

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

---

*Nada humano me es ajeno*

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“Entre lo urbano y lo ambiental, regulación del Suelo de Conservación: caso  
de estudio “Cuanejaque”**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

**Magdalena Rojas Hernández**

Director del trabajo recepcional

**Dr. Luis Hipolito Patiño Camacho**

México, D.F. Junio 2015

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

#### DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## Dedicatoria

Al amor de mi vida, mi madre, porque  
sin ti, simplemente no soy nada.

## **Agradecimientos**

Mi más sincero agradecimiento a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) por abrirme las puertas y acogerme durante todo este tiempo, me llevo grandes aprendizajes y valores de esta bella institución educativa. De igual manera, por haberme facilitado la beca de impresión y/o empastado del trabajo recepcional o tesis, el aporte económico fue de gran ayuda.

A mi director de tesis, el Dr. Luis H. Patiño Camacho por sus valiosas sugerencias, comentarios y por todo el apoyo durante el proceso de la elaboración de esta tesis. Asimismo, al distinguido comité evaluador, la Dra. Marcela Dávalos, Dr. Miguel Moreno Plata, Mtro. Fidel Martínez Ortega y el Mtro. Mario Espinosa García, quienes contribuyeron con sus comentarios y críticas para la mejora de este trabajo.

También muy en especial, a ti madre, por todo el apoyo, no sólo económico sino también moral, porque aun cuando todos los caminos se han cerrado, tu puerta siempre ha permanecida abierta para mí. Gracias por todo el amor que me has dado y por quererme de la forma en la que lo haces, por confiar siempre en mí y darme las alas para volar lejos de nuestro hogar. Gracias por ser mi amiga, mi cómplice y mi confidente, eres una gran mujer a la cual admiro mucho y sobre todo, eres una guerrera. Sin ti, no estaría en donde estoy. Te amo mami.

A mis hermanos: Isabel, Rodrigo y Gau por todo su apoyo, comprensión y amor, pero sobre todo por creer en mí. A ti Isa, mi hermanita la de ojitos grandes y hermosos, gracias por existir y estar para mi

A ti Rodrigo, hermano eres una de las personas que admiro y respeto, de ti he aprendido a hacer las cosas con amor y dedicación, gracias por todo el apoyo que me has brindado.

A mi Gau, mi hermanito lindo, eres un magnifico ser humano siempre dispuesto a ayudar a la familia, te admiro mucho y te estoy muy agradecida por todo lo que has hecho por mí, sin ti, créeme, no lo hubiese logrado. La vida puede llevarnos por distintas direcciones, como sí de un árbol creciéramos y fuésemos ramas, pero

nuestra raíz siempre será la misma por ese gran amor que sentimos y compartimos por nuestros padres. Los amo hermanos.

A mi señor padre, porque aún en la distancia te pienso con mucho amor, sólo me quedo con los bellos momentos que pasamos juntos como familia y hubiese deseado que nunca te hubieses ido. Gracias por darme la familia que tengo. Te amo papá.

A mis tíos, la señora María y el señor Elpidio, por acogerme en su casa y tratarme siempre como una hija más.

A mis primas Yolanda y Lupe, gracias por todo el apoyo moral que me han brindado durante todo este tiempo, gracias por estar al pendiente de mí, por la ayuda incondicional y por todos aquellos consejos que me han dado.

A mis amigos entrañables: David, Rodrigo y Gilberto (el chino), gracias por todo el apoyo incondicional y el tiempo que me brindaron para realizar el trabajo de campo. Gracias por siempre estar al pendiente de mí y procurarme. Ustedes me han enseñado lo que es una verdadera amistad, los quiero mucho.

A Juan Carlos, mi amigo del alma, mi segundo hermano, creo que las palabras quedan cortas para decirte lo mucho que te estoy agradecida. Gracias eternamente.

Finalmente quiero agradecerle al Biólogo Israel Domínguez, de la PAOT, por toda la ayuda incondicional que me brindó para la realización de mi tesis, por la información brindada que enriqueció esta investigación.

De igual manera para el Biólogo Antonio Huerta, de la CORENA, por la orientación y el tiempo brindado. Una persona muy comprometida y dedicada al cuidado del medio ambiente. Mi gran admiración para usted.

# Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>9</b>
<b>Planteamiento del problema</b> .....	<b>10</b>
<b>Preguntas de investigación</b> .....	<b>12</b>
<b>Objetivos</b> .....	<b>12</b>
<b>Hipótesis central</b> .....	<b>13</b>
<b>Justificación</b> .....	<b>13</b>
<b>Metodología</b> .....	<b>14</b>
<b>capítulo 1. La expansión urbana en la Zona Metropolitana y el Distrito Federal</b> .....	<b>16</b>
1.1 Antecedentes históricos de la urbanización en México .....	16
1.1.1 Urbanización de las principales ciudades durante los conflictos armados (1810-1950) .	16
1.1.2 Inicio de la expansión Urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1950-1960) .....	20
1.1.3 Expansión urbana acelerada (1960-1970).....	27
1.1.4 Crecimiento de las áreas periféricas del Distrito Federal (1970-2000).....	29
1.1.5 Recapitulación .....	34
<b>Capítulo 2. El problema de los Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación</b> .....	<b>35</b>
2.1 Suelo de Conservación del Distrito Federal (SC) .....	35
2.1.1 Importancia ambiental del Suelo de Conservación en el Distrito Federal .....	39
2.2 Áreas Naturales Protegidas .....	40
2.3 Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) .....	45
2.3.1 Asentamientos irregulares en Suelo de Conservación .....	47
2.4 Recapitulación .....	52
<b>Capítulo 3. Marco Jurídico Urbano y Ambiental</b> .....	<b>53</b>
3.1 Legislación aplicable a nivel Federal.....	53
3.1.1 Ley General de Asentamientos Humanos .....	54
3.1.2 Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente .....	54
3.2 Legislación del Distrito Federal. ....	56
3.2.1 Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal (LAPTRDF).....	56
3.2.2 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal .....	59
3.3 Programas Urbanos – Ambientales .....	65
3.3.1 Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.....	65
3.3.2 Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal .....	67
3.3.3 Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan .....	70
3.3.4 Programas Parciales de Desarrollo Urbano de Tlalpan.....	75
3.4 Irregularidades entre las distintas normas: Urbana-Ambientales .....	79
3.5 Recapitulación .....	87
<b>Capítulo 4. Tlalpan: el proceso de expansión urbana en el Suelo de Conservación</b> .....	<b>89</b>
4.1 Crecimiento urbano de Tlalpan .....	89
4.1.1 La Tenencia de la tierra.....	91
4.2 Ocupación del Suelo de Conservación por Asentamientos Humanos Irregulares en la Delegación de Tlalpan.....	92
4.3 Recapitulación .....	98

<b>Capítulo 5. Estudio de caso: “Cuanejaque”</b> .....	99
5.1 Asentamiento irregular denominado “Cuanejaque” .....	100
5.2 Algunas incongruencias que se detectaron durante el análisis de caso .....	109
5.3 Las diferentes autoridades ante la problemática de los Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación. ....	110
5.3.1 Secretaría de Desarrollo Urbano Vivienda .....	111
5.3.2 Delegada de Tlalpan .....	113
5.3.3 Comisión de Recursos Naturales.....	114
5.3.4 Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial.....	116
5.4 Resultados de la encuesta levantada en la colonia irregular “Cuanejaque” San Miguel Topilejo, Tlalpan 2014. ....	117
5.5 Recapitulación .....	128
<b>Conclusiones</b> .....	129
<b>Anexos</b> .....	135
<b>Bibliografía</b> .....	139

## Índice de tablas

Tabla 1. Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación del Distrito Federal	11
Tabla 2. Poblacion, superficie y densidad del area urbana de la ZMVM, 1950-2020	25
Tabla 2. Población total en el 2010 de la ZMVM	26
Tabla 3. Número de habitantes en el Distrito Federal por delegaciones realizado por el último censo 2010	33
Tabla 4. Distribución de Suelo de Conservación por Delegación en el DF.	36
Tabla 5. Áreas Naturales Protegidas en Suelo de Conservación.	41
Tabla 6. Asentamientos Irregulares ubicados en el Suelo de Conservación, 2010.	49
Tabla 8. Comparación entre la Ley Ambiental y Protección a la Tierra del Distrito Federal y la Ley Desarrollo Urbano del Distrito Federal en cuanto al Suelo de Conservación.	61
Tabla 9. Distribución de usos de suelo en Suelo de Conservación.	72
Tabla 10. Características de la la vivienda plurifamiliar.	78
Tabla 11. Niveles de construcción de acuerdo al uso de suelo establecido.	79
Tabla 12. Incompatibilidad de usos permitidos en el Suelo de Conservación, según la PAOT, 2010.	81
Tabla 13. Población censal de la Delegación Tlalpan 1950-2010.	89
Tabla 14. Extensión de los poblados rurales de Tlalpan	90
Tabla 15. Asentamientos Humanos Irregulares en los Poblados Rurales de la Delegación Tlalpan, 2010.	94
Tabla 16. Incompatibilidad de coordenadas	109
Tabla 17 Lugar de nacimiento	118
Tabla 18. Cambios de residencia	119
Tabla 19. Tenencia de la vivienda	120
Tabla 20. Facilidades en la adquisición del lote	122
Tabla 21. Ocupación del jefe de familia	125

## Índice de gráficas

Gráfica 1. Crecimiento de la población de la ZMVM y la proporción de la población urbana en el Distrito Federal y en el Estado de México	24
Gráfica 2. Poblacion total por principales delegaciones o municipios conurbados en el 2010 por porcentaje	27
Gráfica 3. Tendencia en la cubierta forestal según la PAOT	38
Gráfica 4. Número de AHI que se ubican en ANP por Delegación según la PAOT 2010	45
Gráfica 5. Asentamientos Irregulares	96
Gráfica 6. Lugar de nacimiento	119
Gráfica 7. Lugar anterior de residencia	120
Gráfica 8. Tenencia de la vivienda	121
Gráfica 9. Cómo se enteró de la venta de terrenos.	121
Gráfica 10. Adquisición del lote.	122
Gráfica 11. Años de pago del terreno	123
Gráfica 12. Principales problemas	126

### Índice de fotos

Foto aérea 1. Cuanejaque 2003	102
Foto aérea 2. Cuanejaque 2012	102
Foto no.3. Casa fuera de la poligonal a nivel de barranca	102
Foto no. 4. Casa en construcción.	103
Foto no. 5. Anuncio de venta de terreno	103
Foto no. 6. Terrenos en cultivo.	104
Foto no. 7. Sembradíos de forraje.	104
Foto no. 8. Casa de cartón.	105
Foto no. 9. Casas deshabitada.	105
Foto. 10 Lote con casa de dos niveles.	106
Foto 11. Casa construida con desechos	106
Foto 12. Transformador de luz.	107
Foto 13. Cables colgados al transformador de luz.	107
Foto 14. Propaganda electoral	108

### Índice de mapas

Mapa 1. Cambio drástico del Suelo de Conservación 1970-2005.	50
Mapa 2. Incompatibilidad de usos de suelo	84
Mapa 3. Ordenamiento Ecológico	85
Mapa 4. Mapa del Programa de Desarrollo Urbano de Tlalpan 2010	86
Mapa 5. Cuanejaque San Miguel Topilejo, Tlalpan 2009.	99

### Índice de esquemas

Esquema 1. Autoridades que trabajan sobre el Suelo de Conservación.	63
Esquema 2. La legislación Urbana y Ambiental y sus instrumentos	64

## **Introducción**

Desde mediados del siglo XX, la Ciudad de México fue considerada como una de las áreas más importantes del territorio nacional y mundial debido a que se han realizado actividades políticas económicas y culturales. Este proceso trajo consigo una inevitable expansión urbana que desde sus inicios se ha producido de manera poco planificada y regulada, generando la existencia de una ciudad desarticulada, con gran concentración de población (Schteingart, 2005).

Uno de los mayores problemas a los que se enfrenta el Distrito Federal (DF), es la urbanización descontrolada, provocando una ciudad no planeada, como consecuencia, el suelo urbano se ha agotado, por lo que el Suelo de Conservación (SC) ha sufrido presiones del desarrollo urbano que se ha venido dando durante éstas últimas décadas.

El suelo rural ha cambiado a suelo urbano, principalmente por sus características de accesibilidad de precio y se ha vuelto el elemento fácil para el desarrollo y la expansión de los Asentamientos Humanos Irregulares (AHI), los cuales carecen de servicios públicos principalmente de agua, drenaje, luz, recolección de residuos sólidos etc.

El vivir en SC no sólo provoca problemas de salud sino también ambientales, como son el exterminio de la flora y fauna, su incidencia en el fenómeno del cambio climático y en la reducción de las áreas de captación de volumen de agua que sirven para la sustentabilidad de la ciudad.

Los servicios ambientales que proporciona y distribuye el SC han sido afectados por el rápido crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Los asentamientos humanos en SC han repercutido no sólo en las características físicas sino también han dañado lo biológico, por lo que estas zonas están en constante degradación por la contaminación de gases así como la presencia de residuos sólidos.

La expansión de la mancha urbana, que se ha dado sobre el SC del DF a través de los AHI, es consecuencia de una ciudad mal ordenada y mal planeada así como las ineficientes políticas urbanas y ambientales.

La necesidad de obtener una vivienda hace que crezca el mercado irregular, sin importar las condiciones en las que se encuentre la parcela, es decir, la carencia de documentos que avalen su legalidad, falta de infraestructura y de servicios etc.

Las diferentes medidas tomadas por las instituciones de gobierno del DF, no han sido suficientes, han sido fallidas y rebasadas por el proceso de urbanización.

Ante este problema, en este trabajo analizaremos los instrumentos jurídicos (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley Ambiental de Protección de la Tierra del Distrito Federal, así como los instrumentos técnicos Programa General de Desarrollo Urbano, Programa General de Ordenamiento Ecológico, programas delegacionales, parciales y las políticas aplicadas en la Delegación Tlalpan, con la finalidad de hacer un análisis comparativo para demostrar la incompatibilidad que existe entre las diferentes normas que regulan el SC en el DF.

### **Planteamiento del problema**

El Distrito Federal se divide en dos grandes zonas administrativas: el Suelo de Conservación y el Suelo Urbano. El SC se refiere a las zonas que proveen servicios ambientales, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México.

El SC ocupa una extensión aproximada de 88,442 ha., que representa el 59% del suelo y se localiza principalmente al sur y sur poniente del DF. Existen 36 poblados rurales en SC y se tienen registrado 708 asentamientos humanos, de los cuales 180 son regulares y 528 son irregulares (PGDDU del DF, 2010).

El SC se localiza en nueve delegaciones que son Gustavo A. Madero con un 14.62% de SC, Iztapalapa con 7.30%, Álvaro Obregón con 34.56%, Cuajimalpa con 79.97%, Magdalena Contreras con 58.01%, Tlalpan con 83.51%, Xochimilco 79.99%, Tláhuac con 69.49 y Milpa Alta con 94.08 (PGDDU del DF, 2010).

En este conjunto de delegaciones antes mencionadas el riesgo de que existan asentamientos irregulares es más probable, ya que existe suelo barato para urbanizar. A partir de julio del 2008, se inició la actualización del Inventario de AHI en SC del DF, con respecto al inventario del 2005. En esta acción participan las Secretarías del Medio Ambiente (SEDEMA) y la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) y las nueve delegaciones que cuentan con SC.

En la siguiente tabla se muestra la cantidad de AHI en cada Delegación del DF, donde podemos ver que Xochimilco ocupa el primer lugar de asentamientos irregulares con 278, seguido de Tlalpan con una cantidad de 192 asentamientos (Ver tabla 1).

**Tabla 7. Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación del Distrito Federal.**

Delegación	Asentamientos (número)
Iztapalapa	38
Gustavo A. Madero	18
La Magdalena Contreras	14
Tláhuac	92
Tlalpan	192
Milla Alta	127
Álvaro Obregón	14
Cuajimalpa	60
Xochimilco	278
<b>Total</b>	<b>833</b>

Fuente: Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, 2010.

Como se ha señalado, Tlalpan ocupa el segundo lugar de AHI y es una de las delegaciones con mayor extensión en SC. Los AHI se localizan principalmente en cuatro poblados rurales; San Andrés Totoltepec, San Andrés Topilejo, San Miguel y Santo Tomas Ajusco, este problema ha traído como consecuencia la perdida de terrenos agropecuarios que son utilizados para vivienda, así como la venta ilegal y

los conflictos que trae la falta de control de las autoridades para el desarrollo urbano.

La problemática que presenta la Delegación Tlalpan debido a la pérdida de SC son:

- Invasión de zonas de reserva ecológica en SC
- Pérdida de terrenos de uso agropecuario
- Venta ilegal de terrenos
- Reducción de zonas de captación de agua

### **Preguntas de investigación**

¿Existe homogeneidad, correspondencia y coordinación entre los sectores urbano y ambiental para regular el Suelo de Conservación?

¿Qué instrumentos fija la ley urbana y la ambiental para la expansión urbana?

¿El diseño de las leyes, políticas y programas han sido las adecuadas para disminuir o evitar el surgimiento de los Asentamientos Humanos Irregulares?

¿Cuáles son las instituciones que intervienen en la regulación y ordenamiento del Suelo de Conservación?

¿Cómo se ha venido estableciendo este fenómeno de los Asentamientos Humanos Irregulares en la Delegación Tlalpan?

### **Objetivos**

- Analizar la norma jurídica urbana y ambiental que regulan el SC del DF relacionadas con los AHI.
- Analizar los programas urbanos y ambientales para conocer cómo se atiende el problema de los AHI en SC, con la finalidad de elaborar un análisis comparado.
- Evaluar si las políticas y programas establecidos en SC han sido eficaces para que disminuyan los asentamientos irregulares en la Delegación Tlalpan.

## **Hipótesis central**

El crecimiento poblacional, las desigualdades económicas, la ausencia de políticas públicas de suelo y la falta de oportunidades, entre otras variables, han sido la consecuencia que el acceso a una vivienda sea cada vez más complicada, ya que la oferta para obtener suelo urbano ha presentado una relativa escases, por lo que la población ha recurrido a invadir zonas de conservación.

Esto ha provocado que en la Delegación Tlalpan se incrementen los AHI hacía la periferia, principalmente en las zonas que fueron destinadas a SC y que no son aptas para el desarrollo urbano.

En relación con el SC del DF, y entre ellos, el de Tlalpan se cuenta con instrumentos jurídicos y programáticos, pero hasta el momento estos no han sido lo suficientemente eficaces para contrarrestar los asentamientos irregulares.

Entre el sector urbano y ambiental no existe homogeneidad, correspondencia y coordinación, lo que ha generado conflictos en la expansión urbana, sobre todo en el SC.

## **Justificación**

Actualmente es necesario abordar de manera integral el crecimiento urbano y el impacto que trae consigo al medio ambiente, así como reflexionar en una política pública que cubra las demandas de los habitantes de las ciudades que están en crecimiento.

El presente trabajo surgió al observar que la creciente expansión de los AHI en zonas de conservación, debido a la necesidad de adquirir una vivienda ha desencadenado una serie de catástrofes para el ambiente, así como para los mismos seres humanos. Los desastres naturales que se han dado hoy en día no son más que el resultado de estas prácticas y de una mala planificación urbana.

Tlalpan tiene la mayor extensión de SC, por lo que se han incrementado los AHI. La presencia de estos asentamientos ha generado que la urbanización se desplace hacia las zonas de conservación generando un deterioro ambiental.

De aquí el interés por analizar lo que se ha hecho en Tlalpan para contrarrestar este problema, ya que es la segunda Delegación con mayor número de AHI.

El problema de los AHI no sólo repercute en lo ambiental sino también traen consigo costos socioeconómicos, y culturales como son:

Socioeconómico: los AHI provocan un costo social en la consolidación de zonas segregadas, como el crecimiento poblacional desordenado, pobreza, exclusión social, migración, desempleo, bajos niveles de educación y sobre todo resistencia a ser reubicados.

Ambiental: los AHI generan la pérdida de suelo para la captación de agua en los acuíferos, desequilibrio ecológico, pérdida de la flora y fauna, contaminación del suelo por la mala gestión de los desechos sólidos.

Cultural: los AHI producen el desplazamiento de la cultura de los pueblos rurales por la urbanización, pérdida de costumbres y raíces culturales en relación con el medio ambiente, así como la desaparición total de la tenencia comunal y ejidal.

## **Metodología**

El análisis se llevará a cabo en los siguientes niveles territoriales; Zona Metropolitana del Valle de México, Distrito Federal, Delegacional (Tlalpan) y estudio de caso: "Cuanejaque".

Atendiendo a las preguntas propuestas y a los objetivos planteados anteriormente, es necesario partir de una información bibliográfica la cual permita ir construyendo los diferentes capítulos de la investigación.

