenta con metadatos y está estandarizada en Proyección UTM con datum WGS84.

Finalmente, respecto a su pregunta: *Explicar cómo incide el cambio de Distrito Federal a Ciudad de México en cuestiones administrativas y jurídicas, para la protección del suelo de conservación y la regulación de los Asentamientos Humanos Irregulares*; esta Dirección no tiene conocimiento sobre las implicaciones administrativas y/o jurídicas que se deriven del cambio de nombre de la entidad.

Sin más por el momento, le mando un cordial saludo

ATENTAMENTE

M. en G. Zenia Saavedra Díaz

ZMSD/gfm

Medellín 200, Planta Baja, colonia Roma Sur
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0790 ext.11200.

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS

Anexo 5. Respuesta complementaria de la Subprocuraduría de Asunto Jurídicos de la PAOT a la solicitud de información.



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO
SUBPROCURADURÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS



Ciudad de México, a 28 de septiembre de 2020.

PAOT-05-300/500-506-2020

LIC. BRENDA DANIELA ARAUJO CASTILLO
RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA
PRESENTE

Me refiero a su oficio de fecha 4 de mayo de 2020, mediante el cual solicita a esta Subprocuraduría remitir la respuesta correspondiente a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 0318000019220, en la cual se solicita la siguiente información:

"-Explicar cómo incide el cambio de Distrito Federal a Ciudad de México en cuestiones administrativas y jurídicas para la protección del suelo de conservación y la regulación de los Asentamientos Humanos Irregulares." (sic)

Al respecto, por este conducto me permito expresarle que por medio del "DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México", publicado el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, se modificó, entre otros, el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se otorgó a la Ciudad de México la naturaleza de "(...) una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa"; además, se establece en la fracción I del artículo señalado que la Ciudad de México tendrá una Constitución Política, la cual "(...) establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución". A su vez, la Ciudad de México tendrá una división territorial, para efectos de la organización político administrativa, en demarcaciones territoriales que estarán a cargo de Alcaldías, en los términos de la fracción VI del artículo previamente citado.

En este orden de ideas, la Constitución Política de la Ciudad de México fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017, entrando en vigor el 17 de septiembre de 2018 de acuerdo con su artículo Primero Transitorio. En materia de protección del suelo de conservación y regulación de los Asentamientos Humanos Irregulares, establece en el artículo 16 "Ordenamiento territorial", apartado C "Regulación del suelo", numeral 2, en materia de áreas no urbanizables por cuestión ecológica:

2. El Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México y el Programa General de Ordenamiento Territorial determinarán las áreas no urbanizables por razones de preservación

Medellín 202, Piso 2, Colonia Roma
Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 15000

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS

Página 1



ecológica, áreas de valor ambiental, recarga y captación de acuíferos, productividad rural, vulnerabilidad ante fenómenos naturales y protección del patrimonio natural, cultural y rural.

El numeral 3, señala que el Gobierno de la Ciudad evitará la expansión sobre áreas de conservación y patrimonio natural:

3. El Gobierno de la Ciudad evitará la expansión sobre áreas de conservación y de patrimonio natural. Fomentará el mejoramiento y la producción de viviendas adicionales en predios familiares ubicados en pueblos, barrios y colonias populares, en apoyo a la densificación, la consolidación urbana y el respeto al derecho de las personas a permanecer en los lugares donde han habitado, haciendo efectivo el derecho a la vivienda.

Asimismo, en el numeral 7, inciso b, se establece que la regulación del uso del suelo considerará, entre otras, *“La promoción de la regularización de los asentamientos precarios que no estén ubicados en zonas de alto riesgo, de preservación ecológica o en propiedad privada”.*

Por su parte, el artículo 19 “Coordinación Metropolitana y Regional”, numeral 2, señala que el Gobierno de la Ciudad y las Alcaldías se encargarán de impulsar la creación de instancias y mecanismos de coordinación en materia de asentamientos humanos, en los siguientes términos:

2. El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías impulsarán la creación de instancias y mecanismos de coordinación con la Federación, los Estados y Municipios para la planeación democrática del desarrollo y la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes en la materia.

(El resultado es nuestro)

La Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 4 de mayo de 2018, en materia de protección al suelo de conservación, establece en su artículo 52 como atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías las siguientes:

(...)

*II. Implementar acciones de protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico que garanticen la conservación, integridad y mejora de los recursos naturales, **suelo de conservación**, áreas naturales protegidas, parques urbanos y áreas verdes de la demarcación territorial;*

(...)



*IV. Vigilar, en coordinación con el Gobierno de la Ciudad, que no sean ocupadas de manera ilegal las áreas naturales protegidas y el **suelo de conservación**;*

(El resaltado es nuestro)

Sumado a lo anterior, en materia de asentamientos humanos, se establece en su artículo 63, reiterando el mandato de la Constitución Política Local, que el Gobierno de la Ciudad y las Alcaldías impulsarán la creación de instancias y mecanismos de coordinación en materia de asentamientos humanos:

***Artículo 63.** Las Alcaldías y el Gobierno de la Ciudad impulsarán la creación de instancias y mecanismos de Coordinación con la Federación, los Estados y Municipios para la planeación democrática del desarrollo y la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, de conformidad con la Constitución Federal, la Constitución Local y las leyes en la materia.*

Además, el artículo 64 faculta a las Alcaldías, con el Acuerdo de su respectivo Concejo, para asociarse entre sí y con municipios vecinos de otras entidades federativas para su coordinación en materia de asentamientos humanos:

***Artículo 64.** Las Alcaldías, con el acuerdo de su Concejo podrán asociarse entre sí y con municipios vecinos de otras entidades federativas para la Coordinación en la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, a través de la suscripción del acuerdo de coordinación correspondiente en total apego a la legislación aplicable.*

Ahora bien, la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México establece en su artículo 43 apartado B, que el Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México debe establecer "(...) los principios e instrumentos asociados al desarrollo sustentable en el suelo de conservación, el uso equitativo y eficiente del suelo urbano y las áreas estratégicas para garantizar la viabilidad de los servicios ambientales". De igual forma, en materia de regularización de asentamientos humanos irregulares, la fracción II, inciso g, del artículo y apartado señalados, establece que el Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México contemplará "Una política pública integral para los asentamientos humanos irregulares con acciones de corto, mediano y largo plazo, y las demás medidas que procedan". En su caso, el apartado D del artículo citado establece que los Programas de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales deberán incluir, entre otros, "(...) un diagnóstico de los asentamientos humanos irregulares a nivel de la demarcación territorial de que se trate, y las medidas y acciones que en su caso correspondan para la atención, regularización, o reubicación de dichos asentamientos".



Por su parte, en materia de regularización de asentamientos humanos, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal señala en su artículo 24 Bis que la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares es un órgano auxiliar del desarrollo urbano integrado de la siguiente forma:

- I. El Jefe Delegacional competente por territorio, quien lo presidirá;*
- II. El Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda;*
- III. El Secretario del Medio Ambiente;*
- IV. El Secretario de Protección Civil;*
- V. El Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial;*
- VI. El Director General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, y*
- VII. El pleno del Consejo Ciudadano Delegacional competente por territorio.*

Derivado de la reforma político administrativa por la cual se creó la Ciudad de México, debe comprenderse que la mención a “Jefe Delegacional competente por territorio” se refiere a “persona titular de la Alcaldía”. La Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares, de acuerdo con el artículo 24 Ter, sesionará previa convocatoria de la persona titular de la Alcaldía que corresponda, quien la formulará de oficio o por denuncia ciudadana, y la notificará a cada uno de sus integrantes. En consecuencia, la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares, de acuerdo con el artículo 24 Quater:

(...) es competente para evaluar las causas, evolución y grado de consolidación de los asentamientos humanos irregulares ubicados en el Suelo de Conservación de la ciudad, las afectaciones urbanas y ambientales ocasionadas, las acciones específicas para revertir los daños urbanos y ambientales ocasionados, las acciones específicas para revertir los daños urbanos y ambientales ocasionados, los medios para financiar la ejecución de tales acciones, y en su caso, un proyecto de Iniciativa de Decreto para reformar el Programa de Desarrollo Urbano correspondiente.

La Comisión contará con las siguientes facultades:

- I. Aprobar los términos de referencia para la elaboración del “Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental;*
- II. Proponer la procedencia de la regularización del asentamiento de que se trate, con base en el “Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental” que entregue la institución pública de educación superior que se contrate; con base en el “Estudio de Riesgo” que presente la Secretaría de Protección Civil, y con base en la “Factibilidad Técnica para la*



Dotación de los Servicios de Agua Potable y Drenaje” que emita el Sistema de Aguas de la Ciudad de México. En todo caso, la propuesta de regularización del asentamiento, deberá formularse en razón de una familia por predio, de conformidad con el censo contenido en el “Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental”;

III. Determinar la improcedencia de la regularización del asentamiento de que se trate, con base en los documentos previstos en la fracción II del presente artículo;

IV. Proponer el monto y plazo o periodicidad del pago por servicios ambientales, así como las formas de participación social, que los habitantes de los asentamientos de que se trate deberán realizar para mitigar los daños ambientales causados al territorio ocupado;

V. Proponer las normas de zonificación aplicables al asentamiento cuya regularización se proponga, seleccionando la del uso del suelo de entre las siguientes: RE (Rescate Ecológico), PE; PRA (Producción Rural Agroindustrial); HR (Habitacional Rural de Baja Densidad), HRB (Habitacional Rural Baja) y HRC (Habitacional Rural con Comercio en planta baja);

VI. Proponer obligaciones de protección, mitigación de daños y restauración ecológica, a cargo de los integrantes de los asentamientos cuya regularización se proponga;

VII. Proponer el establecimiento de procedimientos, barreras físicas, cercados de contención, y límites físicos en general, destinados a impedir el crecimiento del asentamiento de que se trate, o el emplazamiento de otros nuevos; en su caso, las obras y acciones necesarias para disminuir el nivel de riesgo de los predios o construcciones de que se trate, y las acciones de conservación, de mitigación de impactos ambientales y de restauración ecológica, indicando la autoridad o autoridades responsables de cada acción propuesta;

VIII. Proponer las normas de sustentabilidad que deberán observarse en cada asentamiento cuya regularización se proponga, y

IX. Las demás que establezca la presente Ley.

La Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, establece en su artículo 28 que el ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental que tiene el objeto de

(...) definir y regular los usos del suelo en el Suelo de Conservación, así como establecer los lineamientos, estrategias y criterios ambientales con los que deberán llevarse a cabo las actividades productivas y de conservación, para hacer compatible el mantenimiento de los recursos naturales, servicios ambientales y la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional. La observancia de este instrumento es obligatoria en el Distrito Federal y servirá de base para la elaboración de programas, proyectos, obras y actividades de desarrollo que se pretendan ejecutar.





De acuerdo con el artículo 29 de la Ley citada, el ordenamiento ecológico será obligatorio en materia de usos y destinos en el suelo de conservación, y regulación de asentamientos humanos en suelo de conservación, en los siguientes términos:

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

De la revisión general de los instrumentos jurídicos que anteceden, se puede observar que la reforma político administrativa por la cual se dio creación a la Ciudad de México repercutió en los siguientes aspectos de la protección del suelo de conservación y la regularización de Asentamientos Humanos Irregulares:

- Elevación a nivel constitucional, en la Constitución Política de la Ciudad de México, de la regularización de asentamientos humanos y de la protección de las áreas de conservación ecológica.
- Papel activo de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a través de sus respectivas Alcaldías, en materias de conservación, integridad y mejora del suelo de conservación, y de creación de mecanismos de coordinación con otras instancias en materia de asentamientos humanos.
- El establecimiento del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México como un instrumento que establece los principios e instrumentos asociados al desarrollo sustentable en el suelo de conservación, y el desarrollo de una política pública integral para los asentamientos humanos irregulares con acciones de corto, mediano y largo plazo.
- El establecimiento de los Programas de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales, en los cuales se debe incluir un diagnóstico de los asentamientos humanos irregulares a nivel de la demarcación territorial, con las medidas y acciones para su regularización, reubicación y las que procedan.
- Se debe comprender la referencia de "Jefe Delegacional" por la de "Persona titular de la Alcaldía", para el caso de la integración de la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares y las demás menciones en los ordenamientos jurídicos.

La PAOT expresa su disposición para informar, orientar y asesorar a la población en las inquietudes que puedan surgir sobre el tema abordado, en su carácter de autoridad ambiental, cuyo objeto es la defensa de los



Gobierno de la
Ciudad de México

PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO
SUBPROCURADURÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS

derechos de toda persona a disfrutar de un ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar a través de la promoción y vigilancia de la aplicación y cumplimiento de la normatividad aplicable en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

EL SUBPROCURADOR

LIC. MARCO ANTONIO ESQUIVEL LÓPEZ

JARE/DE/DFOL

Anexo 6. Respuesta de la alcaldía Xochimilco a la solicitud de información.