Por lo cual la investigación consistirá en la revisión bibliográfica: académicos, históricos, oficiales, jurídicos, documentos electrónicos para la búsqueda de

información, así como estadísticas vinculadas al marco teórico de la expansión urbana y los AHI en las tres zonas que se pretende estudiar.

Para darles respuesta a las interrogantes formuladas al principio, se optará a realizar un análisis comparativo entre los sectores urbano y ambiental.

Se realizará trabajo de campo, se aplicaran entrevistas a los pobladores de la colonia irregular “Cuanejaque”, se harán entrevistas a profundidad con autoridades delegacionales y de los sectores urbano (SEDUVI y Delegación Tlalpan) y ambiental (CORENA y PAOT)

La estrategia metodológica puede resumirse en las siguientes etapas: recopilación de información bibliográfica, revisión y comparación documental, análisis de entrevistas, conclusiones y posibles soluciones.

# **Capítulo 1. La expansión Urbana en la Zona Metropolitana y el Distrito Federal**

## **1.1 Antecedentes históricos de la urbanización en México**

Según Luis Unikel (1976), el acelerado crecimiento y la cuantiosa migración han dado forma al proceso de urbanización. Se menciona que el proceso migratorio se ha dado por el aumento del poder de atracción que secularmente ha ejercido la Ciudad de México, y su respectiva acentuación en las últimas décadas. Esto ha provocado que la capital haya incrementado su predominio demográfico y seguramente social y político sobre el resto del país.

La Ciudad de México ha sido el centro de gravedad desde hace siglos, aquí se han desarrollado actividades tanto económicas, políticas y culturales, desde la época colonial (1521-1810), la Ciudad de México era uno de los centros donde se concentraba en gran parte la urbanización, ya que era la capital y el principal asiento económico y administrativo donde emanaba el poder político y se tenía cierto poder de decisión económica (Unikel, 1976:19).

### **1.1.1 Urbanización de las principales ciudades durante los conflictos armados (1810-1950)**

Los movimientos armados que se suscitaron en México, dieron pie a que se empezara a dar un crecimiento urbano acelerado en las principales ciudades del país, como fue en el periodo de 1810-1900, en donde el conflicto armado obligó a numerosos artesanos a migrar hacia las grandes ciudades, puesto que los recursos defensivos garantizaban un grado de seguridad relativamente mayor.

Según Unikel (1976), la Ciudad de México aumentó de 150, 000 a 170, 000 habitantes entre 1810 y 1811, mientras que Querétaro con una población de 40, 000 habitantes paso a contar con los 90, 000 lo que hizo un fenómeno del crecimiento urbano momentáneo. Por lo que la guerra trajo como consecuencia un desequilibrio demográfico en el país.

El poblamiento acelerado de la Ciudad de Guadalajara debido a esta coyuntura fue, sin embargo, el impulso que la convertiría en algunos decenios después, en la

segunda ciudad del país más grande (Garza, 2003). Las grandes ciudades se mostraban aun insuficientemente seguras y los pobladores optaban por migrar a las ciudades que estaban menos pobladas, como Nuevo León y el Puerto de Acapulco.

Por otro lado, la guerra norteamericana y el retroceso de los ejércitos confederados del sur, hizo obligatorio el transporte de productos y armamento por territorio mexicano, por lo que surgió una importante línea de tráfico que comunicó la ciudad fronteriza de Matamoros con la de Piedras Negras y Monterrey. Este hecho convirtió a Monterrey como la tercera ciudad más grande del país (Unikel, 1976: 23).

Para 1900, la Ciudad de México contaba con 367,446 habitantes, pero para 1940 aumentó a 1. 448,422, la causa principal fueron los flujos migratorios de las zonas rurales que padecieron los movimientos armados hacia la ciudad que presentaba mejores condiciones de seguridad. Este incremento poblacional produjo la expansión física de la ciudad, de 850 a más de 9 mil hectáreas en el mismo periodo (Patiño, 2009; 32).

Para satisfacer la demanda del suelo para vivienda, se establecieron cinco mecanismos durante las primeras cuatro décadas del siglo XX (Patiño, 2009). El primero, fue la compra de un terreno en fraccionamiento o subdivisiones autorizadas, donde el promotor inmobiliario realizaba la urbanización con la introducción de la red de servicios. El segundo, consistió en el fraccionamiento ilegal en tierras de propiedad privada, el propietario vende lotes sin tener la licencia correspondiente, el tercero fue la cooperativa, por este medio se organizaba la población trabajadora de una fábrica o dependencia gubernamental con el propósito de formar cooperativas de vivienda, el cuarto mecanismo fue la invasión, en el cual los pobladores o las organizaciones incurren en la violación de la norma jurídica en este acto participaban familias de bajos recursos y el quinto fue la expropiación, al convertirse en un caso delicado la falta de suelo el gobierno opto por regularizar las colonias ya existentes.

Estas formas de acceso al suelo y la extensión de obras públicas, jugaron un papel importante en la geografía de la Ciudad de México. El Zócalo se empieza a modificar, los barrios céntricos comienzan a degradarse, al ser ocupados por grupos populares, los grupos económicamente altos se desplazaron hacia el este y noroeste de la ciudad, sobre terrenos altos y con espacios verdes, lo que se le conocieron como colonias. Al norte se presenta el acceso al suelo para uso industrial, principalmente en las orillas del ferrocarril, asimismo el crecimiento por fraccionamientos ilegales e invasiones se orienta hacia el norte y oriente sobre tierras bajas y pantanosas, menos deseables por las inmobiliarias.

Por otro lado, la Revolución Mexicana (1910-1921), fue un hecho más que trajo un flujo migratorio donde se produjo movimientos de urbanización a localidades mixtas y rurales, hacia las ciudades que ofrecían mayor seguridad y protección como fue la Ciudad de México, lo que hizo que fuera el primer lugar de refugiados con el 60.3% de crecimiento total de la población urbana de todo el país durante esos 11 años (Unikel, 1976, 21).

Las ciudades más seguras de la época fueron la Ciudad de México, Guadalajara y Querétaro, las cuales elevaron el número de sus habitantes durante este conflicto con los contingentes de emigrantes que buscaban un lugar donde resguardar a su familia. Por lo que hubo una migración del campo a la ciudad a partir de estos periodos.

Fue entre 1921 y 1930 que la Ciudad de México aumentó un 3.5% y se incrementó a 510 mil habitantes, cifra superior a la población total de Guadalajara y Monterrey. Cabe mencionar que en la época de los años treinta, con el inicio de la construcción del sistema de carreteras se impulsa las corrientes migratorias del campo a la ciudad (Patiño, 2011: 29). También el aumento de los centros manufactureros y la minería estimularon la migración.

La Ciudad de México y la capital regiomontana se perfilaban como los núcleos manufactureros más importantes en las labores de la industrialización acelerada del país, siendo la única localidad urbana que iniciaba su consolidación como

metrópoli dentro del sistema urbano nacional, al pasar de 24% de la población urbana total en 1900 a 39.7% en 1940 (Garza, 2002).

Así pues, los movimientos hicieron que una gran parte de la población se concentrara en la Ciudad de México y se produjera una gran necesidad de vivienda, por lo que se desarrolla una oferta inmobiliaria empresarial y una mínima participación del estado. Los procesos económicos se orientaban hacia la construcción urbana, lo que hizo que decenas de fraccionamientos y colonias surgieran desde mediados de los años 20 (Garza, 2005: 236).

El mercado inmobiliario estaba dirigido a grupos de ingresos alto, medios y trabajadores, lo que hacía a la Ciudad de México verse como una metrópoli moderna, donde los inversionistas y empresas internacionales operaban fácilmente con comodidad y lujo. De igual manera, surgieron los fraccionamientos ilegales en tierras de propiedad privada, generando una demanda de servicios públicos antes las difíciles condiciones de habitabilidad (Patiño, 2009; 32).

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) fue otro hecho que ocasionó indirectamente el crecimiento poblacional de los estados de la frontera de México, Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali, Nuevo Laredo, fueron centros de comercio para millones de soldados, que tenían bases militares establecidas al sur de Estados Unidos (Unikel, 1976; 39).

Este acontecimiento no sólo aumentó el crecimiento poblacional, sino también favoreció la actividad económica, debido al movimiento de mercancías hacia Estados Unidos por lo que trajo un flujo migratorio de diversas regiones por el crecimiento económico.

A la llegada de la industrialización, en la Ciudad de México se da un crecimiento acelerado de 1.96 millones de habitantes en 1940, asegura Garza (2005). La mayoría eran campesinos que se ven en la necesidad de habitar en viviendas aisladas, ya que no cuentan con los recursos suficientes para entrar al mercado inmobiliario, y optan por la autoconstrucción de sus viviendas en condiciones de irregularidad.

Por otro lado, la expansión de la infraestructura, como fue la energía eléctrica favoreció el crecimiento demográfico y económico después de 1940. En este mismo periodo, la gran expansión de la mancha urbana se empezó a extender en los límites del DF y es hasta los cincuenta que empieza a ocupar los municipios del Estado de México, como es Tlalnepantla y en los sesenta Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec. Este crecimiento se dio en un 21.9% sobre tierra ejidal; en un 27.5% en tierra comunal; en un 27.8% sobre tierra estatal la que se urbanizó más rápidamente y en un 22.8% sobre tierra privada (Schteingart, 2001: 39).

### **1.1.2 Inicio de la expansión Urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1950-1960)**

Este apartado tiene como objetivo describir el proceso de la expansión, el inicio y evolución del crecimiento urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)<sup>1</sup> hasta llegar a presionar el SC del DF. Cabe mencionar que a partir de 2005 se le conoce formalmente como Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Según Schteingart, (2001), al secarse el lago de Texcoco, las tierras que fueron quedando libres empezaron a ser invadidas por los fraccionadores, que buscaban donde vivir ya que la mayor parte eran tierras estériles que contenían salitre, por lo que no eran aptas para el desarrollo de la agricultura, las personas tuvieron la oportunidad al acceso de un fraccionamiento regular dando origen a lo que hoy actualmente es la Ciudad Nezahualcóyotl.

---

<sup>1</sup> Zona Metropolitana de la Ciudad de México, según Unikel (1976) se refiere, a la extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa, que contiene la ciudad central y a las ciudades político administrativa contiguas a ésta, que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores, dedicados a actividades no agrícolas y que mantiene una interacción socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa, dada su localización está sujeta a fuertes presiones de población.

La mayoría de los asentamientos de la área metropolitana se produjeron en un 52.8% sobre terrenos de propiedad privada; en un 26.5% sobre tierra comunal y en un 20.7% sobre propiedad ejidal, esto quiere decir que menos de la mitad del crecimiento urbano se dio sobre tierra de propiedad agraria. La propiedad rural que había en el DF., correspondía a ejidos en un 18.1%; a terrenos comunales en un 57.3% y a terrenos privados en un 24.6% (Schteingart, 2001;42).

La necesidad creciente por obtener suelo para una vivienda de los diferentes sectores que llegaron a la Ciudad de México, fue la causa para que se diera un crecimiento poblacional y con ello la expansión urbana de la ZMCM.

Tlalnepantla fue el principal municipio en urbanizarse como consecuencia del desarrollo de la zona industrial de Vallejo, creada en 1929 (Patiño, 2009; 36). Es importante mencionar que hasta hoy en día la implantación de industrias y desarrollos habitacionales han ocasionado el continuo cambio uso de suelo agrario, forestal y de reserva natural a urbano.

También en la década de los 50, se acelera el crecimiento demográfico de la Ciudad de México y su expansión física, la consecuencia es que se presentan graves problemas de vivienda para la población, lo cual da como resultado en 1935 cien mil tugurios<sup>2</sup> en los cuales habitaban unas 111,575 familias, según el Instituto Nacional de Vivienda.

Por lo que en esta misma década, el suelo en el DF se empezó a ser escaso, hubo un crecimiento difuso en las zonas del sur poniente y poniente así como en el sur ocupando áreas verdes, que años después se establecieron como “reservas ecológicas” por lo que en 1954 en el DF, Ernesto P. Uruchurtu, quien fue Jefe del Departamento del DF., lanzó un decreto que prohibía la creación de fraccionamientos, de tal manera que la mancha urbana se fue expandiendo a la municipios colindantes (Garza, 2005:238). Esto hizo que se empezara a invadir

---

<sup>2</sup> Tugurio: Casa precaria caracterizada por falta de sanidad, carente de servicios (agua, drenaje), instalada al margen de la ley.

terrenos de propiedad privada ejidal y comunal en SC, convirtiéndose en un grave problema para la sociedad en general.

A finales de los años 50, en la Ciudad de México, existía una zona denominada “herradura de tugurios” que se localizaba de norte a poniente, en lo que hoy conocemos como centro histórico. Esta zona estaba formada por vecindades de cuartos redondos en un 55% y 18% eran industrias, ferrocarriles y servicios y el restante 27% eran zonas habitacionales decadentes, sin mantenimiento y con tendencia hacia el tugurio (Patiño, 2009).

La ciudad seguía creciendo, la situación por la necesidad de suelo urbano se tornaba aguda y decadente por el flujo migratorio del campo a la ciudad a causa del gran desarrollo industrial que se empezó a dar sobre la ZMCM, principalmente en los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan, donde el valor del suelo era menor y la creación de la estructura urbana, hizo que hubiera una gran demanda de suelo. Según Unikel (1976), esto hace que se vuelva un área de dominio de la población que trabaja en otros municipios.

Para 1956 se inicia la construcción de la carretera México-Puebla lo cual provocó la expansión de la ciudad hacia el oriente, y en 1958 la autopista México-Querétaro apoyó el desarrollo urbano de la Ciudad Satélite (Patiño, 2009; 37). Con las obras viales que se empezaron a realizar, se facilitó el flujo migratorio a las diferentes zonas de la metrópoli.

También la construcción de grandes desarrollos habitacionales al interior y periferia de la ciudad ocasionaron que la mancha urbana creciera a ritmos acelerados. Así como la creación de hospitales, fraccionamientos habitacionales, escuelas, centros comerciales, el desarrollo de infraestructura y la concentración de la actividad económica en la ciudad hasta hoy en día, hace que el flujo migratorio poblacional crezca y aumente la demanda de suelo para vivienda.

Fue en 1960 que el Estado de México experimentó un crecimiento periférico de 233 mil a 1.7 millones de habitantes, esto se debió a movimientos de población

intra-metropolitana del DF hacia el Estado de México y a la ocupación por inmigrantes de terrenos baldíos o terrenos urbanizados (Unikel, 1976; 55).

La población trabajadora de bajos ingresos que no podían cubrir el precio de una vivienda, se ven obligadas ante la falta de alternativas, a segregarse en zonas periféricas cuya dotación de servicios es muy escasa y deficiente, mientras que los estratos sociales de mayor ingreso se establecen en áreas residenciales.

El gobierno propuso solucionar este problema creando viviendas en unidades habitacionales para los trabajadores, donde se podía cubrir el costo total en 15 años. Pero estas acciones fueron escasas para evitar la formación de colonias proletarias y zonas de vecindades precarias, ya que la población rebasaba la oferta de vivienda.

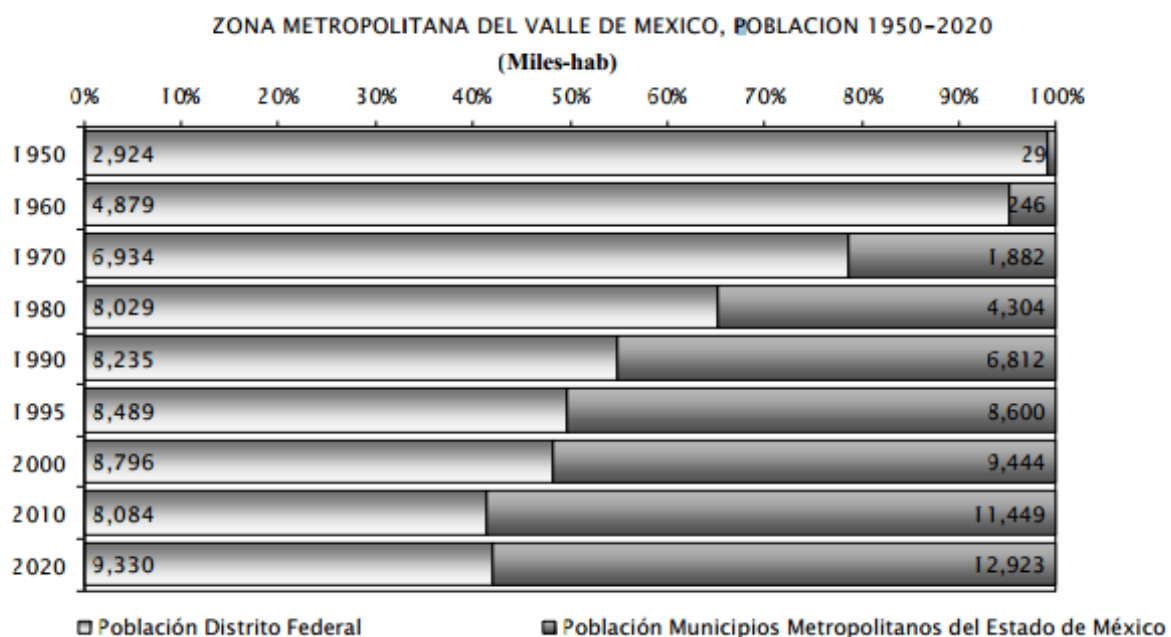
Con respecto a las formas de acceso al suelo, se menciona el uso formal que comprende fraccionamientos autorizados y los programas habitacionales gubernamentales destinados a los trabajadores, los fraccionamientos ilegales y las invasiones de terrenos periféricos y baldíos de propiedad privada por los grupos de escasos recursos, la permuta de terrenos ejidales, esto significa el cambio de uso de suelo donde los ejidatarios vendían sus tierras para que se construyeran fraccionamientos residenciales (Patiño: 2009).

La expansión de la mancha urbana correspondiente a la metrópoli, cubría alrededor de 206 kilómetros cuadrados, 383 en 1960; 708 en 1970; 929 en 1980 y 1 278 en 1990 (Schteingart, Salazar, 2005;72). El ritmo que ha tenido la expansión ha descendido en la última década ya que entre 1950 y 1970, el área urbana aumentó alrededor de 240%.

En la siguiente gráfica se hace una comparación a partir de 1950 y la probable población que tendrá la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) para el 2020 que será de 12 923 000 habitantes por municipio del Estado de México, mientras que en el DF será de 9 330 000 habitantes por cada Delegación. Se estima que casi la totalidad de la expansión urbana se producirá en el territorio del

Estado de México. En la gráfica No.1 se puede observar el crecimiento de la población.

**Gráfica 1. Crecimiento de la población de la ZMVM y la proporción de la población urbana en el Distrito Federal y en el Estado de México.**



Fuente: Covarrubias, 2000; en Proyecto para el diseño de una estrategia integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de México, 2001-2010. MIT, 2000 (PAOT).

Según la CONAPO, la ZMVM aún concentra casi la quinta parte de la población nacional, en un espacio que representa únicamente 0.3% de territorio nacional. Tan sólo en 1950 había una población de 2.953,00 con una superficie de 22,960 ha, mientras que para el 2020 se estima una población 22.253,000 habitantes ocupando una superficie de 174,830 ha. (Ver tabla 2).

**Tabla 2. Poblacion, superficie y densidad del area urbana de la ZMVM, 1950-2020.**

<b>Año</b>	<b>Población</b>	<b>Superficie (ha)</b>	<b>Densidad (hab/ha)</b>
1950	2 953 000	22 960	129
1960	5 125 000	41 010	125
1970	8 816 000	68 260	129
1980	12 333 000	105 660	117
1990	15 047 000	121 320	124
1995	17 089 000	132 570	129
2000	18 210 000	145 000	125
2010	20 533 000	162 690	126
<b>2020</b>	<b>22 253 000</b>	<b>174 830</b>	<b>127</b>

Fuente: Covarrubias, 2000; en Proyecto para el diseño de una estrategia integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de México, 2001-2010. MIT, 2000.

Este crecimiento poblacional podría tener efectos negativos porque desplazaría la frontera agrícola, afectaría el sistema agropecuario del Valle e influiría en las áreas de protección ecológica, ambiental y de recarga acuífera, generando efectos en la contaminación del aire, agua y suelo.

Según Garza (2005), la expansión de la ZMVM se debe a una serie de procesos económicos y políticos que influyeron en el crecimiento urbano, como fue la modificación de la legislación agraria que permitió a los ejidatarios y comuneros vender sus tierras para que estas fueran fraccionadas en lotes o bien, asociarse con las empresas inmobiliarias para la construcción de desarrollos habitacionales que fueron beneficiadas por la política de vivienda construida por los empresarios privados.