ALCALDÍA



Oficio: XOCH13-UTR-4104-2019
Xochimilco, Ciudad de México a 15 de septiembre de 2020.
Asunto: **Respuesta a la solicitud de Información Pública**

Diana Longino Hilario
PRESENTE

Vista la solicitud de acceso a la información pública con número de folio **0432000086320** y con fundamento en el Artículo 212 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México que en su parte conducente dice:

Artículo 212. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá exceder de nueve días, contados a partir del día siguiente a la presentación de aquélla. Excepcionalmente, el plazo referido en el párrafo anterior podrá ampliarse hasta por siete días más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas. En su caso, el sujeto obligado deberá comunicar, antes del vencimiento del plazo, las razones por las cuales hará uso de la ampliación excepcional. No podrán invocarse como causales de ampliación del plazo aquellos motivos que supongan negligencia o descuido del sujeto obligado en el desahogo de la solicitud.

Se hace de su conocimiento que a través de los oficios con número XOCH13-UTR-2886-2020, signado por la Titular de la Unidad de Transparencia, XOCH13-SRT/121/2020, signado por la Sub Directora de Regularización de Tenencia de la Tierra, quienes dan respuesta a su requerimiento.

Cabe mencionar, que Usted, tiene derecho de interponer el recurso de revisión, si estima que la respuesta a la solicitud de acceso a la información, muestra falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación. Lo anterior, en términos de lo dispuesto por los artículos 233 primer párrafo, 234, fracción XII, y 236, fracción I y II de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, los cuales prevén:

... "Artículo 233. El recurso de revisión podrá interponerse, de manera directa, por correo certificado o por medios electrónicos, ante el Instituto, o ante la Unidad de Transparencia del sujeto obligado que haya dado respuesta a la solicitud de acceso a la información. Para este efecto, la Unidad de Transparencia al momento de dar respuesta a una solicitud de acceso a la información orientará al particular sobre su derecho de interponer el recurso de revisión y el modo de hacerlo..." (Sic).

*Artículo 234. El recurso de revisión procederá en contra de:
XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o*

... "Artículo 236. Toda persona podrá interponer, por sí o a través de su representante legal, el recurso de revisión, mediante escrito libre o a través de los formatos establecidos por el Instituto para tal efecto o por medio del sistema habilitado para tal fin, dentro de los quince días siguientes contados a partir de:

I. La notificación de la respuesta a su solicitud de información; o



Unidad de Transparencia,
Guadalupe I. Ramírez 4, bo. El Fosario, Xochimilco
Tel. 5334 0600 ext. 2832



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

ALCALDÍA



II. El vencimiento del plazo para la entrega de la respuesta de la solicitud de información, cuando dicha respuesta no hubiese sido entregada... (Sic).
Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

LIC. ESMERALDA PINEDA GARCÍA
TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

c.c.e.p. José Carlos Acosta Ruiz.- Alcalde De Xochimilco jacosta@xochimilco.cdmx.gob.mx
c.c.e.p. Laura Martínez Huerta.- Secretaria Particular del Alcalde lhuerta@xochimilco.cdmx.gob.mx
c.c.p. expediente/EPG



Unidad de Tranaparencia,
Guadalupe I. Ramírez 4, bo. El Rosario, Xochimilco
Tel. 5334 0600 ext. 2832



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

ALCALDÍA XOCHIMILCO



2020
LEONA VICARIO
ALCALDESA

Xochimilco, Ciudad de México, a 13 de abril de 2020
Oficio: XOCH13-UTR-2886-2020
Asunto: Se solicita información

FRANCISCO PASTRANA BASURTO
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DE GOBIERNO
PRESENTE

Por este medio remito a Usted, una solicitud de acceso a la información pública, recibida con número de folio **0432000086320** del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, de fecha **08 de abril de 2020**, en donde **Diana Longino Hilario** solicita se proporcione la información, correspondiente a su área, la cual se marca en el formato anexo.

Así mismo le comento que, de conformidad con el artículo 212 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, cuenta con **CUATRO** días hábiles para dar respuesta y hasta **CUATRO** días hábiles más por tratarse del volumen o complejidad de la información solicitada.

Se podrá prevenir al solicitante en un plazo de **UN DÍA** hábil, cuando no sea precisa o no contenga todos los datos requeridos para dar contestación; de conformidad con el artículo 203 de la Ley de la materia, los cuales deberán ser debidamente fundamentados y motivados, por escrito y remitiéndose a esta área.

El horario de atención al público en esta Oficina es de 09:00 a 15:00 en días hábiles para la recepción, tramitación y entrega de información al solicitante.

En otro orden de ideas, se le hace un atento aviso con el fin de que la información solicitada se nos proporcione en tiempo y forma, ya que de omitirla, estará incurriendo en la responsabilidad señalada en los artículos 22, 264 fracciones I, III y V de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y el artículo 47 fracciones I, XII y XX de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

No omito mencionar que, si la información solicitada se tenga que digitalizar en disco, archivo magnético o por medio de impresiones, el solicitante deberá pagar su costo, en términos de los artículos 223 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México en relación con el artículo 249 del Código Fiscal del Distrito Federal.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

LIC. JOSÉ JIMÉNEZ VILICAÑA
TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

c.c.e.p. José Carlos Acosta Ruiz.- Alcalde De Xochimilco jacosta@xochimilco.cdmx.gob.mx
c.c.p. expediente/ MVC



Unidad de Transparencia,
Guadalupe I. Ramírez 4, bo. El Rosario, Xochimilco
Tel. 5334-6600 ext. 2832

2326

 GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO ALCALDÍA XOCHIMILCO	
13 ABR 2020	
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DE GOBIERNO	
RECIBIO <i>Dany</i>	HORA <i>2:41</i>



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

ALCALDÍA XOCHIMILCO



Xochimilco CDMX, a 11 de agosto de 2020

XOCH13-SRT/121 /2020

Asunto: Se contesta solicitud.

LIC. ESMERALDA PINEDA GARCIA
TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA
P R E S E N T E

Me refiero al oficio XOCH13-UTR-2886-2020 de fecha 13 de abril de 2020, por medio del cual remite solicitud de acceso a la Información Pública con número de Folio 0432000086320 del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, (Hoy Ciudad de México), fechada el 8 de abril de 2020, en donde la C. Diana Longino Hilario solicita se le proporcione diversa información referente a los Asentamientos Humanos Irregulares, localizados en esta Alcaldía de Xochimilco.