El elevado precio y agotamiento de suelo para uso de vivienda en el DF ha ocasionado que las inmobiliarias se desplacen hacia los estados conurbados del Estado de México, donde los precios de suelo son más baratos.

La expropiación de terrenos para la construcción de fraccionamientos en los municipios de la ZMVM, durante 29 años, ha implicado una extensión de 15 211.82 nuevas ha., urbanizadas provocando el crecimiento sólo en unas cuantas décadas (Schteingart, 2000: 70).

En la ZMVM se han desarrollado grandes fraccionamientos de muy pequeñas viviendas, ubicadas en los municipios conurbados del Estado de México, hay que aclarar que estos megaproyectos sólo han beneficiado a la clase media y alta de la población. Los desarrolladores inmobiliarios han buscado grandes superficies de suelo barato para la construcción de fraccionamientos y negociado con ejidatarios o comuneros para que sus tierras sean vendidas a bajos precios, estos grandes desarrollos ubicados en algunos municipios explican la extensa y rápida urbanización de la ZMVM.

Según datos del INEGI (2010), la gran Ciudad de México y su Zona Metropolitana cuenta con 20 116 842 habitantes, distribuidos en 76 jurisdicciones, de los cuales 59 municipios pertenecen a el Estado de México, 16 delegaciones al Distrito Federal y un municipio de Hidalgo (ver tabla 3).

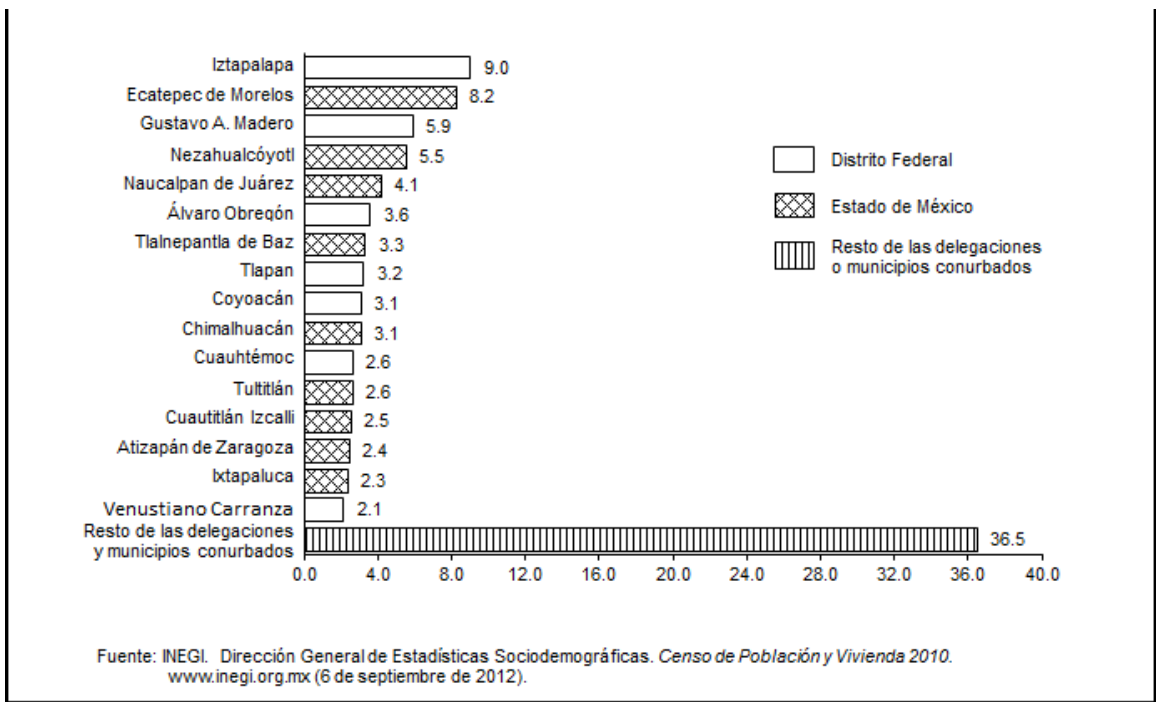
**Tabla 8. Población total en el 2010 de la ZMVM**

<b>División Política de la ZMVM</b>	<b>Población Total año 2010</b>
Distrito Federal (16 Delegaciones)	8 851 080
Estado de México (59 municipios conurbados)	11 168 301
Hidalgo (Municipio Tizayuca)	97 461
<b>Total ZMVM</b>	<b>20 116 842</b>

Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos del INEGI a partir del censo realizado del 31 de Mayo al 25 de Junio de 2010.

La siguiente gráfica muestra cuales son las principales delegaciones del DF Y los municipios del Estado de México con más población. En primer lugar se encuentra la Delegación de Iztapalapa con el 9%; seguido del municipio de Ecatepec de Morelos con 8.2%; Gustavo A. Madero con 5.9%; Nezahualcóyolt con 5.5%; Nucaclpan de Juárez con 4.1% etc., (Ver gráfica 2).

**Gráfica 2. Poblacion total por principales delegaciones o municipios conurbados en el 2010 por porcentaje**



### 1.1.3 Expansión Urbana acelerada (1960-1970)

En los años sesenta se da el crecimiento de las áreas periféricas pero a la vez se da un importante despoblamiento de las zonas centrales, por lo que las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo pierden población. Posteriormente en los setenta se une Benito Juárez y la Venustiano Carranza. Según autoridades capitalinas, en 1970 estas delegaciones perdieron un millón de habitantes, por lo contrario las delegaciones del sur como la Magdalena Contreras, Tlalpan y Xochimilco, pasaron a tener unos 385,000 habitantes en 1970 a 1.200,000 en 1990 (Schteingart, Salazar, 2005; 85).

Pero el crecimiento metropolitano no sólo se produjo en el territorio del Estado de México. Dicho crecimiento metropolitano empieza a presionar las áreas de conservación ecológica, principalmente en las delegaciones de Iztapalapa,

Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan, Magdalena Contreras y Milpa Alta dando origen a los AHI.

Otro de los muchos factores que originó el crecimiento de la ciudad, fue la construcción en 1964 del conjunto habitacional más grande de la ciudad, ubicado a unos kilómetros del centro, alrededor de la zona arqueológica de Nonoacalco Tlatelolco, lo cual originó el desplazamiento de la población pobre, al sur de la ciudad ocupando espacios no aptos para el desarrollo, formando colonias irregulares en la periferia (Patiño, 2009: 40). La causa por la cual esta población se desplaza a este punto, es por la gran escases de suelo a un precio accesible, condicionando a los sectores de bajos recursos que no tienen acceso a una vivienda.

El crecimiento metropolitano y la construcción de grandes conjuntos habitacionales (Vicente Guerrero, Iztacalco, CU Ermita Zaragoza) que se asentaron en el oriente de la ciudad, en terrenos baratos de las delegaciones periféricas, dio pie a que se empezará a dar la ocupación del suelo clasificado como de conservación en las delegaciones de Xochimilco, Cuajimalpa, Tláhuac, Tlalpan y Milpa Alta, dando como origen a los Asentamientos Humanos Irregulares.

La modalidad del acceso al suelo que se masificó en esta década, fue la compra de tierra en fraccionamientos sin servicios en predios ejidales, comunales y privados, por parte de las familias de bajos recursos para autoconstruir su vivienda, creando así las denominadas colonias populares (Patiño, 2009; 43). El salario mínimo no alcanzaba para un suelo urbanizado, por lo que el camino fue la irregularidad, lo que trajo consigo más áreas segregadas.

Por lo que en la década de los 70 se promulga la Ley de Desarrollo Urbano del DF, esta ley fue el marco jurídico para crear los instrumentos necesarios y enfrentar los problemas urbanos de la capital, pero la ley no ayudó en mucho con el problema de las invasiones ya que con el crecimiento de la ZMVM ocasionó que

se vieran presionadas las zonas de conservación y con esto aumentarían los asentamientos irregulares.

Fue hasta 1974 que se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), como organismo encargado de regularizar las zonas invadidas, sólo que este organismo se dedicó a actuar sobre los efectos, y no sobre las causas de las invasiones.

Dos años más tarde en 1976 se crea la Ley General de Asentamiento Humanos, se abrió la posibilidad de regular los usos y destinos de suelo, identificar reservas naturales para el crecimiento de la ciudad y proveer infraestructura y equipamiento (Coulomb, 2005: 149). Esto era con el fin de incorporar a los sectores populares bajos, quienes eran los principales generadores de asentamientos irregulares.

El proceso de urbanización en México se ha manifestado en el volumen y la distribución de población en diferentes ciudades, en particular las principales metrópolis del país.

Sobre este contexto, es importante enfatizar que el problema de las políticas fue privilegiar la regulación de los usos del suelo y la regularización de la tenencia de la tierra, más no se centró en la obtención de la provisión de suelo a bajo costo, para darle respuesta a la demanda.

#### **1.1.4 Crecimiento de las áreas periféricas del Distrito Federal (1970-2000)**

Fue entre 1970 y 1980 las delegaciones periféricas crecieron a tasas mucho más aceleradas que la del DF., en su conjunto que fue de 2.5%. La periferia de la ciudad tuvo un alta de crecimiento anual: Cuajimalpa de 9.3%; Tlalpan de 10.5%; Tláhuac de 8.6%; e Iztapalapa de 8.9%; y la Magdalena Contreras de 8.4%. En estas delegaciones se observa la mayor concentración de población.

La tasa de crecimiento de la población del DF ha sufrido grandes variaciones, así como cifras negativas de crecimiento según Schteingart (2005), por ejemplo la

Delegación Cuauhtémoc con -1.2%; Miguel Hidalgo con -1.7%; incorporándose la Benito Juárez y la Venustiano Carranza con tasas de crecimiento de -1% y -0.4%.

El despoblamiento de las delegaciones centrales fue creando vacíos, predios sin uso e inmuebles desocupados que fueron posteriormente usados para otras actividades. Estas transformaciones modificaron los patrones de utilización del suelo y la estructura urbana. Con el vaciamiento poblacional, las delegaciones centrales; Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez perdieron 113,483 unidades de vivienda entre 1980 y 2000 (Patiño, 2009; 44).

Pero también, en esta década de los ochenta se registró un flujo de 235 mil inmigrantes de la capital pero hacía los municipios conurbados, cifra que se incrementó a 509 mil 100 en el segundo quinquenio de la década siguiente. Este crecimiento nos habla de un 100% de crecimiento poblacional. Netzahualcóyotl, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza y Cuautitlán de Izcalli fueron los municipios que recibieron más habitantes provenientes del DF (Coulomb, 2005).

Para los años ochenta, la urbanización nacional adquiere un carácter metropolitano, y de la Ciudad de México, tiende hacia un tipo más avanzado de interrelación urbana, cuyo resultado sería la formación de la *megalópolis*<sup>3</sup> del centro del país. En este mismo periodo la Ciudad de México se convierte en el polo central de concentración continua de población (Patiño, 2011; 29).

Aún en esa misma década, el DF continuaba siendo la entidad que absorbía el mayor porcentaje nacional de habitantes, el 13.2% de estos vivían en la entidad, lo cual significaba que uno de cada 10 ciudadanos de la República Mexicana residía en el DF (Coulomb, 2005:21). Por consiguiente, al aumento de la población se incrementa la demanda de suelo para vivienda.

A la falta de suelo que se presenta en este periodo, las familias optaban por la compra de predios ejidales y comunales en los cuales autoconstruían su vivienda, pero no todos tenían acceso a estos terrenos, muchos sólo iban e invadían zonas

---

<sup>3</sup> Megalópolis: integrada por el Distrito Federal, 59 municipios conurbados del Estado de México, Tizayuca de Hidalgo y las áreas metropolitanas de Tlaxcala, Puebla, Cuautla, Cuernavaca, Toluca y Pachuca.

que están dentro de la llamada “Zona de Conservación” al grado de ir formando pequeñas colonias que hoy en día siguen siendo irregulares, pero por la antigüedad de existir no pueden ser desalojados.

Sin embargo, estas zonas también se empiezan agotar, por lo que los demandantes de vivienda encuentran otra alternativa en la ocupación de terrenos, pero esta vez están dentro de zonas de riesgos y en condiciones de marginación como son las cañadas, laderas montañosas etc. Así se fueron poblando en las partes altas las delegaciones de Cuajimalpa, Milpa Alta y Tlalpan, las cuales empezaron a poblarse hasta rebasar 2 mil 350 metros sobre el nivel del mar (Coulomb, 2005, 147). Los principales riesgos son los hundimientos, agrietamientos, deslizamientos del terreno, originados por la explotación de las áreas de recarga acuífera las cuales desaparecen.

El acceso irregular, fue por medio de fraccionamientos en propiedad ejidal, comunal y privada, ubicados en la periferia lo cual provocó la expansión de la ZMVM hacia el norte (Iztapalapa, Tláhuac, Valle de Chalco, Chimalhuacán, Ixtapaluca y Texcoco (Patiño, 2009; 45).

Por lo que para 1986 en 17 municipios conurbados del Estado de México se consideraban alrededor de 140 mil metros cuadrados de superficie irregular por las invasiones que incluirían unos 440 000 lotes, para alrededor de 2.6 millones de habitantes que representa el 34% de total de población de esos municipios (Schteingart, 2001: 135). Ecatepec es una parte importante de la urbanización de la ZMVM, ya que gran parte está compuesta por invasiones y fraccionamientos clandestinos que tuvieron lugar principalmente sobre terrenos comunales y ejidales.

Tan sólo en el DF, existían 111 kilómetros cuadrados de superficie de terrenos irregulares, los cuales representan un 25% de área urbana destinada al uso habitacional, las delegaciones que presentan el mayor grado de irregularidad son Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Álvaro Obregón, Tláhuac e Iztacalco. En

esa superficie se han considerado unos 300,000 para aproximadamente 1.600,000 habitantes (Schteingart, 2001: 134).

Para los noventas, las delegaciones Benito Juárez y la Venustiano Carranza presentan una tasa de crecimiento negativa de -2.9% y Cuauhtémoc con -3.2%. En esa misma década se reportaron tres delegaciones de la periferia que también registraron tasas de crecimiento negativas: Iztacalco y Azcapotzalco con -2.4% y Gustavo A. Madero con -1.8% (Schteingart, 2001: 134).

Pero también entre estas mismas décadas, la capital del país experimentó un cambio en su población al registrar una tasa de crecimiento negativa de -0.7% al disminuir su población en cerca de 600 mil personas, la cual pasó de 8.8 millones a 8.2 millones de habitantes (Coulomb, 2005). Al parecer la población migró de la ciudad a causa del sismo de 1985, porque sus viviendas fueron destruidas y no encontraron ninguna respuesta por parte de los gobiernos para la reconstrucción de estas.

En 1990 aún no se había desarrollado una política de suelo y vivienda, por lo que las colonias populares resultaron de la ocupación irregular, creando fraccionamientos ilegales en propiedad privada, ejidal y comunal (Patiño, 2009; 46).

Debido a la escasez de terrenos urbanizables la población de bajos recursos se asienta sobre el SC., ya que es el único lugar donde se puede encontrar suelo barato. Es importante mencionar que en 1992 se reforma el artículo 27 Constitucional a fin de hacer posible la venta de ejidos e incorporarlos al suelo urbano y modificar la estructura del tipo de propiedad.

Fue hasta el 2000, que se alcanzó un total de 8.6 millones de habitantes, lo cual hizo que el DF fuera la segunda entidad más poblada después del Estado de México, al presentar 8.8% de la población total del país (Coulomb, 2005). De acuerdo al Censo General de Población y Vivienda del 2000, las delegaciones que más crecieron entre 1990 y 2000 fueron Cuajimalpa, Milpa Alta y Xochimilco, con

tasas de crecimiento anual de 2.4%. Así como las delegaciones de Iztapalapa y Tlalpan registraron tasas de 1.8% y 1.9% respectivamente.

Hoy en día sigue en ascenso el crecimiento poblacional principalmente en la Delegación Iztapalapa con 1.815,786 habitantes; seguido de Cuajimalpa de Morelos con 1.185,772 habitantes; Álvaro Obregón con 727,034 habitantes; Tlalpan con 650,567 habitantes (Ver tabla 4).

En la siguiente tabla se muestra el número de habitantes por delegaciones, del Censo de Población y Vivienda 2010, del Distrito Federal.

**Tabla 9. Número de habitantes en el Distrito Federal por delegaciones realizado por el último censo 2010.**

Clave del Municipio o Delegación	Delegación	Habitantes (2010)
002	Azcapotzalco	414,711
003	Coyoacán	620,416
005	Cuajimalpa de Morelos	1.185,772
006	Gustavo A. madero	384,326
007	Iztapalapa	1.815,786
008	La Magdalena Contreras	239,086
009	Milpa Alta	130,582
010	Álvaro Obregón	727,034
011	Tláhuac	360,265
012	Tlalpan	650,567
013	Xochimilco	415,007
014	Benito Juárez	385,439
015	Cuauhtémoc	531,831
016	Miguel Hidalgo	372,889
017	Venustiano Carranza	430,978

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. Distrito Federal

### **1.1.5 Recapitulación**

En síntesis, la migración hacia la ZMVM ha jugado un papel muy importante en la expansión urbana que desde sus inicios se ha producido de manera poco planificada, lo que ha generado una escases de suelo urbano e invasión en las zonas de conservación provocando el deterioro de los servicios ambientales.

Cabe mencionar que no sólo la migración ha causado la concentración de población en la ZMVM, sino también la introducción de infraestructura como fue la extensión de carreteras que impulsó corrientes migratorias. Por otra parte, la industrialización ha generado fuentes de trabajo y fuertes corrientes migratorias, la ZMVM se convirtió en uno de los núcleos manufactureros más importantes, lo que atrajo población, la cual exigía diferentes servicios, principalmente vivienda.

Los grandes desarrollos inmobiliarios, también han tenido un papel protagónico en la expansión urbana, así como la presión de asentamientos irregulares sobre el SC. Los conjuntos habitacionales se han establecido en tierras no aptas para el desarrollo urbano encontrando suelo barato particularmente en los estados conurbados del Estado de México ocasionando el cambio de suelo. Este tipo de acciones ha orillado a la población de bajos recursos a migrar hacia la periferia ya que el poco suelo urbano ha sido privatizado.

El elevado precio para adquirir una vivienda ha excluido a la clase baja de la población por lo que no han tenido otra opción más que invadir las áreas de conservación.

Sobre este contexto, el SC es la única alternativa que ha quedado para urbanizar, las diferentes reformas y políticas sólo han favorecido la urbanización y generado más asentamientos irregulares, formando zonas segregadas con escasos servicios.

## **Capítulo 2. El problema de los Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación**

### **2.1 Suelo de Conservación del Distrito Federal**

El término Suelo de Conservación (SC), es una norma establecida en la legislación urbana ambiental, la cual se refiere a las zonas que establece fuertes restricciones al uso del suelo, y actividades como son la agricultura, el uso habitacional y la tala entre otras. Las características naturales con las que cuenta el SC., son indispensables para ofrecer una mejor calidad de vida para los habitantes de la Ciudad de México.

El SC, según la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su artículo 30 fracción II se define como:

*“Aquel que amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial, los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyen elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Así mismo comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales”.*

De acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), el SC tiene una extensión de 88,442 hectáreas. Al sur, abarca las sierras de las cruces del Ajusco y del Chichinautzin, al oriente, la Sierra de Santa Catarina, la planicie lacustre de Xochimilco -Tláhuac y el cerro de la Estrella. Hacia el norte se extiende en territorio de la sierra de Guadalupe y el cerro del Tepeyac.

Asimismo, incluye nueve delegaciones políticas: Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

De este total de hectáreas del SC, 10,154 se caracterizan como suelo urbano, 38,252 son coníferas y latifolias, 28,599 son de superficie agrícola, 10,937 son de pastizal y 500 son de matorrales (SEDEMA, 2003).

El SC abarca más de la mitad de la superficie territorial del DF, por lo que la importancia de este territorio es indispensable, ya que suministra beneficios a la ciudad como es la recarga de acuíferos, la estabilización de suelo, la captura de bióxido de carbono, la retención de partículas y el mantenimiento del microclima de la urbe.

**Tabla 10. Distribución de Suelo de Conservación por Delegación en el DF.**

Delegación	Superficie Delegacional	Superficie de SC (ha)	SC por Delegación %	% SC con respecto a la superficie totla del DF.
Álvaro Obregón	8, 850	2,735	30.9	3.1
Cuajimalpa de Morelos	8, 101	6,593	81.4	7.5
Gustavo A. Madero	8,729	1,238	14.2	1.4
Iztapalapa	11,605	1,218	10.5	1.4
La Magdalena Contreras	6,609	5,199	78.7	5.9
Milpa Alta	28,464	28,464	100.0	32.2
Tláhuac	8,321	6,405	77.0	7.2
Tlalpan	30,871	26,042	84.4	29.4
Xochimilco	12,837	10,548	82.2	11.9
TOTAL	124,387	88,442	71.1	100.0

Fuente: Elaboración del Gobierno del Distrito Federal, CORENA, Secretaria del Medio Ambiente. Basada en la información del INEGI, 2002.

Ahora bien, en el SC., se asientan 36 poblados rurales, que se extienden en aproximadamente 3 mil 200 ha., (Coulomb, 2005; 146).

En el SC, la población ha experimentado un fuerte crecimiento tanto por migración de la población proveniente de la zona centro del DF y de diferentes estados de la República, así como del mismo crecimiento natural de los poblados rurales, asentándose en áreas agrícolas y forestales (Sánchez: 5). Es necesario enfatizar

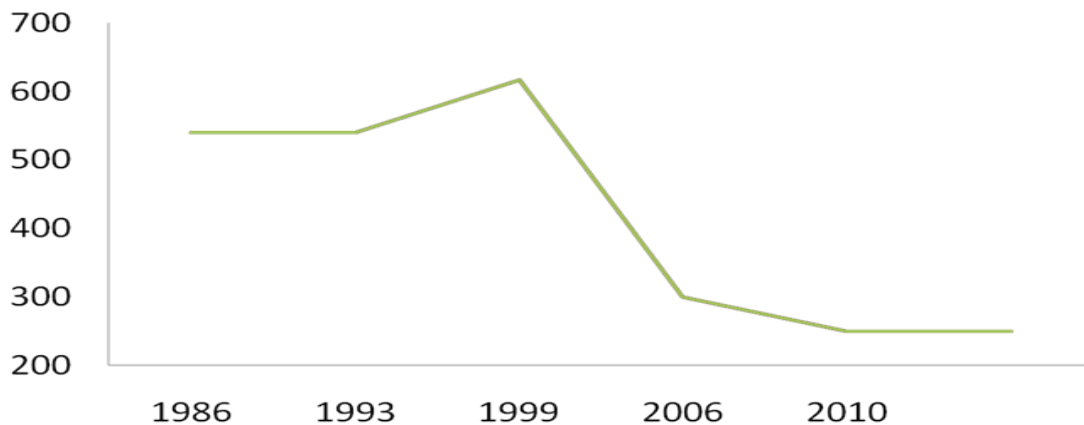
que en estos poblados se concentran los servicios de infraestructura y equipamiento ambiental y que a pesar de esto son los que se ven amenazados por la expansión urbana.

Sin embargo, en la Sierra del Ajusco y la Sierra de Chichinautzin, se encuentra la mayor recarga acuíferos, que brindan servicios ambientales a los habitantes de la Ciudad de México, asimismo los parques y bosques del Ajusco ofrecen una gran variedad de servicios ambientales. Es por lo que la deforestación de estos ha llevado a la erosión de suelos, provocando el arrastre de estos a las partes bajas de la ciudad teniendo como consecuencia inundaciones, deslaves y el cambio de uso del suelo, sobre todo de forestal o agrícola a urbano disminuye la capacidad de recarga (Sánchez, 7).

El SC está sometido a diversas presiones, paulatinamente y esto ha disminuido su capacidad para proporcionar servicios ambientales. Su deterioro está asociado al crecimiento de los asentamientos humanos, la tala ilegal, la apertura de caminos, los incendios, el entubamiento de los ríos, contaminación del agua, así como la mala disposición de residuos sólidos (Sheinbaum, 2011; 20). Estos procesos de cambio han repercutido en la calidad ambiental de los habitantes de la ZMCM, ya que han ocasionado la pérdida de zonas de recarga de acuíferos, la degradación de los bosques y la destrucción de hábitats naturales.

En la siguiente gráfica se muestra la pérdida de la cubierta natural que ha tenido el SC, a partir de 1986 al 2000. El promedio anual de pérdida de cobertura ha sido de 447 ha. De 1986 a 1993 se perdió un promedio de 540 ha., por año; de 1993 a 1999, el promedio aumentó a 617 ha., por año; de 1999 a 2010, el promedio desciende a 300 ha., de pérdida anual, incluso llegando hasta 250 ha., de 2006 a 2010 (Ver gráfica 3).

**Gráfica 3. Tendencia en la cubierta forestal según la PAOT**



Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) 2011 .Análisis en un periodo de 25 años.

El deterioro del SC del DF., tiene como una de sus principales causas la ausencia de reconocimiento de su importancia que brinda a la sustentabilidad de la ciudad, así como de los servicios ambientales fundamentales que proporciona a los habitantes.

Por lo que en el 2001 fue creada la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del DF (PAOT), esta institución representa una innovación en la legislación ambiental del país. Su objetivo central es la observación del cumplimiento de la legislación ambiental a través de la denuncia ciudadana y la emisión de recomendaciones a la autoridad, como una instancia descentralizada con patrimonio propio. Asimismo se creó el Consejo para el Desarrollo Sustentable del Suelo de Conservación, Zonas Rurales y Áreas Naturales Protegidas en el DF, encabezado por la Secretaría de Medio Ambiente del DF., y en las que participan las nueve delegaciones con SC (Scheingart, 2011; 287).

En la actualidad no se ha diseñado una política, la cual satisfaga las necesidades ambientales como la conservación y restauración del ambiente. El gobierno no le ha tomado importancia a este problema y los recursos destinados a la protección de este son escasos para darle mantenimiento, sólo el 1 y 2% del presupuesto del DF., son destinados hacia el SC (Sheinbaum, 2008).

### **2.1.1 Importancia Ambiental del Suelo de Conservación en el Distrito Federal**

El SC., cuenta con un alto valor ambiental, ya que posee recursos naturales que ayudan al equilibrio y balance del medio ambiente y con esto brinda servicios ambientales a los habitantes de la Ciudad de México.

La importancia de este territorio se basa en las siguientes consideraciones, según Coulomb, (2005).

- a) Ambiental: porque de él depende la supervivencia de la población que habita en el DF y la Zona Metropolitana, ya que contiene elementos básicos para el mantenimiento del ciclo del agua, así como la estabilidad de los suelos, la captura de CO<sub>2</sub> que en grandes cantidades ha provocado el calentamiento global del planeta, la retención de las partículas de polvo, producto de la contaminación y de incendios forestales.
- b) Biológica: por poseer una de las riquezas de las especies más relevantes del país, en particular de especies representativas por su endemismo.
- c) Socioeconómica: al contar con importantes extensiones que son fuentes de productos para la subsistencia de la población que habita la zona rural del DF y constituye la base del desarrollo de los diferentes pueblos, ejidos y comunidades, sin olvidar que ha sido el suministro de materias primas para la industria, además de construir sitios aptos para el turismo y la recreación.

De acuerdo al PGOEDF (2000), se considera de gran importancia los servicios ambientales que presta las áreas verdes sobre todo el SC, considerando como servicios ambientales a los componentes e interacciones que se dan en la naturaleza y que contribuyen al ser humano. Es por eso que los bosques juegan un papel importante para la sustentabilidad de la ciudad, el bosque de pino y encino es el tipo de vegetación más representativo y ampliamente distribuido en el SC.

Así pues, en estas zonas se albergan especies endémicas de flora y fauna silvestre de valor comercial, que aparte de dar un atractivo visual brindan

servicios ambientales en beneficio de la Ciudad de México a través del papel multifuncional de los recursos naturales que albergan.

El SC posee suelos con aptitud para el desarrollo de actividades económicas primarias, como las agrícolas, pecuarias y acuícolas, también se localizan Áreas Naturales Protegidas (ANP's), importantes para la conservación de la diversidad biológica del DF (SEDEMA,2010).

Para concluir, el SC es un elemento muy importante para la subsistencia de la Ciudad de México, de estas zonas proviene el 20% del suministro total de agua, extraída de las fuentes locales, las áreas boscosas que lo cubren permiten captar oxígeno para 4,000 personas al año, ya que el SC., representa el pulmón, que contrarresta los altos índices de contaminación que se presenta en la ciudad, generada por las actividades humanas e industriales (PAOT 2010).

## **2.2 Áreas Naturales Protegidas**

Se define a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) como los espacios físicos naturales, en donde los ambientes originales no han sido suficientemente alterados por actividades antropogénicas, o que quieren ser preservadas o restauradas, por su estructura y función para la recarga del acuífero y la preservación de la biodiversidad. Son áreas que por sus características ecogeográficas, contenido de especies, bienes y servicios ambientales y culturales que proporcionan a la población, hacen imprescindible su preservación (SEDEMA, 2010).

En el DF existen 22 ANP con una superficie decretada de 25, 730 al interior del SC se tienen 16 ANP que cubren una superficie de 22, 206. 37 y en la Delegación Tlalpan existen 6 ANP (Ver tabla 6).

Según la Secretaria del Medio Ambiente del DF (SEDEMA), el 9.3% del SC., corresponde a ANP. Estas se dividen en cuatro categorías que son: Zona Sujeta a Conservación Ecológica, Parque Nacional, Zona Protectora Forestal y Corredor Biológico.

**Tabla 11. Áreas Naturales Protegidas en Suelo de Conservación.**

	<b>Nombre</b>	<b>Fecha de Decreto</b>	<b>Superficie decretada (ha)</b>	<b>Delegaciones</b>
1	Parque Nacional Cumbres Ajusco	19 de mayo de 1947	920.00	Tlalpan
2	Parque Nacional Desierto de los leones	27 de noviembre de 1917	1529.00	Cuajimalpa Morelos
3	Parque Nacional Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	18 de septiembre de 1936	336.00 en el D.F	Cuajimalpa de Morelos
4	Parque Ecológico de la Ciudad de México	28 de junio de 1989	727.61	Tlalpan
5	Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco	4 y 8 de diciembre de 2006	2522.43	Xochimilco
6	Sierra de Guadalupe	20 de agosto de 2002	633.68	Gustavo A. Madero
7	Sierra de Santa Catarina	21 de Agosto de 2003	748.55	Iztapalapa y Tláhuac
8	Ecoguardas	29 de noviembre de 2006	132.63	Tlalpan
9	La Armella	9 de junio de 2006	193.38	Gustavo A. Madero
10	Cerro de la Estrella	2 de noviembre de 2005	121.77	Iztapalapa
11	Reserva Ecológica Comunitaria de San Nicolás Tototalpan	29 de noviembre de 2006	1984.70	La Magdalena Contreras y Tlalpan
12	Reserva Ecológica Comunitaria San Miguel Topilejo	26 de junio de 2007	6000.29	Tlalpan
13	Reserva Ecológica Comunitaria San Miguel Ajusco	16 de Noviembre de 2010	1175.99	Tlalpan
14	Reserva Ecológica Comunitaria De San Bernabé Ocoatepec	21 de junio de 2010	240.38	La Magdalena Contreras
15	Área Comunitaria de Conservación Ecológica de Milpa Alta	21 de junio del 2010	5000.41	Milpa Alta
16	Corredor Biológico Ajusco Chichinautzin	30 de noviembre de 1988	160.10 en el D.F.	Tlalpan y Milpa Alta.
	<b>Total</b>		<b>22 206.37</b>	

Dentro de la primera categoría se encuentran el Parque Ecológico de la Ciudad de México, la Sierra Santa Catarina, la Sierra de Guadalupe, los Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco y la parte central del Cerro de la Estrella. La segunda categoría incluye a El Tepeyac, el Cerro de la Estrella, Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla, el Desierto de los Leones, las Cumbres del Ajusco. A la tercera categoría pertenecen los Bosques de la Cañada de Contreras y la última al Corredor Biológico Chichinautzin. (SEDEMA, 2010).

Según Schteingart y Salazar (2005), la protección jurídica de los recursos naturales localizados en el territorio del DF., inicio en 1917, cuando se publicó *el Diario Oficial de la Federación* (DOF) y con este su primer parque Nacional llamado el Desierto de los Leones. Los parques y los bosques están decretados como ANP, principalmente por su atractivo visual, áreas recreación y porque son los principales en aportar la mayor cantidad de recargas de acuíferos.

Tal como está documentado en el DOF, los recursos federales de varios Parques Nacionales fueron destinados en distintas ocasiones, por el ejecutivo en turno, a usos diferentes a los de conservación. Por ejemplo, en 1937 los derechos de los usos de las aguas de los manantiales Fuentes Brotantes de Tlalpan, fueron otorgadas a la “Fabrica de Hilados y Tejidos la Fama Montañesa”, asimismo en 1938, los recursos forestales de Cumbres del Ajusco, fueron concesionados a la Fábrica de Papel Loreto y Peña Pobre para su explotación y en 1970, el Cerro del Tepeyac se destinó a la ampliación y terminación de la plaza de la Basílica de Guadalupe (Schteingart, Salazar, 2005: 61). Como consecuencia, se perdieron grandes áreas de vegetación y con esto la disminución de recargas de agua para la ciudad.

Aunque el gobierno ha decretado varios programas para la sustentabilidad de las ANP, las que se encuentran dentro del área urbana han sido ocupadas por AHI como es el caso de Fuentes Brotantes, Cerro de la Estrella y Lomas de Padierna. En la década de los ochenta, los Parques Nacionales han perdido una gran cantidad de su superficie original, El Tepeyac ubicado en Gustavo A. Madero, perdió el 79.8%de su superficie; Molino de Belén en Miguel Hidalgo perdió 83%;

las Fuentes Brotantes de Tlalpan 84.4% y el Cerro de la Estrella en Iztapalapa 92.7% (Schteingart, Salazar, 2005:61).

Esto sucede porque no se cuenta con las reglas necesarias para proteger estas zonas de la mancha urbana. La gran mayoría de las ANP's no tienen un programa de manejo, lo cual implica que al carecer de un instrumento de planeación y normatividad se den violaciones en su administración.

La importancia de la creación de los programas radica, en que en ellos se establece los usos, destinos y acciones permitidas al interior de las ANP's, de acuerdo a cada categoría que establece la Ley Ambiental (Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del D.F, 2010).

A la fecha, sólo 9 ANP de las 22 que existen en el DF., cuentan con un programa de manejo como son: la Sierra de Santa Catarina, Sierra de Guadalupe, Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco, Desierto de los Leones, La Armella, La Loma, Bosque de Tlalpan, Parque Ecológico de la Ciudad de México y Cerro de la Estrella (SEDEMA, 2010).

Cada año se asignan 19.5 millones de pesos, pero se requieren 45 millones para cumplir las metas de integración de las superficies y elaboración de programas de manejo. Además, actualmente se carece de un programa de profesionalización y capacitación permanente al personal técnico y directivo del Sistema Local de la ANP (SEDEMA, 2010).

Las ANP han sido descuidadas y poco vigiladas, el presupuesto que se les otorga es insuficiente para el cuidado de éstas, por lo que la mancha urbana las ha alcanzado reduciendo en kilómetros su territorio hasta llegar a ocupar bosques.

Las diferentes ANP como son los Parques Nacionales más importantes, han sido transferidas sólo a nivel administrativo al gobierno del DF, para la planeación, instrumentación, ejecución control y evaluación de las acciones que se realizan en ellas, pero no le compete el diseño de la normatividad que les regula, así como de

emitir autorizaciones de manejo de los recursos; estas acciones les corresponde a la Federación (Schteingart, Salazar, 2005: 63).

La vigilancia y restauración está a cargo de la SEDEMA, mientras que los permisos para la realización de obras y aprovechamiento de los recursos forestales son otorgados por la Dirección General de Gestión Forestal y Suelo de la SEMARNAT (Schteingart, Salazar, 2005: 63). Esto no permite que haya una coordinación entre los diferentes órganos que se encargan de la vigilancia de las ANP lo que hace que se retrase el cumplimiento de ley.

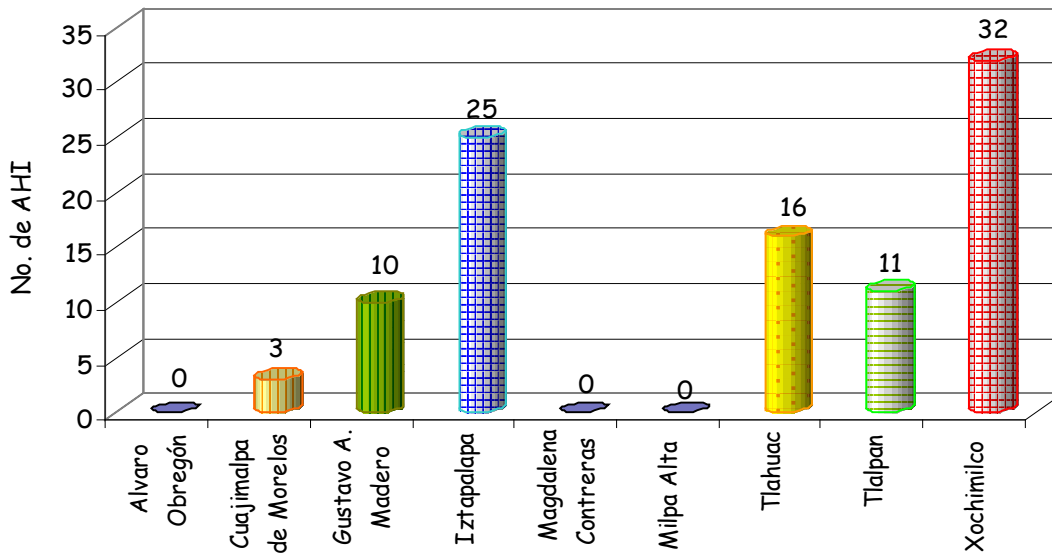
Fue en Agosto del 2005, que se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el decreto de la creación del sistema Local de ANP, como instrumento estratégico de gestión para la conservación de los recursos naturales y administración de la ANP, a través de un solo órgano rector (Sheinbaum, 2011).

Esto con el objetivo de proteger y mejorar los servicios ambientales de las ANP, mantener la biodiversidad, y los procesos biológicos, pero principalmente gestionar recursos financieros para solventar la creación y el financiamiento de la estructura para su buen manejo y administración apoyando el desarrollo rural y el uso sustentable de los recursos naturales.

Es importante aclarar que las autoridades tanto locales como federales deben de trabajar en coordinación, para el diseño de estrategias de acción y que se le dé cumplimiento a las leyes, para que con esto ayude a la preservación de las ANP y así evitar la reducción de los servicios ambientales que proporcionan para los habitantes de la ciudad.

En la siguiente gráfica se puede observar el número de AHI que se ubican dentro de las ANP en cada delegación. Según PAOT, Xochimilco ocupa el primer lugar con 32 AHI; seguido de Iztapalapa con 25; Tláhuac 16; Tlalpan 11; Gustavo A. Madero 10 y Cuajimalpa 3 (Ver gráfica 4).

**Gráfica 4. Número de AHI que se ubican en ANP por Delegación según la PAOT 2010**



### 2.3 Asentamientos Humanos Irregulares

La expansión urbana, la relativa escases de suelo urbano y la ausencia de políticas públicas entre otros aspectos, han originado que se dé un fenómeno llamado Asentamientos Humanos Irregulares (AHI), los que en la actualidad se localizan principalmente en el SC del DF; provocando el deterioro de los servicios ambientales.

Por asentamiento irregular se le entiende como: *la ocupación de un lote por una familia de bajos ingresos, que fue adquirido de manera ilegal al ejidatario, comunero, y en ocasiones al pequeño propietario* (Bazant: 2009).

Los asentamientos "irregulares" se ubican al margen de la legislación y la normatividad urbana existente; si bien el origen de la irregularidad se encuentra fundamentalmente en la tenencia de la tierra, ella se acompaña frecuentemente de una irregularidad en la traza urbana y en la falta de servicios básicos de las viviendas (Patiño, 2011).

Esta falta de servicios se debe a que la propiedad no está dentro del ámbito del registro público por lo que la autoridad no se ve obligada a suministrar servicios, el propietario no tiene un documento legal que compruebe que el suelo es apto para el desarrollo urbano y para el equipamiento de infraestructura.

La ocupación ilegal de predios, se da principalmente por la población de bajos recursos, aquellos que no tienen oportunidad a acceder a una vivienda dentro del mercado formal y han sido excluidos por los programas habitacionales, ya que no pueden comprobar un ingreso económico para acceder a un patrimonio.

Los AHI concentran tres principales dimensiones de pobreza: la primera se refiere a la calidad de vivienda y la presencia de servicios básicos, que es la dimensión física en la cual se encuentra la pobreza; la segunda, es la situación legal de la vivienda o la tierra urbana, la forma de la adquisición de la tierra; y la tercera el empleo e ingresos de sus habitantes, que se le llama dimensión social (Aguilar, Santos, 2011; 95).