Al respecto se informa que oficialmente el número total de Asentamientos Humanos Irregulares en esta Alcaldía, pueden ser consultados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal publicada el día 06 de mayo de 2005. Así mismo remito a usted copias simples del "Inventario de Asentamientos Humanos Irregulares 2009". Cabe hacer mención que esta Subdirección a mi cargo, no cuenta con estudios recientes que se hayan realizado en torno a los Asentamientos Humanos Irregulares, ni datos recientes sobre la pérdida del suelo de conservación en esta Alcaldía.

Sin otro particular, quedo de usted.

ATENTAMENTE

C. ALBA ROSA CABELLO MANCERA
SUBDIRECTORA DE REGULARIZACIÓN DE TENENCIA DE LA TIERRA

c.c.p. Lic. Francisco Pastrana Basurto. Director General de Asuntos Jurídicos y de Gobierno. Folio 02326
Lic. Itzel Yunuen Ortiz Mijares. Directora Jurídico. Folio 00968



ARCM/gfm
Subdirección de Regularización de Tenencia de la Tierra
Gladiolas 161, Bo. San Pedro, Xochimilco
Tel. 5334 0600 ext. 3707

355



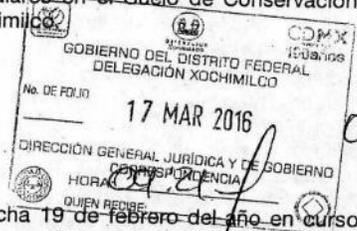
Infomex

6 MAR 16 15
I.ch
ENTRADA

Ciudad de México, a 15 de Marzo de 2016

Oficio: SEDUVI/CGDAU/ 0101 /2016

Asunto: Respuesta a la Solicitud de información de los Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación de Xochimilco



01610

LIC. FRANCISCO GARDUÑO YAÑEZ
DIRECTOR GENERAL JURÍDICO Y DE GOBIERNO
EN LA DELEGACIÓN XOCHIMILCO
PRESENTE

DOJG

En atención a su Oficio No. **XOCH13-200/0144/2016** de fecha **19 de febrero del año en curso**, mediante el cual solicita a esta Coordinación General de Desarrollo y Administración Urbana, la "...relación a (sic) de los asentamientos (sic) humanos (sic) Irregulares que estén propuestos para cambio de uso de suelo, así mismo los que se encuentren en proceso de pago por impacto ambiental".

Al respecto, atentamente le informo que en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco 2005 vigente, publicado el 6 de mayo de 2005 en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal hoy Ciudad de México, se establecen dos políticas de atención a los Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación: **Regulación Especial y sujetos a Estudio Específico**; asimismo, en dicho instrumento están señalados cuales son los Asentamientos Humanos Irregulares, sujetos a Regulación Especial, se anexa el listado correspondiente a la **Tabla No 1**.

En cuanto a los Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a Estudio Específico, su atención está condicionada a la valoración de los siguientes criterios: **antigüedad, número de viviendas, número de familias, población y riesgo que presenta.**

Con respecto a su pregunta referente a qué Asentamientos Humanos Irregulares están en proceso de pago por impacto ambiental, me permito aclararle que la **Comisión de Regulación Especial** en esa demarcación es quien coordina, concentra y tiene a su resguardo dicha información; no obstante, le informo a usted que de acuerdo con los expedientes que obran en los archivos de esta Secretaría en su calidad de Vocal de la **Comisión de Regulación Especial en Xochimilco**, se tienen registrados un total de **28 dictámenes** de los cuales éste Órgano Colegiado ha dictaminado a **23 con una Resolución Positiva y 5 con Resolución Negativa**. Se anexa la relación en la **Tabla con el No. 2** Evaluación de Estudios Específicos y Evaluación de Estudios de Impacto Urbano Ambiental, respectivamente.

En relación a los Asentamientos Humanos Irregulares **dictaminados como positivos** y en los que la población beneficiada firmó un Convenio con la Autoridad Delegacional, para llevar a cabo el **"Pago Compensatorio por la Pérdida de Servicios Ambientales del Suelo de Conservación"**, de acuerdo con el listado que obra en los archivos de esta Vocalía, se anexa la **Tabla No 3** en el cual están indicados los Asentamientos Humanos Irregulares que están condicionados a realizar dicho pago.

mp
A

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Coordinación General de Desarrollo y Administración Urbana
Av. Insurgentes Centro 149, piso 16, Col. San Rafael,
Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06470, Ciudad de México,
seduvi.df.gob.mx / T. 5130.2170 Ext. 2142

Ciudad de México, a 15 de Marzo de 2016

Oficio: SEDUVI/CGDAU/ 0101 /2016

Cabe señalar que la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, realizó con la Delegación Xochimilco, el **"Inventario de Asentamientos Humanos Irregulares 2009"**, con la participación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, por lo que es necesario que usted solicite esta información a dicha Secretaría, en el cual está plasmada la información más actualizada en el tema de los Asentamientos Humanos Irregulares, que para esta demarcación asciende a un total de 308.

Asimismo, como es de su conocimiento el 11 de marzo del año en curso, se llevó a cabo en las instalaciones de esta Secretaría, una reunión de trabajo con los representantes de la Delegación Xochimilco y de esta Dependencia para atender el estatus de los Asentamientos Humanos Irregulares, sujetos al pago compensatorio por la pérdida de servicios ambientales, establecido en el Fideicomiso F/54, con los siguientes acuerdos:

1. La Delegación Xochimilco revisará y actualizará el Listado de los Asentamientos Humanos Irregulares, sujetos a cualquiera de las dos políticas de atención especificada en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco 2005, vigente.
2. El recurso captado en el Fideicomiso F/54 derivado de la aportación de la población que obtuvo Dictamen Positivo, será empleado para las medidas de mitigación de rescate del entorno ambiental, en acuerdo con la respuesta emitida por la SEDEMA en su Oficio No. **SEDEMA/DGPCP/DOETMAA/026/2016** de fecha 10 de febrero de 2016, en el que especifica lo siguiente:

"... esta Dirección mantiene la postura de que el recurso del pago compensatorio por la pérdida de servicios ambientales, sea empleado para el desarrollo de sistemas de captación de agua de lluvia para uso en vivienda".

3. La Delegación Xochimilco aceptó que las medidas de mitigación a emplearse sean con propósitos de recuperación ambiental y no para obras de urbanización del asentamiento.
4. La Delegación Xochimilco, enviará a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda sus observaciones al **"Convenio Modificatorio al Convenio de Colaboración entre el Fideicomiso F/54 y la Delegación Xochimilco"**.
5. La Delegación tendrá una reunión con la Dirección de Restauración y Conservación de Recursos Naturales de la SEDEMA, para establecer el procedimiento de atención de los Asentamientos Humanos Irregulares en el Área Natural Protegida "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco".
6. La Delegación Xochimilco se coordinará con la Secretaría de Protección Civil, para la obtención de la opinión técnica en materia de riesgo que presenten los Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a dictaminación por la Comisión de Regulación Especial de Xochimilco.
7. Presentación por parte de la Delegación Xochimilco, de los Asentamientos Humanos Irregulares, el día 17 de marzo de 2016 a las 10:00 a. m. en las instalaciones de esta Secretaría.



Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Coordinación General de Desarrollo y Administración Urbana
Av. Insurgentes Centro 149, piso 18, Col. San Rafael,
Delegación Guajalajara, C.P. 06470, Ciudad de México,
seduvi-af.gob.mx / T. 5130 2100 Ext. 2142

Ciudad de México, a 15 de Marzo de 2016

Oficio: SEDUVI/CGDAU/ 0101 /2016

Finalmente, le informo que la Comisión de Regulación Especial de Xochimilco, tiene pendientes de análisis y dictaminación dos Estudios que fueron elaborados por la UAM Xochimilco, para los Asentamientos Humanos Irregulares denominados: Tiras de Zacapa y San Francisco Tlalnepantla.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE



URB. GABRIELA QUIROGA GARCÍA
COORDINADORA GENERAL DE DESARROLLO
Y ADMINISTRACIÓN URBANA

C. c. e. p. Urb. Luis R. Zamorano Ruiz.- Director General de Desarrollo Urbano.
Lic. Julia Bonetti Mateos.- Directora General de Obras y Desarrollo Urbano en Xochimilco.
Arq. Fernando Méndez Bernal.- Director General de Administración Urbana.
Urb. Martha Pérez Contreras.- Directora de Planeación del Desarrollo Urbano.
Geógr. Alberto Gómez Arizmandi.- Director de Control de Reserva y Registro Territorial.
Urb. Maricela Gómez Rábago.- Subdirectora de Planeación del Desarrollo Urbano.
Arq. Laura Lillana Álvarez Sánchez.- Subdirectora de Desarrollo Sustentable.
ARCHIVO: Volante: SDU1603255-01 OFICIO.0144/SEDUVI. 03255.
Con Anexos documentales.

GQG/LRZR/MPC/M... LAS/IPM



Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Coordinación General de Desarrollo y Administración Urbana
Av. Insurgentes Centro 169, piso 16, Col. San Rafael.
Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06470, Ciudad de México.
seduvi.dfi.gob.mx / T. 5130.2103 Ext. 2142

2



INVENTARIO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES 2009
DELEGACION XOCHIMILCO



Santiago Tulyehualco		
ID	Nombre	Superficie (ha)
1	Ampliación Cerrillos 2a Sección	2.25
2	El Carmen 1	1.26
3	El Llano	0.01
4	El Moral - Texmioca	4.09
5	El Patrón	0.05
6	El Sacrificio	1.99
7	Huilotitla	0.06
8	Los Pirules	1.00
9	San Francisco Chiquimola (Tecajete Ocote)	7.29
10	Tecoloxtitla	6.69
Total		24.70



San Luis Tlaxiátemalco		
ID	Nombre	Superficie (ha)
11	Ampliación Niños Héroes	2.22
12	Barrio San Antonio	1.44
13	Barrio San José	0.26
14	Camelia	3.87
15	Cruz Palma	0.82
16	Niños Héroes (Porpolato)	0.50
17	Nochicala	0.99
18	Pajaritos	0.16
19	Teconcayuco	0.92
20	Tonalcatepec Acuexcomatl	3.72
Total		14.90



San Gregorio Atlapulco		
ID	Nombre	Superficie (ha)
21	Ahuetitla	0.26
22	Ampliación Chalmita El Corralón, Texahua	1.22
23	Barrio Chalma	4.83
24	Barrio La Asunción	2.35
25	Barrio Los Reyes	1.55
26	Barrio San Andrés	0.20
27	Barrio San Miguel	1.34
28	Barrio Tillac	1.15
29	Ejido de San Gregorio	0.67
30	El Carril	0.50
31	El Corralón	0.72
32	La Conchita	6.89
33	La Huerta, Tulapa	4.82
34	Mazacuitla-San Juan Diego	0.63
35	Paraje Atuctenco	2.54
36	Potrero Axayopa	0.08
37	San Martín Caballero (Xilotepec)	1.11
38	Tecupilco	0.51
39	Tepeyecac	6.91

seduvi





seduvi



40	Tlalpiztli	0.30
41	Tlapechicalli	1.42
42	Tres de Mayo	2.94
Total		42.93

San Bartolomé Xicomulco		
ID	Nombre	Superficie (ha)
43	Barrio Santa Cruz	0.34
44	Copexalco	0.40
45	Cozontlipa	0.56
46	Metenco	1.15
47	San José	0.21
48	Telhuehuyacan (Axomulco, Escalera, Zacazincó)	0.21
49	Tlacatepac I	1.59
50	Tlacatepac II	2.39
Total		6.87

Santa Cruz Acalpixca		
ID	Nombre	Superficie (ha)
51	Ampliación Tetitla La Gallera	23.79
52	Atlaxco	0.29
53	Barrio La Planta	2.61
54	Barrio La Tabla	2.39
55	Bosques de la paz	0.91
56	Cuatepec	0.56
57	Cuatepezcalco	0.43
58	Cuatizi	0.34
59	Cuayuca-Teconcayuca	0.92
60	Lomas de Tehuixtitla	0.46
61	Los Pinos	0.43
62	San José Obrero	5.49
63	Tecacalanco (Ampliación Tecacalanco)	9.96
64	Tecanco	0.18
65	Tehuixtitla	1.60
66	Tejomulco Huerto	0.82
67	Tepexcalipac	0.48
68	Texcolo	0.39
69	Tlacuayeli	0.12
70	Zacapa Xicalhuacan	20.17
Total		72.34

Santa María Nativitas		
ID	Nombre	Superficie (ha)
71	Alcanfores	1.85
72	Ampliación las Peñitas	1.23
73	Ampliación Nativitas la Joya (Tepehuepanco)	3.47
74	Ampliación Nativitas Mz. 61	4.46
75	Ampliación Tiziclipa	1.08
76	Comulijac-Terrojastitla	0.23
77	Cuamezoc	0.61
78	Cuautitla	0.71
79	El Capulín	2.13



seduvi

80	Isla Zacapa-Fantasia	1.35
81	La Palma Huitztoco	0.13
82	Ladera Hueytepec	0.43
83	Matlazimpili	0.06
84	Rancho Capulín	0.10
85	San Antonio Mz. 61 Lomas de Tiziclipac	0.88
86	Tecomulco	1.07
87	Tejomulco el alto	2.23
88	Tejomulco el bajo	6.14
89	Tepeyehuali/Tototitlan	0.38
90	Tibipili/Tipipili	0.12
91	Tiziclipa	7.99
92	Tlaxoligia	0.22
93	Tlazala (Alianza de Asentamientos)	0.13
94	Xocotitla	5.44
	Total	42.44