La escases de recursos orilla a establecerse en la periferia de la ciudad, donde no es un lugar apto para vivir, aparte que se encuentran en zonas de riesgo como son las barrancas donde hay hundimientos, agrietamientos, deslizamientos del terreno, originados por la expansión y la explotación del suelo, lo que hace que los asentamientos tengan un alto grado de vulnerabilidad (Schteingart, 2005).

El crecimiento de los asentamientos irregulares ha ocurrido generalmente por las invasiones a los terrenos agrícolas de propiedad ejidal o comunal, y éstos han ido expandiéndose, dando como resultado un “crecimiento hormiga” ocasionado por el aumento demográfico del propio sitio, o por la invasión de nuevos habitantes que compran predios de manera irregular sin tomar en cuenta las condiciones del terreno (Bazant, 2009).

Los asentamientos irregulares son muy dinámicos y muestran un acelerado proceso de expansión y consolidación del territorio, lo que conlleva una fuerte demanda de equipamiento de servicios de los nuevos habitantes. Por la ambigüedad de los predios, el gobierno se ve en la necesidad de suministrar los

servicios básicos, según el código agrario y, entre otros en el artículo 48, que establece que después de cinco a diez años de ocupación de un lote, posibilita a que las familias de bajos ingresos puedan ser propietarias del terreno (Bazant, 2009).

Con base a esto, se creó la Comisión para la Regulación de la Tenencia de Tierra (CORETT) en 1971, para solucionar la problemática en la tenencia de la tierra causada por las invasiones y demás procesos de poblamiento ilegal (CORETT, 2009). La regularización de la tierra ha promovido a los asentamientos irregulares, ya que en vez de contrarrestar este problema, se ha autorizado la legalidad de estos. La regularización de predios ha funcionado como un mecanismo para mantener la estabilidad política y así ganar votos para las elecciones.

En las prácticas aplicadas en el proceso de invasión y apropiación de tierra, intervienen diversos factores sociales y políticos, uno de ellos es que la mayoría de los líderes de los AHI están dentro de la estructura gubernamental, por lo que facilita la regularización de los predios así, los actores públicos logran mantener bajo su dominio a los ocupantes. De esta manera, se forma una política clientelar entre los partidos políticos y los habitantes de los asentamientos informales, donde los gobiernos se convierten en actores pasivos, mientras tanto los invasores en activos (Schteingart, 2005).

### **2.3.1 Asentamientos irregulares en Suelo de Conservación**

La ocupación del SC, que se ha generado a partir de la expansión urbana, ha provocado una serie de problemáticas difíciles de resolver.

Según Coulomb (2005), el proceso de asentamientos irregulares en SC, se ha dado de dos formas:

a) A través del proceso hormiga, es decir por la expansión de construcciones individuales en los asentamientos irregulares ya existentes, lo que permite la consolidación de esos asentamientos.

b) Por la ocupación masiva de predios, con la venta ilegal de terrenos en áreas naturales y agropecuarias de propiedad social, donde la actividad agrícola se encuentra deprimida.

La Comisión de Recursos Naturales del DF (CORENA) reconoció que en el SC se lleva a cabo un proceso de urbanización en zonas de riesgo (barrancas, cauces, ríos), así como áreas forestales, montañosas.

Para 1998 se identificó la existencia de 453 asentamientos irregulares en esta zona, de los cuales el 65% se encontraban en Tlalpan y Xochimilco. Para el año 2006, se registraron 828 asentamientos irregulares, tratándose de 5,291 polígonos que abarcaban 2,693.80 ha. En menos de 10 años este fenómeno aumentó en un 83% (Pérez, Perevochtchikova, Ávila, 2011).

La dinámica del crecimiento urbano en el SC., ha sido un problema que ha venido causando estragos en los últimos años, grandes extensiones de terrenos ejidales y comunales han sido cambiados a suelo urbano, tierras que originalmente estaban destinadas a la agricultura o simplemente a reservas naturales.

Considerando este panorama, se han implementado varias políticas para revertir la expansión de los asentamientos, por ejemplo, en el 2000, se puso en marcha una medida de carácter normativo denominado "*Bando Dos*" como medida de protección del SC del DF, la cual consistía en restringir el crecimiento de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco (Expediente, GDF, 08/2000).

Su principal objetivo era revertir el crecimiento desordenado de la ciudad y preservar el SC, impidiendo que la mancha urbana siguiera avanzado. Por otra parte, el llamado convenio "*Crecimiento Cero*" que fue un acuerdo entre los pobladores de los AHI y las autoridades delegacionales para que se evitara la expansión de los asentamientos en SC.

Sin embargo, esto no fue suficiente ya que la PAOT en el periodo 2010 a 2012, atendió un total de 987 denuncias e investigaciones de oficio relativas a 837 de los 867 AHI en las 9 delegaciones políticas con SC., que son Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco (PAOT, 2013).

**Tabla 12. Asentamientos Irregulares ubicados en el Suelo de Conservación, 2010.**

Delegación	Número de Asentamientos 2010	Viviendas 2009	Superficie (ha)	% Respecto del total
Álvaro Obregón	14	1,451	18.23	0.6
Cuajimalpa de Morelos	68	5,499	255.97	9.1
Gustavo A. Madero	16	949	28.56	1.0
Iztapalapa	38	1,139	54.24	1.9
La Magdalena Contreras	16	1,055	25.33	0.9
Milpa Alta	122	4,790	403.18	14.3
Tláhuac	93	6,589	428.20	15.2
Tlalpan	186	11,654	980.74	34.8
Xochimilco	314	17,577	625.78	22.2
<b>TOTAL</b>	<b>867</b>	<b>50,703</b>	<b>2,819.23</b>	<b>100</b>

Fuente: \*Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal, PAOT, 2010, con información de 2009. Atlas de vegetación y uso de suelo del SCDF, SEDEREC, 2005. Inventario de Asentamientos humanos irregulares de 2010, publicado en el Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del D.F., (PAOT-SMA, 2010).

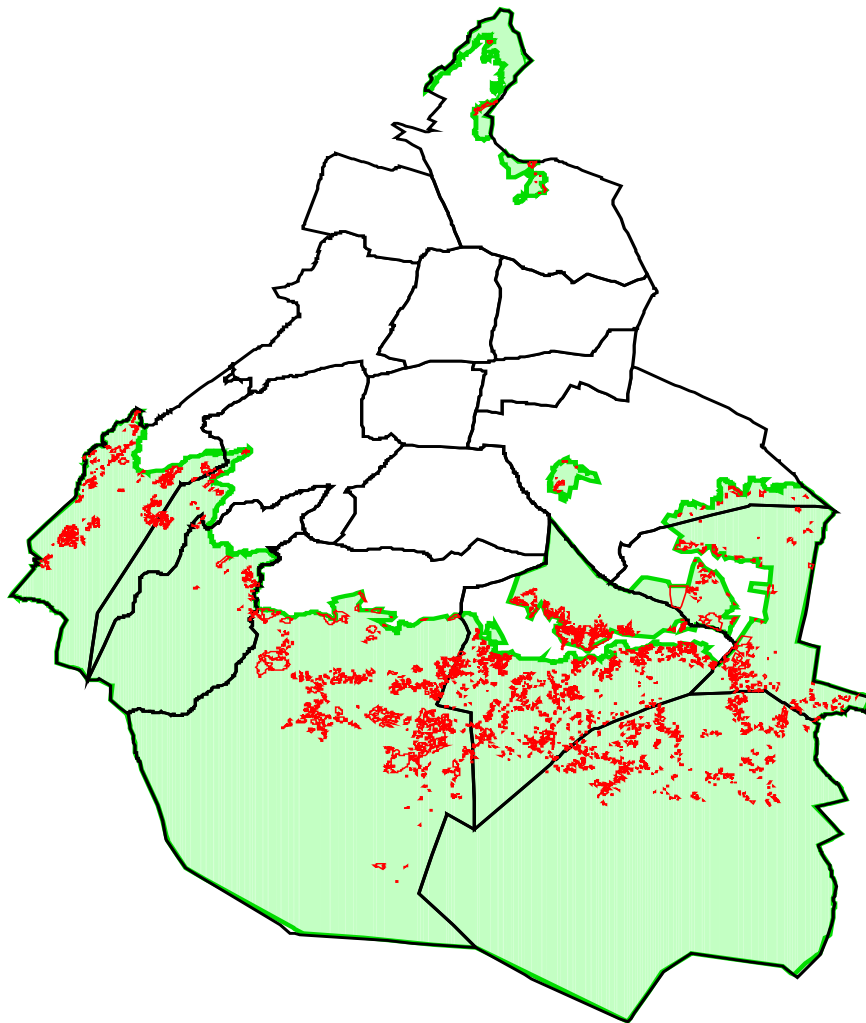
En el SC existen ejidos para el desarrollo de la agricultura y pueblos rurales, pero la existencia de asentamientos humanos han provocan la realización de otro tipo de actividades sin ningún control. Los AHI en el SC se han vuelto una alternativa de vivienda para los sectores pobres de la población y ha sido una de las consecuencias del crecimiento de la ciudad.

Dentro del SC se encuentran poblados rurales, que concentran servicios básicos, por lo que en las orillas han surgido los AHI, generando consigo un crecimiento anárquico y sin control con el riesgo de ocupar más zonas de alto potencial agrícola y forestal, abarcando un 32% de esta superficie para el año 2020 si no se hace nada al respecto (Sánchez, 12).

Según Sánchez, los AHI que se encuentran en SC, mismos que se han conformado a través de células de ocupación urbana, teniendo como núcleo los poblados rurales, expandiéndose a tal magnitud que generan conurbaciones ya difíciles de contener, impactando irreversiblemente al medio ambiente.

En el DF, la mancha urbana se ha expandido hacia el sureste, principalmente en las delegaciones de Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco que han crecido aceleradamente, cambiando su uso de suelo de rural a urbano. El cambio de uso de suelo ha generado que con el paso del tiempo se disminuya la extensión del SC (ver mapa 1).

**Mapa 1. Cambio drástico del Suelo de Conservación 1970-2005.**



Fuente: Mapa proporcionado por la PAOT, 2012.

Según la PAOT (2012), las principales causas de los asentamientos irregulares en SC son;

- 1.-Carencia de una política pública específica para el tratamiento integral de los AHI.
- 2.-Incompatibilidad en los instrumentos de ordenación (PGDU-PGOEDF).
- 3.-Discrecionalidad y omisión en la aplicación de la normatividad.
- 4.-Intereses político-electorales.
- 5.-Cambios de Administraciones.
- 6.-Carencia de una política integral de vivienda y adquisición de suelo.
- 7.-Políticas que favorecen procesos de regularización de la tenencia de la tierra.
- 8.-Introducción de servicios.
- 9.-Privilegiar una política de regularización en la actualización de los programas de desarrollo urbano delegacionales.
- 10.-Cambio de usos de suelo y fraccionamiento ilegal de zonas agrícolas y forestales.

Cabe mencionar que dentro de la estructura gubernamental se encuentran algunos líderes de los AHI, estos facilitan el apoderamiento de los ejidos sin que el órgano ejecutivo intervenga en el desalojo. Un claro ejemplo fue el asentamiento llamado “Los Zorros Solidaridad” ubicado en SC del Ajusco, la cual Emedelia Sánchez Rodríguez, líder de la Unión y Fuerza de Colonos Solidaridad AC., quien tenía tratos políticos para financiar votos a cambio de que le permitieran fraccionar la tierra para la venta individual de lotes.

Con esto se puede decir que el SC no está expenso a la urbanización a pesar de la existencia de una serie de leyes y la normatividad local y federal, esté espacio sigue transformándose con la pérdida de los servicios ambientales correspondientes que son básicos para la sustentabilidad de la ciudad.

## 2.4 Recapitulación

En síntesis, la falta de suelo urbano ha originado que el SC sea el principal receptor de asentamientos irregulares, sometiéndolo a diversas presiones, como la erosión de suelos y deforestación de ecosistemas. Los AHI han protagonizado un papel muy importante en la desarticulación de la ciudad.

El SC., ha sufrido una presión anárquica ya no precisamente del sector pobre, sino hoy en día también el sector medio, y hasta el sector alto se ha visto involucrado apropiándose de grandes cantidades de terrenos ejidales y comunales para después fraccionarlos y revenderlos.

El ejidatario prefiere vender sus tierras ya que la actividad agropecuaria está por debajo de la renta urbana, se obtiene mayor rentabilidad al fraccionar los terrenos que se encuentran en SC y ponerlos en venta, en comparación con los bajos precios que se obtiene con la actividad agrícola.

Los asentamientos irregulares en SC han ocasionado grandes estragos, ya que amplias extensiones de terrenos ejidales y comunales se han perdido, cambiando el uso de suelo. La antigüedad del asentamiento hace que el gobierno se vea obligado a suministrar servicios básicos y posteriormente la regularidad.

Como resultado, las políticas enfocadas sólo a regularizar los AHI han ocasionado que se extienda la urbanización en la periferia donde hay SC, en su mayoría de alto riesgo y con una carente infraestructura vial, así como una vivienda precaria.

Es importante saber que hasta hoy en día se carece de políticas específicas para la atención de los AHI. Los instrumentos urbanos y ambientales que regulan el SC no han sido lo suficientemente capaces para corregir este problema ya que entre ellos existe cierta incompatibilidad causando confusión en los usos de suelo, lo que genera una controversia entre estos dos sectores.

## **Capítulo 3. Marco Jurídico Urbano y Ambiental**

### **3.1 Legislación aplicable a nivel Federal**

Desde hace décadas la presencia de los asentamientos humanos han sido un problema que ha enfrentado y padecido el SC en el DF, buena parte del crecimiento de la ciudad se ha producido de forma irregular y sin ningún control urbano. La estructura urbana de la Ciudad de México está sometida simultáneamente a un proceso de expansión de la periferia, por lo que ha generado una urbanización no planificada.

Por lo que es necesario conocer los elementos que norman y regulan el desarrollo tanto urbano y ambiental, para poder identificar cuáles son las deficiencias que presenta cada uno y de qué manera se atienden los AHI en SC.

Ahora bien, en este capítulo se analizarán las diferentes leyes y programas que regulan el SC, así como las diferentes políticas que se han aplicado, y cómo éstas han ayudado o empeorado la situación de los AHI. Por otro lado, se identificarán las diferencias que tiene cada norma con base a la aplicación de las políticas. Al igual se determinará si las instituciones trabajan en junto con las autoridades para coordinarse entre sí.

Primeramente daré una pequeña introducción de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para que podamos tener en claro el marco jurídico que rige a nivel nacional en materia de planeación urbana y de protección ambiental, posteriormente pasaremos a la legislación aplicable en el DF.

### **3.1.1 Ley General de Asentamientos Humanos**

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Julio de 1993, y su última reforma fue el 24 de Enero de 2014. Establece la normatividad básica para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, logrando el óptimo aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

Esta ley constituye el marco general de la legislación nacional en materia de planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano. También hace referencia a la concurrencia y al trabajo en coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a los diversos tipos de planes y programas nacionales, locales y a los programas de las zonas conurbadas.

La ordenación de los asentamientos se llevará a cabo mediante las acciones de conservación manteniendo el equilibrio ecológico de los centros de población y el buen estado de las áreas naturales protegidas. La urbanización deberá realizarse en tierras aptas para el desarrollo urbano, evaluando el impacto ambiental y siempre respetando las áreas de conservación. Por lo que las tierras agrícolas y forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica no deberán de cambiar de uso.

### **3.1.2 Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en 28 de Enero de 1988, su principal objetivo es la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, propiciando el desarrollo sustentable para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano garantizando su desarrollo, salud y bienestar. Sus disposiciones son de orden público e interés social.

Busca la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente; la protección de las áreas naturales, dándole prioridad a las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos, el buen aprovechamiento de los recursos naturales, la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y cielo.

La política ecológica que se plantea en la LGEEPA debe prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida.

La LGEEPA, establece que en materia de Ordenamiento Ecológico se debe de contemplar cuatro políticas generales, basada en;

*Política de protección:* se trata de proteger áreas de flora y fauna importantes dadas sus características, la cual tiene como objetivo principal prohibir estrictamente los asentamientos humanos en zonas de conservación ecológica.

*Política de conservación:* tiene como objetivo mantener la continuidad de las estructuras, los procesos y los servicios ambientales.

*Política de restauración:* es una política que va dirigida a zonas que han sufrido una degradación en la estructura o función ambiental por diversas actividades, por lo que se pretende la recuperación y establecimiento de las condiciones naturales.

*Política de aprovechamiento sustentable:* esta política promueve la permanencia del uso actual del suelo o permite su cambio en la totalidad de unidad de gestión ambiental, se asigna a aquellas áreas que por sus características son apropiadas para el uso y el manejo de los recursos naturales (LGEEPA, 2014).

## **3.2 Legislación del Distrito Federal**

### **3.2.1 Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal**

La Ley Ambiental de Protección a la Tierra del DF (LAPTDF) fue publicada el 13 de Enero del 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF). Anteriormente tenía el nombre de Ley Ambiental del DF pero el 17 de Septiembre de 2013 se publicó en la GODF el decreto por el cual se cambió el nombre por la LAPTDF.

La LAPTDF es un estatuto de orden público e interés social, cuyos objetivos son; definir los principios, instrumentos y procedimientos, mediante los cuales se conduce y evalúa la política ambiental en el DF; conservar y restaurar el equilibrio ecológico previniendo los daños al entorno natural; prevenir los daños al medio ambiente; establecer y regular las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas de competencia del DF, prever y controlar la contaminación del aire, el agua y el suelo de su competencia; establecer las medidas de control, seguridad, así como las sanciones administrativas que garanticen el cumplimiento y la aplicación de la propia ley y las disposiciones que de ella deriven, y regular la responsabilidad por daños al hábitat (LAPTDF, 2000)

Para los efectos de esta ley, se estará a las definiciones de conceptos que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como a la regulación ambiental obligatoria respecto de los usos del suelo fuera del suelo urbano, del manejo de los recursos naturales y la realización de actividades para el SC y barrancas integradas a los programas de desarrollo urbano.

En cuanto a las obligaciones de cada sector de gobierno, en el artículo 9° fracción XIV, dicta que corresponderá a la Secretaria de Medio Ambiente del DF (SEDEMA) proponer la creación de áreas de valor ambiental y ANP, así como regularlas, vigilarlas, administrarlas en los términos de esta Ley, a fin de lograr la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales

presentes en dichas áreas; asimismo procurará crear programas de reforestación permanente en SC y urbano para su preservación.

La SEDEMA en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) definirán los elementos de articulación de dichos programas con los de desarrollo urbano para asentamientos humanos en SC. El Jefe de Gobierno tendrá las facultades de ejercer las acciones judiciales y administrativas que corresponde en los casos de invasión de áreas verdes, áreas naturales protegidas y en general en SC.

En cuanto a los AHI, la fracción XIX Bis 2 del artículo 9° de la citada ley, le da la atribución a la SEDEMA en conjunto con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal de retirar a las personas que integren asentamientos humanos establecidos en contravención (incumplimiento) con los programas de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico, así como ejecutar las acciones necesarias para prevenir el establecimiento de los AHI.

Al igual que tiene la obligación de ordenar la realización de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de los preceptos de esta Ley, su reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, declaratorias de áreas naturales protegidas, programas de manejo, las condicionantes que en materia ambiental se impongan, así como todas las disposiciones legales aplicables al SC.

En el artículo 10° fracción VII de la mencionada ley se establece que, se deben aplicar sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad correspondiente por infracciones a la ley y sus reglamentos, así como levantar la denuncia correspondiente en contra de los funcionarios o personas que inciten o propicien invasiones y construyan en áreas verdes sobre SC.

Las construcciones que colinden con áreas de valor ambiental, esta ley dicta en el artículo 58°, que están obligadas a realizar un pago de aprovechamiento, para la realización de acciones necesarias con el fin de prevenir, minimizar, mitigar, compensar alguna afectación o alteración al ambiente. También deberán cubrir el pago de aprovechamientos las obras de construcción, operación y mantenimiento de conjuntos habitacionales o de oficinas en predios que colinden con barrancas, SC, ANP, áreas de valor ambiental o cuerpo de agua, los que además deberán cumplir con las condicionantes establecidas en la autorización de impacto ambiental correspondiente.

En cuestión de ANP en el artículo 93 Bis 1 fracción I, puntualiza que está prohibido “ *el establecimiento de cualquier asentamiento humano irregular y de nuevos asentamientos humanos regulares o su expansión territorial*” ; así como todas las actividades que afecten al ecosistema del área y estén prohibidas.

Según en el artículo 27 Bis., en el DF, los programas de desarrollo urbano se elaboraran bajo el PGOEDF y se evitará el fraccionamiento del SC para fines de desarrollo urbano. En esta Ley intervienen varios instrumentos para que se lleven a cabo las diferentes políticas, en particular las de Ordenamiento Ecológico que son el mecanismo para la base de la elaboración de los programas de desarrollo urbano será de carácter obligatorio para la elaboración de los programas de desarrollo urbano, en materia de usos y destinos en SC.