Santa Cecilia Tepetlapa		
ID	Nombre	Superficie (ha)
95	Ahuacatla Ahuehuetitla	0.66
96	Calixpa	0.51
97	Campamento Tequizco	0.00
98	Cerrada Tecoxcontitla	1.55
99	Cerrada Tezontitla	2.46
100	Cerrada Unión	0.08
101	Contla Camino a San Bartolomé y Privada	0.10
102	Cuartostitla Citlalcoatl	2.52
103	Cuartostitla Prolongación Lucerna Sur Ahuatlixpa	1.90
104	El Carril los Ranchos	3.87
105	El Potrero	0.47
106	Herradura de Huitepec	1.47
107	La Herradura	0.29
108	La Mesa (Tepetanco Alto)	2.53
109	Las Mesitas Acachinamic	2.43
110	Luciatla	3.17
111	Rancho Las Abejas	0.06
112	Rancho Tepejoyucan	0.40
113	Rinconada Teoca	0.29
114	San Jaltenco	0.20
115	Santa Catarina Los Ranchos Piedra Blanca	5.28
116	Tehuixtitla- La Joyita	1.06
117	Texquisco	0.33
118	Tlaquexpa	0.15
119	Tototitla Ciprés	0.54
120	Tototitla Frente Popular Francisco Villa	0.14
121	Tototitla Tezontitla	1.06
122	Xococonia	0.03
123	Zacapa	1.15
124	Zacatepec	0.31
	Total	35.03

San Lorenzo Atemoaya



seduvi

ID	Nombre	Superficie (ha)
125	Ampliación San Lorenzo	0.90
126	Cocolextla	0.41
127	Joya	1.02
128	Tehuepanco	3.88
129	Texcales	0.03
	Total	6.24

San Lucas Xochimilca		
ID	Nombre	Superficie (ha)
130	Ampliación Mirador 1 La Cruz	1.12
131	Mirador 2	1.98
132	Quirino Mendoza	2.26
133	Texcalco	0.92
134	Tlalitenco el Pozo	3.05
	Total	9.33

San Andrés Ahuayucan		
ID	Nombre	Superficie (ha)
135	Ampliación Tetlatilco (Ladera de Lamatonco)	4.72
136	Ampliación Tochuca	0.36
137	Atlaco	0.35
138	Atocle	1.42
139	Barrilco	0.17
140	Cerro Xelotes (Alcayeca)	0.10
141	Copalhuacan	1.65
142	El Cajón	5.88
143	Hinopilco	0.20
144	Ixcuicuilco	0.42
145	Ixotitla	0.49
146	Jacarandas	0.96
147	Los Cedros-La Palma	0.77
148	Los Cornejales-Tlaxitla	0.99
149	Pachihuitla	0.25
150	Piedra del Águila (Techachaltitla)	0.09
151	Ramiresco	1.73
152	Rancho Williamns	2.89
153	San Ignacio Tlachiultepec	1.45
154	San Isidro	8.59
155	San Isidro Norte	0.05
156	Tecacalanco y Ampliación	1.22
157	Tepapatlaxco/El Cedro	0.67
158	Tepetlitic	0.06
159	Xalampa	1.38
160	Xihuatlixpa	0.06
161	Xilocuautitla	1.60
162	Zacazontlipac	3.22
	Total	41.74

San Salvador Cuahutenco		
ID	Nombre	Superficie (ha)
163	Acotenco	1.73



164	Ahuatlilpa	1.80
165	Atuctenco	3.20
166	Atuzanco	1.07
167	Coatepec Barrio Alto	0.19
168	Limuxuchititla	0.42
169	Oluca	4.32
170	Quiapilco	0.48
171	San José Acachinamic	1.38
172	Tecaxic	2.69
173	Tuzanco	7.42
	Total	24.72

San Mateo Xalpa		
ID	Nombre	Superficie (ha)
174	Achichipichico	0.57
175	Ahuehuetitla-Guadalupe el Cedral	1.18
176	Ampliación Guadalupe/Gasoducto	2.85
177	Colexco	1.00
178	Crusco La Era	0.74
179	El Cedral Tlaquiahuac	4.18
180	El Conejo	0.34
181	El Olivo	1.66
182	Fisisa Huacahuasco	0.42
183	Jardines de Huacahuasco	1.03
184	Joya de Guadalupe Grupo Sidral	1.59
185	La Palma	3.83
186	Ladera de Hueycuaco	0.20
187	Lomas de Taltepetla	0.13
188	Los Ranchos	1.22
189	Mixica	5.90
190	Oquetzalpa	0.15
191	Paraíso de Huacahuasco	3.46
192	Pepelaxtla-Tepetlapa	1.47
193	San Juan de los Lagos Tezontitla	0.88
194	San Juan de los Lagos Tlahuxtla	1.58
195	Santa Inés	0.54
196	Tekalipac	1.30
197	Tekiticapa	0.86
198	Tekiticapa parte baja	0.40
199	Tepepula	0.80
200	Tetachale	0.45
201	Tetlatilco-Lomas de Tlaltepeta	4.14
202	Tlahuiztita Tlalitenco	0.76
203	Tlalitenco	0.50
204	Tlaltepeta	1.48
205	Tlaltepeta-Xaxaltongo	0.50
206	Tlaxomulco	0.12
207	Tlaxopa	0.24
208	Tlaxopilco	1.01
209	Xometitla	0.16
210	Zacatepec	4.84
	Total	52.47

seduvi



San Francisco Tlalnepantla		
ID	Nombre	Superficie (ha)
211	Ahuatla	0.23
212	Avenida Constitución/Camino a Monte Sur	0.68
213	Cerrada Jacaranda	1.30
214	Curva Topilejo	0.25
215	Gasoducto Tepozanes	0.27
216	Hueytlalpan	1.43
217	Huiluca (Ladera Oriente)	0.19
218	La Gallera Tlaltlipa	0.53
219	La Mora	1.16
220	Los Encinos	0.31
221	Pedregal de San Francisco	14.37
222	Petlazolco-Atlaupzco	1.54
223	Tepozanes	0.55
224	Tlahuiltenco	1.33
	Total	24.15