En general, la LAPTDF le da importancia a la evaluación sobre el impacto ambiental que causan las obras así como las actividades que pretendan realizarse en áreas de valor ambiental y ANP de competencia del DF, así como la restauración, protección y preservación del SC, por lo que las barrancas no podrán ser alteradas en forma definitiva, los cauces naturales y escurrimientos temporales.

### **3.2.2 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) fue publicada el 15 de Julio de 2010, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, tiene por objeto establecer las bases de la política urbana del DF, mediante la regulación de su ordenamiento territorial y que contemple la protección de los derechos a la Ciudad de México, el crecimiento urbano controlado y la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana (LDUDF, 2010).

En este sentido para la Planeación Urbana, el territorio del DF., es clasificado en una primer zonificación, Suelo Urbano y Suelo de Conservación, y se entiende como:

- a) Suelo Urbano: las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y que no se encuentren clasificadas como Suelo de Conservación de acuerdo con el PGOEDF, salvo los cascos urbanos de los poblados rurales.
- b) Suelo de Conservación: las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal. Las poligonales del Suelo de Conservación estarán determinadas por el PGOEDF.

En materia de zonificación para el SC., dispone textualmente *“[...] los programas contendrán el ordenamiento del territorio en el que se incluirán las clasificaciones para el caso del SC, se estará a lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF) [...]”*

Esta ley dicta en el artículo 37° fracción V, que los Programas de Desarrollo Urbano deberán integrar la zonificación que establece el PGOEDF para el SC y para las áreas de valor ambiental que se ubiquen en el suelo urbano.

Se consideran las siguientes zonas y usos de suelo de acuerdo a la zonificación: el suelo urbano podrá tener el uso habitacional, comercial, de servicios, industrial, de espacio abierto, y áreas verdes. En cuanto al SC el uso del suelo será turístico, recreativo, forestal, equipamiento rural, agrícola, pecuaria, agroindustrial, áreas de valor ambiental y ANP.

En la siguiente tabla se muestran los diferentes instrumentos jurídicos y las áreas donde son aplicadas las políticas, esto en base al SC (Ver tabla 8).

**Tabla 8. Comparación entre la Ley Ambiental y Protección a la Tierra del Distrito Federal y la Ley Desarrollo Urbano del Distrito Federal en cuanto al Suelo de Conservación.**

Ley Ambiental de Protección a la Tierra Del Distrito Federal	Ley de Desarrollo Urbano Del Distrito Federal
Dicta las limitaciones y modalidades para las Áreas Naturales Protegidas, en relación con usos y reservas, provisiones, destinos y actividades.	Fija las normas y principios básicos para planear y regular el ordenamiento territorial a partir de instrumentos (programas).
Dicta los criterios ambientales a los usos y destinos del suelo del Programa General de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en el Suelo de Conservación.	Divide al territorio del Distrito Federal en Suelo Urbano y Suelo de Conservación.
Es la base para la elaboración de programas que serán encaminados sólo en materia de usos y destinos del Suelo de Conservación. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa General de Ordenamiento Ecológico</li> <li>• Programas de manejo</li> </ul>	Es la base para la elaboración de los siguientes programas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa General de Desarrollo Urbano</li> <li>• Programas Delegacionales</li> <li>• Programas Parciales</li> </ul>
El PGOEDF administrará el uso y el desarrollo del suelo en área rural, al igual que promoverá las actividades productivas en este suelo.	El Programa General de Desarrollo Urbano dicta las directrices generales del ordenamiento territorial considerando dos áreas de actuación; Suelo Urbano y Suelo de Conservación
Los programas de manejo dictan las líneas de acción, los criterios y las actividades de las Áreas Naturales Protegidas.	Los programas parciales son diseñados específicamente para los Poblados Rurales, con los cuales se pretende darle el uso adecuado al suelo.

Fuente: elaboración propia con datos recabados de la LAPTDF y LDUDF.

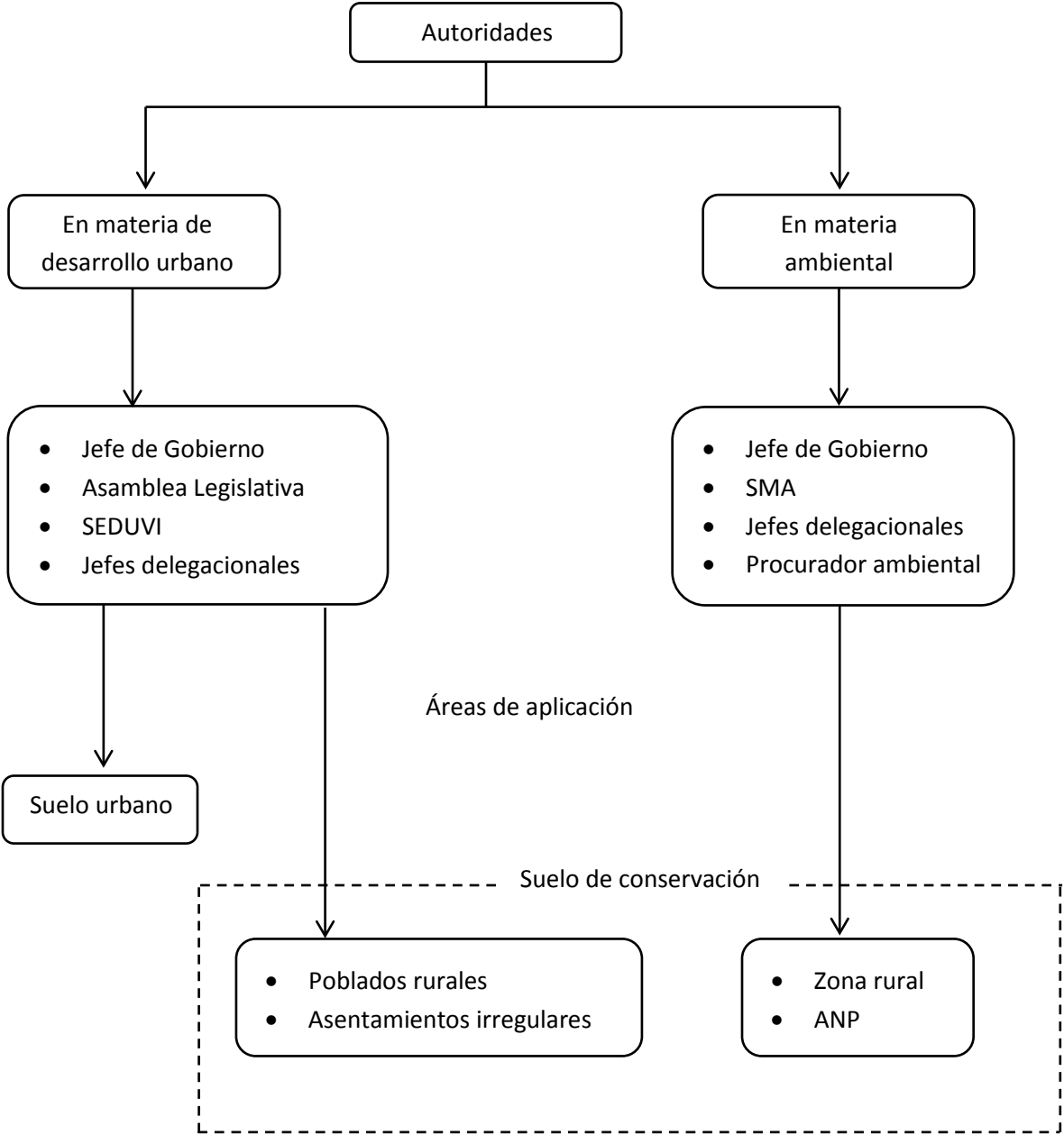
Las áreas naturales son una prioridad de la LAPTDF, pero hay una complementariedad con la LDUDF, entre estas dos normas muchos de los objetivos que están dictados por una la otra la retoma, aunque varían las zonas de la aplicación de las políticas que actúan sobre el SC.

El cuidado de las áreas naturales y la expansión urbana sobre estas, son las directrices en la cual están encaminadas la Ley Ambiental y la Ley Urbana, la aplicación de los diferentes programas genera una serie de conflictos ya que estos están dirigidos a diferentes zonas de conservación, por lo que hace que las autoridades que participan en la legislación entran en competencia porque uno ni otro puede intervenir en la zona que no le compete según estipulado en la Ley.

El SC está reglamentado por la Ley Ambiental como por leyes de carácter federal, aunque dentro de este suelo los diferentes recursos naturales y la vida silvestre son regulados por leyes federales, lo que implica una dificultad para la aplicación de la ley. Como dice Schteingart y Salazar (2005) esto puede dejar insuficientemente claro los ámbitos de actuación de las diferentes instancias y niveles de gobierno.

La Ley Orgánica de la Administración Pública establece las facultades de la administración local, con lo cual se delega las responsabilidades y las distintas áreas de actuación, tanto para la legislación urbana como ambiental (Ver esquema 1).

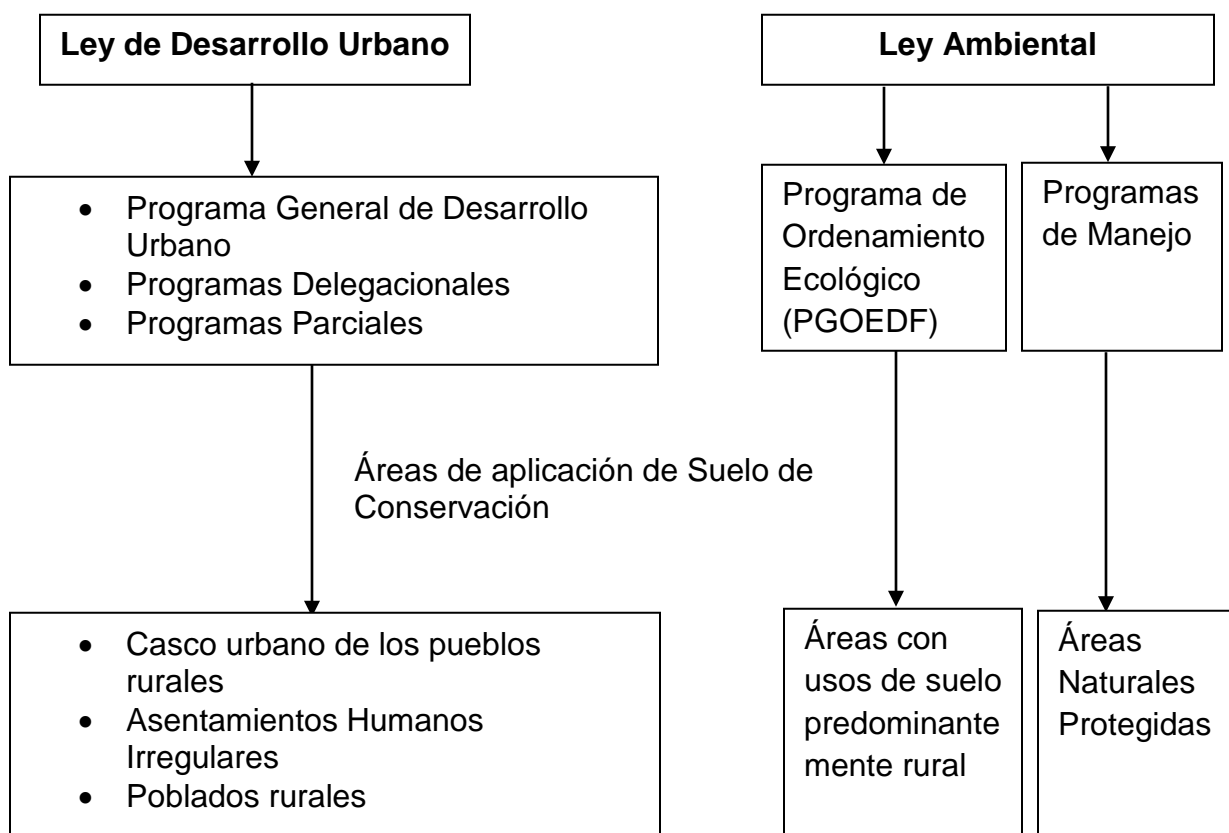
**Esquema 1. Autoridades que trabajan sobre el Suelo de Conservación.**



Fuente: Schteingart, Salazar, Expansión urbana, sociedad y ambiente, 2000.

De la legislación urbana y ambiental, se derivan diferentes tipos de instrumentos aplicables al SC y ANP, que regulan el uso de suelo en el DF mediante los diferentes tipos de zonificación que establece los programas delegacionales de desarrollo urbano y el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF., todos ellos derivados de la Ley Urbana y la Ambiental (Ver esquema 2).

**Esquema 2. La legislación Urbana y Ambiental y sus instrumentos**



Fuente: Schteingart, Salazar, Expansión urbana, sociedad y ambiente, 2000.

### **3.3 Programas Urbanos – Ambientales**

#### **3.3.1 Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal**

El Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF (PGOEDF) fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1° de Agosto de 2000, por la entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal Rosario Robles Berlanga. Este programa tiene como objetivos fundamentales el ordenamiento y fomento de las actividades productivas rurales y los servicios ambientales, la preservación de las tierras y bosques, así como evitar la proliferación de AHI, la deforestación, la pérdida de biodiversidad y de zonas con vegetación natural, indispensables para mantener el equilibrio ecológico de la Ciudad de México.

Su ámbito de aplicación es el SC que se extiende sobre 9 delegaciones: Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, comprende todo el suelo ocupado por los recursos naturales (PGOEDF, 2000).

El Ordenamiento Ecológico es el instrumento de la política ambiental, mediante el cual se pretende resolver el desarrollo de actividades y obras en SC, que a su vez se incorporan a los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, estableciendo las regulaciones o condicionantes procedentes en la materia, brindándoles un uso de suelo, los cuales se describen a continuación.

- a) Forestal de Conservación: zonas que se caracterizan por tener las mayores extensiones de vegetación natural, corresponden a las partes boscosas de las delegaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Gustavo A. Madero. Abarcan 33,155.5 ha., (36.4% del Suelo de Conservación).
- b) Forestal de Conservación Especial: ocupa una extensión de 3, 210.7 ha., que representa 3.6 % del Suelo de Conservación, en esta área se desarrollan actividades productivas y turísticas que generan recursos económicos para los pueblos, ejidos y comunidades de estas zonas.

- c) Forestal de Protección: abarca 6,985.5 ha., (7.9% del Suelo de Conservación) y se distribuye principalmente en las delegaciones Tlalpan y Milpa Alta, aunque existen pequeños manchones en casi todas las delegaciones rurales del sur del Distrito Federal. En estos terrenos se deberá evitar las prácticas que alteren la estructura y función del suelo y de los ecosistemas naturales.
- d) Forestal de Protección Especial: esta zonificación ocupa 2,006.1 ha., (2.3% del Suelo de Conservación) y se ubica principalmente en la Delegación Milpa Alta, así como en una pequeña parte de las delegaciones Tlalpan y Magdalena Contreras.
- e) Agroforestal: esta zonificación se ubica en todas las delegaciones, aunque la mayor parte se encuentra en las delegaciones Milpa Alta y Tlalpan. La categoría abarca una superficie de 6,141.8 ha., (6.9% del Suelo de Conservación), y es una zona de transición entre el bosque y las tierras de cultivo, considerados preferentemente forestales, donde se desarrollan actividades agrícolas y pecuarias con mayor intensidad.
- f) Agroforestal Especial: zonificación localizada principalmente en la Delegación Tlalpan, en las inmediaciones de la Sierra del Ajusco y el Volcán Pelado, ocupa una extensión de 5,084.3 ha., (5.7% del Suelo de Conservación).
- g) Agroecológica: ocupa 14,056.2 ha., lo que representan 15.9% del Suelo de Conservación y se encuentra distribuida en todas las delegaciones con Suelo de Conservación, especialmente en la Delegación Milpa Alta, Xochimilco y Tlalpan. En éstas áreas se deberá evitar las prácticas que alteren la capacidad física y productiva del suelo y de los recursos naturales.
- h) Agroecológica Especial: esta zonificación abarca 3,114.5 ha., (3.5% del Suelo de Conservación y se distribuye sobre las zonas chinamperas de Xochimilco y Tláhuac, así como en los humedales de ambas delegaciones.

Como podemos darnos cuenta el PGOEDF plantea el uso de suelo permitido en SC., al cual debe acatarse los programas de desarrollo delegacionales. El PGOEDF dicta que sólo se evitaren los asentamientos humanos en el suelo con zonificación Forestal de Conservación Especial y Agroforestal Especial.

Ahora bien, en el sector de infraestructura y Servicios el PGOEDF, plantea que toda construcción u obra pública o privada, que se pretenda desarrollar en SC, se entenderá exclusivamente como la infraestructura de apoyo para la realización de las actividades permitidas por el Ordenamiento Ecológico del DF, así como sólo se permitirá un nivel de construcción en el SC excluyendo las áreas denominadas del Programa de Desarrollo Urbano.

El PGOEDF dicta la política de Ordenamiento Ecológico, que es la base para la regulación de las actividades humanas, es decir actividades humanas que sean compatibles con la capacidad de un territorio. En particular para el SC, el Ordenamiento Ecológico, es un instrumento de planeación dirigido a regular las actividades forestales, agrícolas, ganaderas, recreativas y de conservación de la diversidad biológica, así como a contrarrestar el crecimiento urbano desordenado. Sin embargo, sólo en dos áreas del SC prohíbe los AHI, dejando a las otras zonificaciones desprotegidas.

### ***3.3.2 Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal***

El Programa General de Desarrollo Urbano (PGDUDF) publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de Diciembre de 2003, por el entonces Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador.

El PGDUDF determina la estrategia, políticas y acciones generales de ordenación del territorio del DF, y es el marco de referencia para elaborar y aprobar los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano. Consigna la clasificación de usos del suelo y define los lineamientos fundamentales para su uso.

Señala, igualmente, las áreas de actuación donde aplicarán políticas urbanas integrales y acciones estratégicas. Todo ello mediante la intervención directa del Gobierno o a través de la acción coordinada, concertada e inducida con los gobiernos de las entidades federativas vecinas y con los sectores social y privado (PGDUDF, 2003; 140).

En el programa, se consideran dos áreas de actuación; Suelo urbano y Suelo de Conservación. En los términos de incorporación de infraestructura al DF decreta que en los poblados y comunidades rurales asentados en SC, el análisis de factibilidades hidráulicas tendrá que ser detallado e interinstitucional (Secretaría de Obras, de Medio Ambiente y de Desarrollo Urbano); así como tendrá que procederse a la desocupación de las zonas de los asentamientos irregulares, ofreciendo alternativas de viviendas en áreas de redensificación.

Además promueve al acceso equitativo de la vivienda. En lo que concierne al SC se impulsará la vivienda en el corto y mediano plazo, la construcción y mejoramiento de la vivienda rural y se impedirá la expansión horizontal de las viviendas dispersas ubicada en los cascos de los poblados rurales, de acuerdo a lo establecido en el PGOEDF y en los programas parciales de desarrollo urbano aplicables. No serán utilizables las zonas comprendidas dentro de los límites de las reservas ecológicas ubicadas en el SC.

Por otra parte se restringe la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales de alto impacto urbano en delegaciones con SC; se impulsa la redensificación y repoblamiento de las delegaciones centrales y áreas con factibilidad de servicios; se contribuye al desarrollo económico con la reactivación del sector y la generación de empleos; y se incrementa y diversifica la oferta de vivienda social y popular.

En el SC, se aplicarán políticas de conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales establecidos en el PGOEDF, permitiéndose desarrollar en ellas las actividades generales y

específicas descritas en su tabla de actividades, con el objeto de instrumentar las acciones de gestión ambiental necesarias para mantener los bienes y servicios ambientales y fomentar el desarrollo rural.

Igualmente define las áreas de actuación en SC; de rescate ecológico que son las áreas cuyas condiciones naturales fueron alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y requieren de acciones para restablecer, en lo posible, su situación original. En estas áreas se ubican, generalmente, los AHI.

En conclusión, el PGDUDF sólo trata los diferentes tipos de zonificaciones para el SC, su eje principal es el desarrollo urbano y la vivienda en zona urbana rural.

### **3.3.3 Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan**

El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan (PDDU de Tlalpan) fue publicado el 13 de Agosto de 2010. Es un instrumento que permite la vinculación de los objetivos y estrategias de los diferentes niveles superiores de planeación, con el propósito de lograr el desarrollo armónico de la Delegación orientando la planeación y el ordenamiento territorial, mediante normas generales a los que se debe sujetarse los usos de suelo, por ejemplo al SC, se le asigna diferentes usos a los que se deberán sujetar los diferentes pueblos rurales.

La Delegación Tlalpan cuenta con seis programas parciales de desarrollo urbano, en el SC se localizan siete poblados rurales y 192 AHI. Poco más del 52% del SC (13,268 hectáreas), es de vegetación natural de valor ambiental. En cuanto al suelo utilizado para la realización de actividades primarias, se estima que en total existen 7,912.39 hectáreas destinadas a estas actividades, lo que representa el 31.12% del SC (PDDU de Tlalpan, 2010).

El SC de la Delegación Tlalpan se divide en:

- a) Área de Producción Rural Agroindustrial: contempla las áreas destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial. La Ley en la materia y el PGOEDF determinarán la concurrencia y características de su producción.
- b) Área de Preservación Ecológica: son extensiones naturales muy vulnerables a las alteraciones y requieren medidas para el control del suelo, el agua y la vegetación, así como para desarrollar actividades compatibles con la función ambiental. Las únicas obras y actividades en estas zonas serán las dedicadas a la recuperación de cuencas mediante captaciones e infiltración del agua, desarrollo de los bosques y protección de la erosión del suelo.
- c) Área de Rescate Ecológico: son aquellas áreas de barrancas cuyas condiciones naturales han sido alteradas por usos del suelo inconvenientes

derivados de su ocupación por AHI o por el manejo indebido de recursos naturales y que requieren de acciones para restablecer en lo posible su situación original. La ubicación de estas áreas en el SC., es estratégica ya que, por un lado representan la franja de protección intermedia entre la zonificación Preservación Ecológica, y los procesos urbanos y prácticas agrícolas inadecuadas, y por otro, hay posibilidades de restaurarlas para su transformación en área de Preservación Ecológica.

En el SC concurren usos urbanos localizados principalmente en los poblados rurales, en donde existen unas 1,158.05 y 200.39 ha., con usos habitacionales y habitacionales con comercio respectivamente, además de 14.93 ha., de comercio rural, 10.92 ha., de Industria rural y 417.41 ha., de equipamiento rural que incluyen al Colegio Militar (386.97 ha) (PGDU de Tlalpan, 2010).

Por otra parte, se impulsará a corto y mediano plazo, la construcción y el mejoramiento de la vivienda rural y se impedirá la expansión horizontal de la vivienda dispersa y ubicada en los cascos rurales, de acuerdo a lo establecido en el PGOEDF y el los programas parciales de desarrollo urbano (PGDU de Tlalpan, 2010).

Este programa contempla en su capítulo IV apartado 6.2, sección 6.2.2 que con el objeto de dar atención integral a la problemática de los AHI, se creará una Comisión de Regulación Especial integrada por el Órgano Político administrativo en Tlalpan, la SEDUVI, la SEDEMA y la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea Legislativa del DF, dicha comisión será presidida por el Jefe del órgano Político Administrativo en Tlalpan.

La comisión deberá definir sus reglas de operación, los términos de referencia para la elaboración de los estudios para determinar Afectación Urbana y Ambiental, así como de los Estudios Específicos y de aquellos realizados para los

Diagnósticos, así mismo determinará el mecanismo por el cual se dictaminarán estos estudios (...).

Considerando los principios del desarrollo integral y sustentable, así como una configuración del territorio a partir del impulso al uso del suelo de manera óptima, se proponen los usos del suelo e intensidades de uso que se muestran en la tabla No. 9, en donde también se puede observar la superficie total de cada uno, así como, su participación relativa con respecto al total Delegacional.

**Tabla 9. Distribución de usos de suelo en Suelo de Conservación.**

Uso	Superficie	
	ha	%
Habitacional Rural	1,158.05	4.55
Habitacional Rural con Comercio y Servicios	200.39	0.79
Comercio Rural	14.93	0.06
Mixto Rural	1.88	0.01
Baldíos en Zona Rural	214.40	0.84
Plazas, Parques y Jardines en Zona Rural	22.10	0.09
Equipamiento Rural	417.41	1.64
Industria Rural	10.92	0.04
Vegetación Natural con Valor Ambiental	13,268.56	52.19
Zona Erosionada (Altamente Perturbada)	1,370.84	5.39
Zona Agropecuaria	7,912.39	31.12
Programas Parciales de Desarrollo Urbano	834.13	3.28
TOTAL	25,426.00	100.00

Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano de Tlalpan 2010.

El SC de Tlalpan posee importantes zonas de recarga hidrológicas, que se ven disminuidas por la localización de los asentamientos humanos. Por ello, la prohibición de asentamientos humanos en esta zona.

Para estos antecedentes el PDDU de Tlalpan propone las siguientes estrategias para el SC:

- Crecimiento cero de los asentamientos humanos.
- Restauración y conservación de ecosistemas de alto valor ambiental
- Pago de servicios y bienes ambientales como mecanismo para compensar los costos de la conservación.
- Sólo se permite la construcción de una vivienda cada 500 metros una de otra.
- Evitar la ocupación por asentamientos irregulares mediante brigadas de vigilancia continua.

Sin embargo, aquellas construcciones que hallan edificado sin licencia en SC, podrán regularizarse siempre y cuando cumplan con lo siguiente; que se hayan construido antes de la entrada en vigor de este programa, que cuenten con escritura pública, si es en régimen comunal o ejidal que cuenten con la regularización de la tierra por parte de la CORETT, que en un mismo predio no sean más de cinco viviendas y que tenga una altura máxima de tres niveles de construcción.

No se permitirán nuevas construcciones y/o ampliaciones de vivienda u otro tipo de instalaciones para el uso habitacional, en tanto no se autorice la modificación de la zonificación.

En cuanto a la distribución de agua, sólo se beneficiará con el suministro de agua potable a través de carros tanque a las familias que estén registradas en el censo delegacional sobre AHI.

Así como todo AHI que no aparezca en el diagnóstico del presente PDDU de Tlalpan 2010, serán sujetos de los procesos administrativos y penales previstos por la legislación vigente; por lo que no podrán ser considerados dentro de las políticas de asentamientos.

Existen tres políticas para la atención de los AHI que se encuentran en SC:

- a) Regulación Especial (con zonificación HR): esta política aplicará a los asentamientos irregulares y se implementará a través de la definición tres zonificaciones normativas; Habitacional Rural (HR), Habitacional Rural con Comercio y Servicios (HRC), Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB) con normas particulares referentes a lineamientos de compatibilidad con el entorno natural, así como de control del crecimiento urbano.
- b) Sujetos a Estudio Específico: aquellos asentamientos que sean dictaminados factibles de regularización, quedarán sujetos a la aplicación de las normas particulares para asentamientos con Regulación Especial, por lo tanto accederán a la zonificación Habitación Rural(HR), Habitación Rural de Baja densidad (HRB) y Habitación Rural con Comercio (HRC).
- c) Sujetos a Diagnóstico: la Comisión de Regulación Especial hará un estudio y de ser positivo el dictamen de la Comisión, el polígono quedara sujeto a Estudio Específico.

Según el PDDU de Tlalpan, con este tipo de políticas se pretende ver la posibilidad de recategorizar los 192 asentamientos irregulares para clasificarlos dentro de la "Regulación Especial" y así asignarle la zonificación correspondiente para posteriormente regularizarlos.

Por otro lado, los pobladores de los AHI deberán comprometerse a adoptar las medidas necesarias, a fin de evitar la construcción de viviendas, cuartos o construcciones provisionales y/o la ocupación de suelo por más población distinta a la inscrita en el padrón, confinando la zona que sea objeto de aplicación de las Normas de Ordenación Particulares para AHI sujetos a Regulación Especial y

Estudio Específico, evitando la densificación del asentamiento. Asimismo, no deberán realizar modificaciones y/o ampliaciones de las existentes, en tanto no se cuente con el dictamen de la Comisión de Regulación Especial.

En este programa se puede identificar una irregularidad, en donde se observa la existencia de áreas con un cambio de “Uso del Suelo” de Preservación Ecológica (PE) a Agrícola o a Uso Habitacional; áreas en las que el PDDU 1997 contemplaba usos urbanos y sin embargo continúan siendo agrícolas y; áreas donde el PDDU 1997 indica Rescate Ecológico y actualmente son asentamientos humanos. Al igual que se encuentran asentamiento irregulares que ya tienen un uso habitacional definido y que la mayoría de estos son de carácter residencial.

#### ***3.3.4 Programas Parciales de Desarrollo Urbano de Tlalpan***

Son programas que hacen referencia a cualquier tipo de programa localizado y acotado por los programas delegacionales. Establecen regulaciones específicas a los usos de suelo al interior de sus circunscripciones.

En la Delegación Tlalpan, como niveles complementarios de planeación, existen 6 Programas Parciales en SC., normando una superficie de 828 ha: San Andrés Totoltepec, Héroes de 1910, Parques del Pedregal, Tlalpuente, Tlalpan Centro y Torielloguerra.

##### *Programa Parcial Héroes de 1910*

Mediante este acuerdo se declara Zona Especial de Desarrollo Controlado la Colonia Héroes de 1910. De acuerdo a los estudios técnicos realizados por la Dirección General de Ordenación Urbana y Protección Ecológica, la presente colonia cuenta con las características especiales para el desarrollo para usos y destinos encaminados a la conservación y preservación de áreas arboladas y con potencial agropecuario y para la construcción de vivienda limitada.

La Colonia se estableció dentro de Área de Conservación Ecológica hace aproximadamente 26 años, sin ningún control planeado por lo que trajo como consecuencia un crecimiento anárquico.

Toda obra, correspondiente a infraestructura urbana podrá iniciarse en cualquier momento dentro de los límites de la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) de común acuerdo con las diversas unidades administrativas y órganos desconcentrados del entonces Departamento del Distrito Federal. Las razones de este acuerdo es controlar la expansión del perímetro de la colonia, regenerar y mejorar la zona.

#### *Parques del Pedregal 1990.*

De acuerdo a los estudios técnicos realizados por la dirección del Programa de Desarrollo Urbano, la colonia Parques del Pedregal presenta usos y destinos encaminados principalmente a la vivienda unifamiliar.

Por lo que reglamenta los predios en base a los niveles de construcción que estos deben tener, por ejemplo los predios frente a periférico y Alborada sólo se permite el uso habitacional con una altura y una área libre mínima del 30%, la cual podrá ser utilizada para estacionamiento con pavimento permeable.

#### *Tlalpuente 31 de Octubre de 1990*

Mediante este acuerdo se aprobó la normatividad de la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) denominado Tlalpuente de acuerdo a los estudios técnicos Tlalpuente, presenta características especiales para el desarrollo de usos y destinos encaminados a la conservación y preservación de áreas arboladas y con potencial agropecuaria, por lo que debe de haber una construcción de vivienda limitada.

Se pretende evitar que se edifiquen o amplíen construcciones sin ninguna normatividad específica. Sólo se permitirá una vivienda por cada 500 metros cuadrados, los predios no deberán de tener una superficie menor de 500 m2.

Se permitirán construcciones máximas de 180m2 en terrenos menores de 2, 250 m2.

### *Zona Centro Tlalpan 1993*

Mediante este acuerdo se declara zona especial de desarrollo controlado (ZEDEC) presenta características especiales para el desarrollo de usos y destinos encaminados a la conservación y preservación de la Zona Histórica y Patrimonial del Centro de Tlalpan y de las áreas arboladas, así como para la construcción de vivienda limitada.

- a) Uso habitacional unifamiliar: lote de 500m2 y una altura máxima de 9 metros. En las viviendas unifamiliares con predios menores de 1000 m2 se podrá construir una vivienda por cada uno.
- b) Habitacional con comercio en planta baja: se permite la construcción de comercio con una superficie máxima de 100.00 m2.

En la zona habitacional unifamiliar, en lotes tipo de más de 1,001 m2., se permitirá la subdivisión de las viviendas actuales en departamentos con un mínimo de 180 m2., de superficie cada uno, en régimen de condominio siempre y cuando se respete en lo esencial la estructura básica de la construcción existente.

Para la vivienda plurifamiliar, la vivienda no podrá ser menor a 80.00 m2. de superficie por vivienda, se podrá construir el número de viviendas que resulte de respetar a partir del nivel de banquetta ( Ver tabla 10).

**Tabla 10. Características de la vivienda plurifamiliar.**

<b>Habitación plurifamiliar.</b>	
<b>Menores a 100.00 m2.</b>	2 Cajones por vivienda.
<b>De 101.00 m2 a 200.00 m2.</b>	3 Cajones por vivienda.
<b>De 201.00 m2 a más.</b>	4 Cajones por vivienda.

Fuente: Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Zona Centro Tlalpan 1993.

Con el objeto de llevar acabo lo acordado se crea el Comité de Vigilancia y Seguimiento, cuya finalidad es asegurar la observancia de lo determinado en la misma y colaborar como órgano de consulta con las autoridades de Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica y la Delegación Tlalpan, para que las acciones en materia urbana que se lleven a cabo dentro de la ZEDEC Zona Centro de Tlalpan sean congruentes con lo aquí establecido y acordado.

#### *Toriello Guerra 2013*

Con este acuerdo se hace el cambio de uso de suelo de la colonia Toriello Guerra, en sustitución de la ya asignado por el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpan versión 1997, asignando una nueva zonificación secundaria de H1, habitacional 100 hab/ha, con posibilidad de incrementos a la densidad habitacional de aumentar el número de viviendas hasta el equivalente a una zona secundaria H2, habitacional 200 hab/ ha, y una zona secundaria con Av. Áreas verdes y espacios abiertos.

#### *Programa Parcial de San Andrés Totoltepec.*

Este programa Parcial define los usos de suelo y los niveles de construcción bajo el régimen la zonificación establecida (ver tabla 11).

Al igual que se desarrolla ecotecnias, por ejemplo el uso de pavimentos, estos deberán de ser permeables para facilitar la filtración de agua, así como no incrementar la densidad más allá de lo permitido sobre todo para la zonificación HR Y HRB.

**Tabla 11. Niveles de construcción de acuerdo al uso de suelo establecido.**

Zonificación	Concepto	Altura	Área libre %	Lote mínimo
HRC	Habitacional Rural con Comercio	2 niveles	40	250
HRC	Habitacional Rural con Comercio	2 niveles habitacional; nivel habitacional con local comercial en planta baja , no mayor de 30 m2	30	200
HR	Habitacional Rural Unifamiliar	2 niveles	40	350
HR	Habitacional Rural Unifamiliar	2 niveles	50	350
HR	Habitacional Rural Unifamiliar	2 niveles	70	500
HR	Habitacional Rural Unifamiliar	2 niveles	80	750
HRB	Habitacional Rural de Baja Densidad Unifamiliar	2 niveles	90	1,500
HRB	Habitacional Rural de Baja Densidad Unifamiliar	2 niveles	95	4,000

Fuente: Programa parcial de San Andrés Totoltepec.

### **3.3 Irregularidades entre las distintas normas: Urbana-Ambientales**

El marco normativo tanto de la Ley Urbana como Ambiental, son instrumentos de regulación y de planeación del ordenamiento territorial, que cumplen funciones distintas sobre el SC. Existe una gran desigualdad entre las normas de regulación, por lo que a continuación se mencionarán las irregularidades que se pudieron observar en el momento de analizar las diferentes leyes y programas.

Las leyes y programas aplicados sobre el SC del DF, no sólo proponen el cambio de uso de suelo para los asentamientos irregulares, sino que entre ellos existe una incompatibilidad en la normatividad y la aplicación de las políticas, mostrando diversidad de criterios en la aplicación de la normatividad urbana y ambiental.

Primeramente, en la Ley ambiental y la Ley urbana, se dispone que los programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en el PGOEDF, ya que es un instrumento obligatorio. Sin embargo el PDDU de Tlalpan, propone regularizar las construcciones que se encuentren en uso Habitacional Rural dentro del SC, bajo ciertos criterios; contar con la

regularización de la tenencia de la tierra, que en un mismo predio no sean más de cinco viviendas y tengan una altura de máxima de tres niveles de construcción.

Asimismo, el PGDUDF establece que los usos de suelos determinados en los programas delegacionales para el SC serán de acuerdo con las categorías establecidas en el PGOEDF. Si bien se observa, la base principal es el PGOEDF. Los distintos programas tanto delegacionales como parciales estiman diferentes líneas de actuación por lo cual los hace vulnerables a ser violados por los distintos órganos de gobierno.

La LAPTRDF, establece el cuidado y manejo de los recursos naturales prohibiendo estrictamente el establecimiento de cualquier asentamiento humano. Sin embargo, la LGDUDF, señala que para cualquier construcción, ampliación o modificación sobre el SC, deberá de ser expedida una licencia de construcción especial, en su modalidad de edificaciones en SC. Por lo que la Ley Urbana contempla los asentamientos en SC, no lo dice con esas palabras pero el hecho que se expida un permiso para la edificación quiere decir que hay una tolerancia sobre estos.

A pesar de que el PGOEDF expone las principales amenazas a la calidad ambiental en el SC, explicando que están asociadas al crecimiento urbano y el cambio de la cobertura del suelo, causando la pérdida de zonas de recarga de acuíferos. Por lo que se prohíbe el cambio de uso de suelo, pero el PDDU de Tlalpan maneja el cambio de suelo para los asentamientos irregulares dentro del SC para que con el tiempo estos mismos sean regulados y pasen a formar parte de la ocupación legal. Al regularlos hay una cierta flexibilidad y violación a las normas que prohíben los AHI y permite que se sigan propagando.

En general, los programas delegacionales de desarrollo urbano y el PGOEDF asignan las zonificaciones al SC con usos permitidos y prohibidos para la vivienda, los cuales difieren entre sí. En un análisis comparativo que realizó la PAOT se encontró la incompatibilidad que hay entre los diferentes usos de suelo, según el PGOEDF y los programas delegacionales (Ver mapa 2).

En la siguiente tabla se muestran los usos que asignan el PGOEDF y los programa delegacionales, los cuales tienen usos diferentes entre sí. En el PGOEDF una parte del SC se decretó como Forestal de Conservación mientras en el Programa Delegacional de Tlalpan 2010, lo asignó como Áreas Verdes de Valor Ambiental y así sucesivamente (Ver tabla 12).

**Tabla 12. Incompatibilidad de usos permitidos en el Suelo de Conservación, según la PAOT, 2010.**

<b><i>Incompatibilidad de usos permitidos en el Suelo de Conservación, según la PAOT, 2010</i></b>	
PGOEDF	Programas Delegacionales
Forestal de Conservación Especial	Áreas Verdes
Forestal de Conservación	Áreas Verdes de Valor Ambiental
Agroforestal Especial	Producción Rural Agroindustrial
Equipamientos Urbanos	Equipamiento Rural
Agroforestal	Habitacional Rural

Fuente: estudio realizado por la PAOT, Diciembre 2010.

Otra de las irregularidades que se pudo observar mientras se comparaban los mapas de los distintos programas (PDDU de Tlalpan 2010-PGOEDF) se encontró que el PDDU de Tlalpan asigna sólo tres zonificaciones al SC., mientras que el PGOEDF ocho, de las cuales tienen usos de suelo diferentes (Ver mapa 2 y 3).

Por otra parte, varios asentamientos se encuentran en más de una zonificación por el PGOEDF. Entre el mismo PDDU de Tlalpan hay incongruencias ya que en unas tablas se muestra 191 asentamientos irregulares y en otra 192.

Por consiguiente, el PDDU de Tlalpan versión 2010, a pesar que se refiere a las consecuencias que traen los asentamientos irregulares en SC, está generando la posibilidad de regularización de los asentamiento a través de la aplicación de las políticas de atención, con el cambio de uso de suelo, pasando de uso con fines de protección y conservación a uno habitacional, aun en aquellos asentamientos que cuentan con un sólo servicio y con poco tiempo de existencia.

El PDDU de Tlalpan 2010, no define estrategias y políticas para frenar la expansión urbana en SC., lo que genera confusión jurídica que propicia irregularidad. De 114 asentamientos humanos irregulares por el PDDDU de Tlalpan versión 1997, a los 192 asentamientos de la versión 2010, el número de asentamientos irregulares casi se duplicó en 13 años; incrementándose al triple la superficie de ocupación de casi 400 a 1, 129.75 ha (PDDU de Tlalpan, 2010). Según la PAOT se debe a que existió una falta de aplicación de las políticas de atención de los asentamientos irregulares establecidos en el PDDU de Tlalpan versión 1997, debido a que no hay una constancia de implementación.

Al parecer las instituciones que se encargan del manejo de los asentamientos irregulares, no cuentan con coordenadas concretas y exactas para llevar un registro adecuado sobre la extensión del territorio. Según la Dirección de Dictámenes y Peritajes del Ordenamiento Territorial (2010) ésta cuenta con unas coordenadas diferentes de los asentamientos a las que maneja la Delegación Tlalpan. Con esto, se da a notar que no trabajan en coordinación por lo que la información que poseen varía y esto hace no tener claro los límites de las poligonales inscritas en los censos.