Santiago Tepalcatlalpan		
ID	Nombre	Superficie (ha)
225	Acoca	3.55
226	Altos Tepeclica (Tepunte)	0.51
227	Ampliación Diamante	0.05
228	Ampliación Tetlapanoya (Contlalco)	3.14
229	Atzitzicantitla	0.16
230	Cantil 1	0.82
231	Cantil Comunero Huitziltepec	0.67
232	Chocolines	0.14
233	Colonial del Valle (Club Atlante)	1.69
234	Contlalco la cruz	0.54
235	Contlalco-Texcanocholtitla (Hacienda Santiago)	0.41
236	Contlalco-Xapaltepec	0.14
237	Cuatitcultitla	0.23
238	Duraznotitla	5.54
239	La Guadalupe (2a Cerrada de Aquiles Serdán)	16.40
240	La Joyita Tepecahuixtitla	0.72
241	Los Pinos	0.93
242	Minería	1.51
243	Moyocalco	2.97
244	Ocotitla Tepachiuxiac (Aguacate)	0.68
245	Ocochochoca	0.09
246	Rinconada Acoca	0.40
247	Santa Cruz Xochiatlaco	2.27
248	Tecuyo	0.23
249	Tehuixtitla	0.15
250	Temamatla	0.92
251	Tepexomulco Cerrada Bugambilia	1.71
252	Tepexomulco el Alto	0.17
253	Tepexomulco Sur	1.67
254	Tepexomulco-Las Rocas-Alcuyeca Tecaxi	0.25
255	Tepexomulco-TeXoxotla-Tlaxomulco	0.39

seduvi



256	Tetamazolco	0.10
257	Tetlapanoya	2.63
258	Texcalpa	0.19
259	Texopantitla	0.43
260	Texoquite el grande	0.56
261	Tlacamac	0.40
262	Tlalatlaco-Ampliación Tlalatlaco	0.51
263	Tlaxopa I (1a Sec 6a Sec)	8.84
264	Tlaxopa II	2.78
265	Tlaxopa Norte (Provienda Independiente)	3.04
266	Tlaxopa Revolución	1.38
267	Xaxaltongo- Ampliación Xaxaltongo	0.87
268	Xochipila	2.36
269	Xochitenco	3.24
270	Xochitenco-Cocheras	0.36
271	Zacahiti	0.11
	Total	76.83

Santa Cruz Xochitepec		
ID	Nombre	Superficie (ha)
272	Cantera	1.69
273	Joya Grande	0.03
274	Prolongación Morelos	0.85
275	Tlahuemanco	1.10
276	Zapoco Cipres (Chapultepec)	1.63
	Total	5.31

Cabecera Delegacional		
ID	Nombre	Superficie (ha)
277	Amalacachico 1a. Sección	2.97
278	Amalacachico 2a. Sección	1.88
279	Amalacachico 3a. Sección	0.88
280	Amalacachico 4a. Sección	1.08
281	Amelaco 1a. Sección	0.64
282	Amelaco 2a. Sección	0.30
283	Ampliación Ayecatl	1.17
284	Ampliación Bodoquepa	2.84
285	Ampliación Caltongo	5.72
286	Barrio Caltongo	13.49
287	Bodoquepa	6.05
288	Celada	2.92
289	El Infiernito Barrio Asunción	5.19
290	El Ranchito	5.88
291	Laguna del Toro	1.01
292	Pista Virgilio Uribe	0.22
293	Recodo de Caltongo	7.78
294	San Juan Tlamancingo	12.53
295	Santa Rosa Chililico	0.85
296	Santiago Chililico	3.97
297	Tecaltitla	1.16
298	Tiras de Zacapa	7.95
299	Toltenco 1a. Sección	0.54

DELEGACIÓN
XOCHIMILCO

seduvi

300	Toltenco 2a. Sección	0.04
301	Toltenco 3a. Sección	0.03
302	Toltenco 4a. Sección	0.53
303	Toltenco 5a. Sección	0.38
304	Toltenco 6a. Sección	0.50
305	Toltenco 7a. Sección	0.10
306	Toltenco 8a. Sección	0.23
307	Toltenco 9a. Sección	0.74
308	Trancatitla	0.12
	Total	89.72

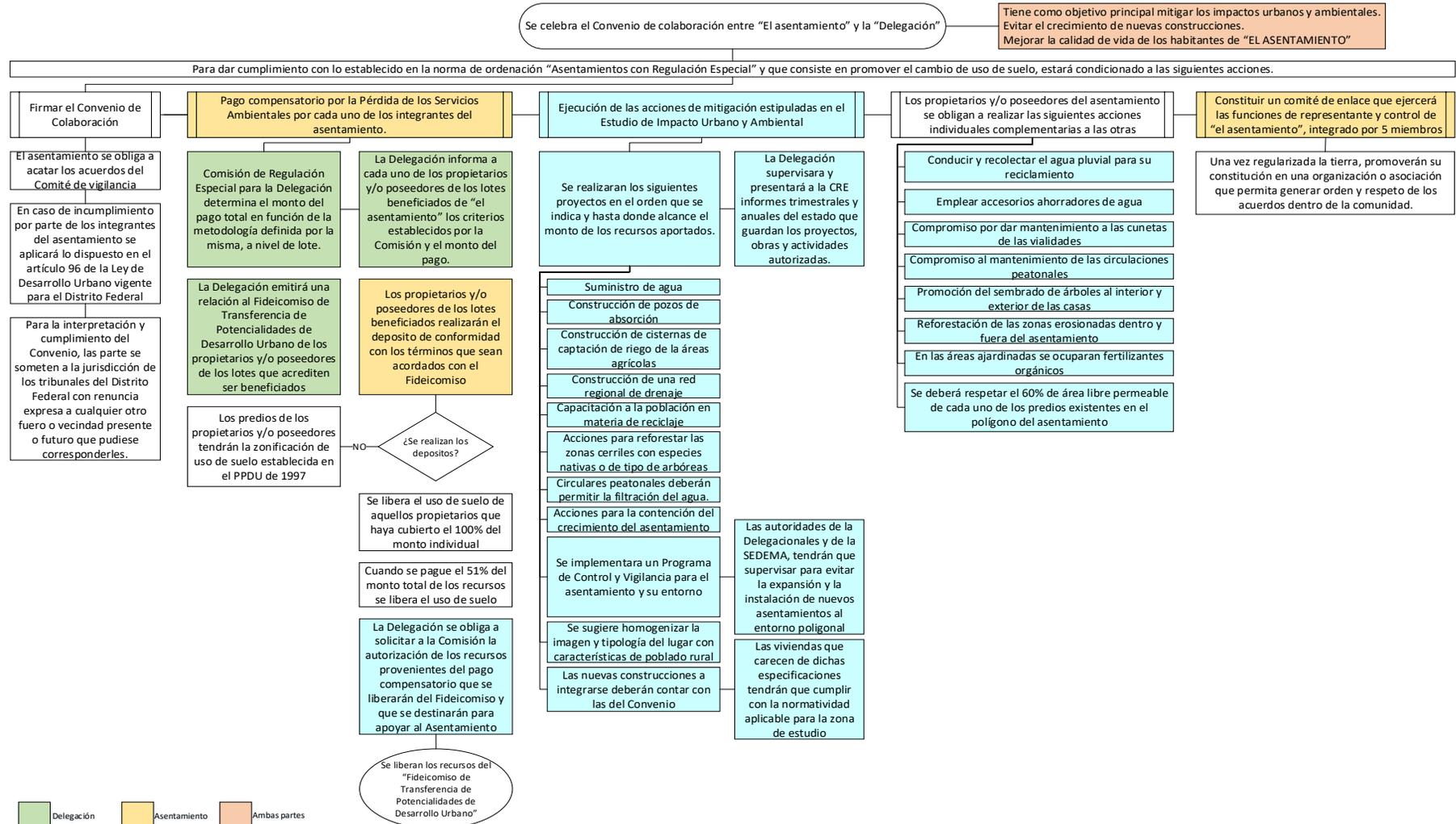
TOTAL 308 AHJ, Superficie 569.72 ha.

Vivienda Aislada		
ID	Nombre	Superficie (ha)
592	Vivienda Aislada	1.49

Superficie Total Ocupada 571.21 ha.

10

Anexo 8. Acciones señaladas en el Convenio de Colaboración entre la Delegación y el Asentamiento.



Fuente: Elaboración propia con base en el Xochimilco, *Convenio de Colaboración entre "La Delegación" y los propietarios y/o poseedores de los predios del paraje denominado "Taxopan Norte 2ª y 3ª Sección Provienda" del Pueblo de Santiago Tepalcatlalpan "El Asentamiento"*, México, 2005, pp. 5-10

Anexo 9. Notas de 2008 en las que se evidencia la desconfianza de la población.



Fuente: Extraído de Cazarín, Marcos, *Temen en Tlaxopan regularización chafa*, México, Metro, 2008, pp. 5.



Fuente: Extraído de Cazarín, Marcos, *Exigen posada en Tlalpan*, México, Metro, 2008, pp. 7.

Anexo 10. Desagüe de agua residual hacia la calle.



Fuente: Trabajo de campo, 2020. Diana Longino

Anexo 11. Árboles y áreas verdes de la colonia



Fuente: Trabajo de campo, 2020. Diana Longino

Anexo 12. Condiciones de la calle.



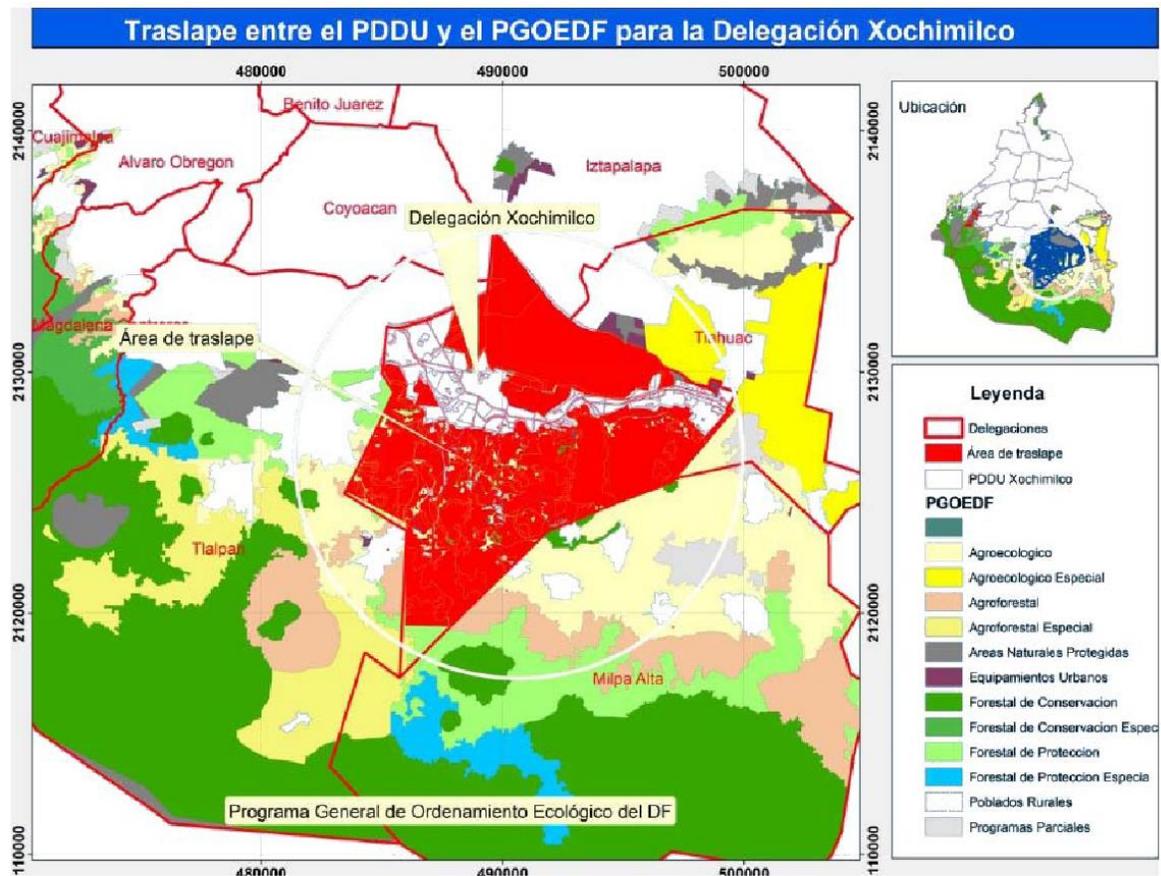
Fuente: Trabajo de campo, 2020. Diana Longino

Anexo 13. Visita del candidato José Carlos Acosta del partido Morena.



Fuente: Trabajo de campo, 2021. Diana Longino

Anexo 14. Incompatibilidad en los usos de suelo entre el PDDU y el PGOEDF.



Fuente: Extraído de PAOT, *Estudio sobre la Zona de Transición entre el Suelo Urbano y Suelo de Conservación en el Distrito Federal, México*, PAOT, pp. 24.