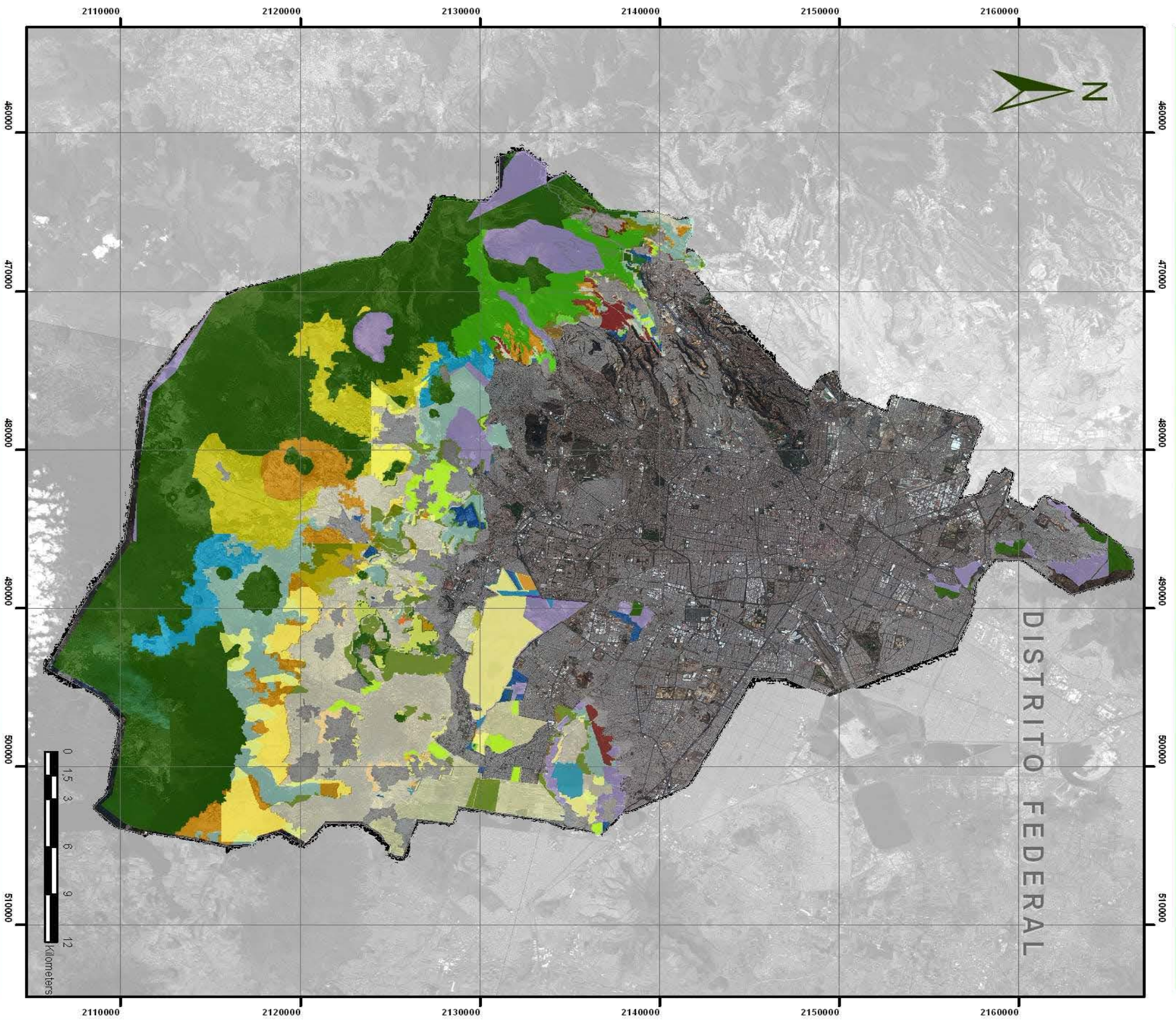
Cuando la legislación entró en vigor, ya había gran parte de asentamientos irregulares. Cabe destacar que ninguna ley es retroactiva, por lo que no se pueden retirar los asentamientos irregulares ya existentes, sólo se atienden con políticas que dictan los programas urbanos delegacionales. Al parecer estos no han dado soluciones concretas, ya que sí se analiza el crecimiento de los polígonos antes y después de que entrara en vigor la legislación nos podemos percatar que el crecimiento se ha incrementado considerablemente.

Nos podemos percatar de que existe una ausencia en la revisión de las leyes y programas, cuando se dice que se deben de revisar y actualizar cada tres años, sin embargo algunos no han sido modificados de acuerdo a los censos de los asentamientos irregulares, por lo que es imposible tener una claridad del crecimiento de los AHI en SC. Asimismo, las políticas que dicta cada normativa no

concuerdan con la realidad de la expansión urbana incontrolada de la periferia en SC.

Como se puede observar existe una incompatibilidad entre las diferentes normas, es necesario que el sector urbano y ambiental, trabajen en coordinación para la elaboración tanto de leyes como de programas que concuerden entre sí, principalmente en el uso de suelo. Si no hay una colaboración en equipo difícilmente se podrá llegar a un acuerdo para la elaboración de políticas que sean sustentables, ya no para combatir y quitar a los AHI existentes, sino para frenar el crecimiento poblacional en SC.

# Incompatibilidad de usos de suelo

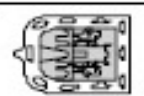
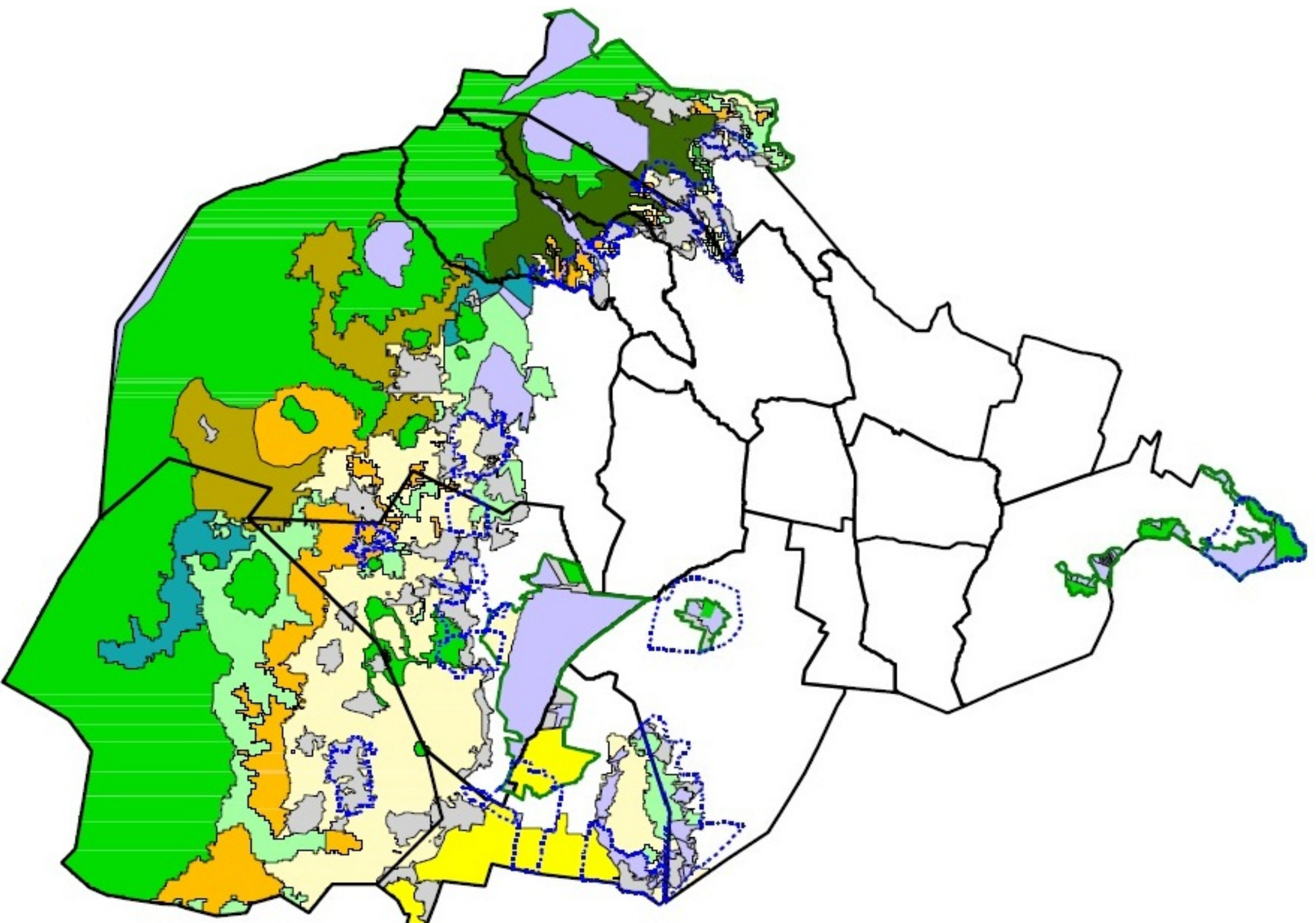


<p><b>PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Agroecología</li> <li>Agroecología Especial</li> <li>Agroforestía</li> <li>Agroforestía Especial</li> <li>Áreas Naturales Protegidas</li> <li>Equipamientos Urbanos</li> <li>Forestal de Conservación</li> <li>Forestal de Conservación Especial</li> <li>Forestal de Protección</li> <li>Forestal de Protección Especial</li> <li>Polígonos Rurales</li> <li>Programa Paralelos</li> </ul>	<p><b>PROGRAMAS DELEGACIONALES DE DESARROLLO URBANO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Áreas Verdes</li> <li>Áreas Verdes de Valor Ambiental</li> <li>Centro de Barrio</li> <li>Equipamiento Rural</li> <li>Espacio Abierto</li> <li>Estudios Específicos</li> <li>Recreacional</li> <li>Recreacional Comercial</li> <li>Recreacional Mixto</li> <li>Recreacional Rural</li> <li>Recreacional con Bajas Densidades</li> <li>Recreacional con Opciones en Franja Baja</li> <li>Proyectos de Ecología</li> <li>Programa Especial</li> <li>Programa Especial Agrícola</li> <li>Recreación Recreación</li> <li>Usos Verdes</li> </ul>	<p><b>ESTUDIO</b></p> <p><b>Análisis comparativo entre los usos de suelo permitidos en el Programa General de Ordenamiento Ecológico y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, de los cuales derivaron diversas capas en las que los usos de suelo entre ambos tienen permisos diferidos en la parte que corresponde al suelo de conservación.</b></p>	<p><b>PROYECCIÓN</b></p> <p>Projected Coordinate System: WGS_1984_UTM_Zone_14N          Projection: Transverse_Mercator          Geographic Coordinate System: GCS_WGS_1984          Datum: D_WGS_1984          Prime Meridian: Greenwich          Angular Unit: Degree          Quadrant: cada 10,000 metros          Ingen de Fondo: Imágenes de satélite QuickBird 2008 y Spot 2009          Publicación: Diciembre 2010          Proprietario: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal          Origen de la capa: Análisis sobre incompatibilidades de uso de suelo.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

VERSIÓN DE DIVULGACIÓN (NO PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS)

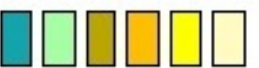
# ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

## ZONIFICACIÓN NORMATIVA



**GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE**  
**COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES**  
**Y DESARROLLO RURAL**

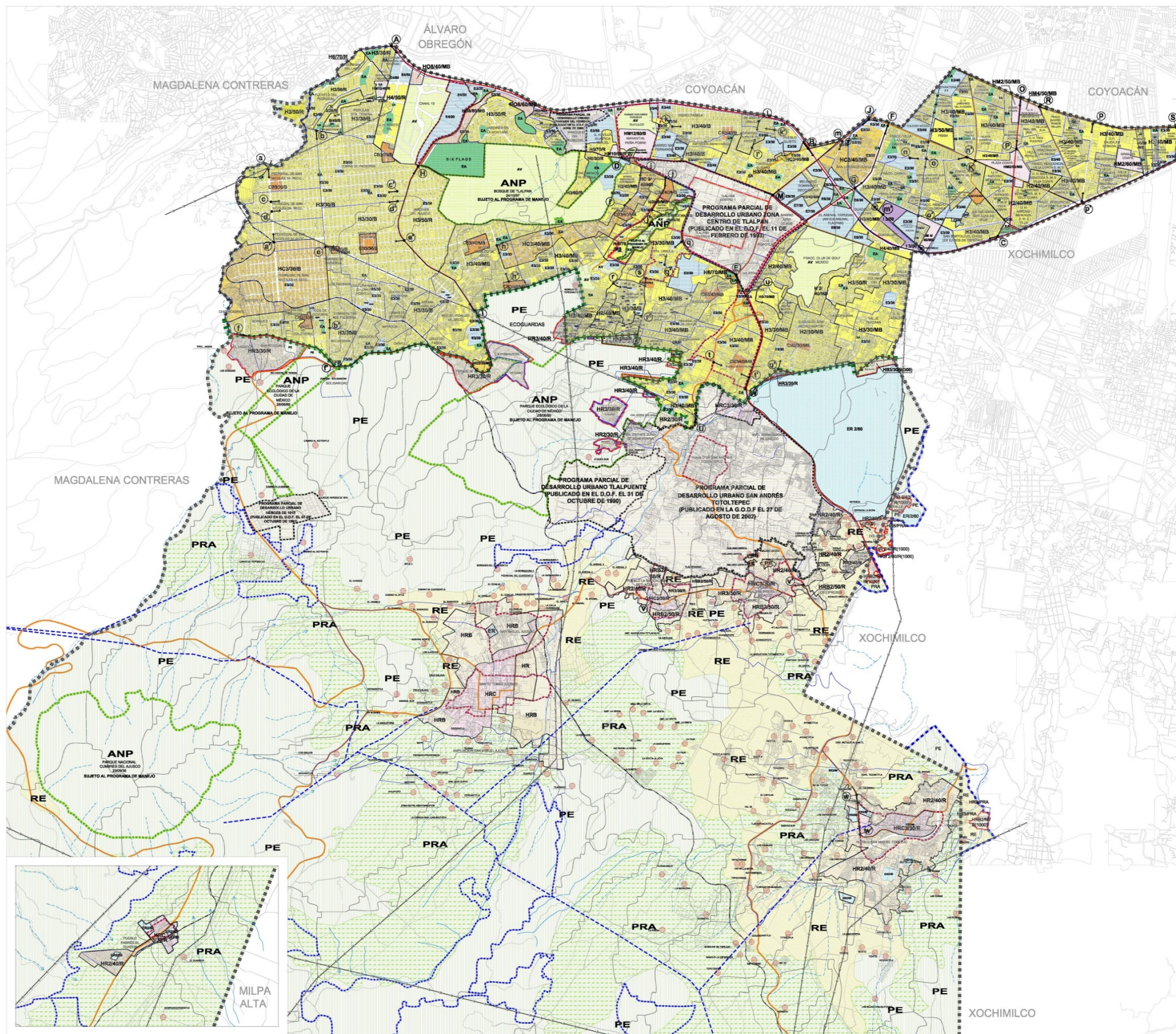
DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO



Agroecológica  
Agroecológica Especial  
Agroforestal  
Agroforestal Especial  
Forestal de Protección  
Forestal de Protección Especial



Forestal de Conservación  
Forestal de Conservación Especial  
Áreas Naturales Protegidas  
Programas de Desarrollo Urbano  
Polígono de Actuación de Programa Parcial de Desarrollo Urbano



### NORMAS DE ORDENACIÓN SOBRE VIALIDAD

Estas Normas se aplican en zonificación EA (Espacios Abiertos, Deportes, Parques, Plazas y Jardines), AV (Áreas Verdes) y Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

VIALIDAD	TIPO	USO
PERIFÉRICO	A-6 CALLE PUENTE BELLA A RENATO LEDUC	H-2000A Y UN 20% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO Y UNA REDUCCIÓN DE HEMITIMIENTO DE CONSTRUCCIÓN EN UNA FRANJA DE 6.00 METROS DE ANCHO AL FRENTE DEL PREDIO A PARTIR DEL ALINEAMIENTO.
PERIFÉRICO	B-6 CALLE RENATO LEDUC A GLORETA DE VAQUERITOS (LADO PONIENTE)	H-2000A Y UN 20% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO Y UNA REDUCCIÓN DE HEMITIMIENTO DE CONSTRUCCIÓN EN UNA FRANJA DE 6.00 METROS DE ANCHO AL FRENTE DEL PREDIO A PARTIR DEL ALINEAMIENTO.
INSURGENTES (PARQUEO SUPLENENTE)	D-6 CAMINO A SANTA TERESA A CALZADA DE Tlalpan	H-2000B Y UN 20% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO Y UNA REDUCCIÓN DE HEMITIMIENTO DE CONSTRUCCIÓN EN UNA FRANJA DE 6.00 METROS DE ANCHO AL FRENTE DEL PREDIO A PARTIR DEL ALINEAMIENTO. QUEDAN PROHIBIDOS LOS SERVICIOS DE VENTA DE GASOLINA, DIESEL O GAS L.P. EN GASOLINERAS Y ESTACIONES DE GAS CORRIENTES CON O SIN SERVICIO DE LAVADO Y SERVICIOS DE REVISIÓN TÉCNICA Y LUBRICACIÓN. MODERADA VENTA Y PRETA DE MAQUINARIA Y EQUIPO PESADO. SERVICIOS DE TRANSICIÓN. PLANTAS DE SOLDADURA, PLANTAS DE SOLDADURA Y EQUIPO EN GENERAL, TALLERES DE SOLDADURA, TRANSPORTES DE CARGA CON O SIN REFRIGERACIÓN Y EQUIPOS ESPECIALES. ALZARIL DE BOMBAS CON O SIN REFRIGERACIÓN DE PRODUCTOS PERECEDEROS O NO REFRIGERADOS.
VIAJETO Tlalpan	F-6 CALZADA ACCOPIA A CALZADA ADEBUERTO-CALZADA MÉXICO XOCHIMILCO	H-2000B Y UN 20% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO Y UNA REDUCCIÓN DE HEMITIMIENTO DE CONSTRUCCIÓN EN UNA FRANJA DE 6.00 METROS DE ANCHO AL FRENTE DEL PREDIO A PARTIR DEL ALINEAMIENTO.
CARRITERA PICHACHO AJUSCO	H-4 CRUCE CARRITERA PICHACHO AJUSCO Y CALLE CUELLERÍA A CALLE AGOSTO	H-2000B Y UN 10% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO Y UNA REDUCCIÓN DE HEMITIMIENTO DE CONSTRUCCIÓN EN UNA FRANJA DE 6.00 METROS DE ANCHO AL FRENTE DEL PREDIO A PARTIR DEL ALINEAMIENTO.
CALZADA ACCOPIA	A-6 CALZADA DE Tlalpan A PROLONGACIÓN DIVISIÓN DEL NORTE	H-2000B Y UN 20% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO PARA AUTOS Y UN 10% DE INCREMENTO DE ANCHO AL FRENTE DEL PREDIO A PARTIR DEL ALINEAMIENTO.
AV. SAN FERNANDO (PARQUEO NORTE)	D-6 INSURGENTES SUR A CALZADA DE Tlalpan	H-2000B Y UN 20% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO.
CALZADA DE Tlalpan	A-6 AV. ACCOPIA A AV. SAN FERNANDO	H-2000B Y UN 20% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO Y UNA REDUCCIÓN DE HEMITIMIENTO DE CONSTRUCCIÓN EN UNA FRANJA DE 6.00 METROS DE ANCHO AL FRENTE DEL PREDIO A PARTIR DEL ALINEAMIENTO.
AV. CANAL DE MIRAMONTES (LADO ORIENTE)	D-6 CALZADA DEL HUSO A CALZADA DE LAS BRUJAS	H-2000B Y UN 20% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO Y UNA REDUCCIÓN DE HEMITIMIENTO DE CONSTRUCCIÓN EN UNA FRANJA DE 6.00 METROS DE ANCHO AL FRENTE DEL PREDIO A PARTIR DEL ALINEAMIENTO.
CALZADA DEL HUSO (PARQUEO SUR)	B-6 CALZADA TITIGUILLAL A AV. CANAL NACIONAL	H-2000B Y UN 20% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO Y UNA REDUCCIÓN DE HEMITIMIENTO DE CONSTRUCCIÓN EN UNA FRANJA DE 6.00 METROS DE ANCHO AL FRENTE DEL PREDIO A PARTIR DEL ALINEAMIENTO.
CARRITERA FEDERAL A CUERNAVACA	E-6 CALZADA DE Tlalpan A CALLE EL JARDÍN	H-2000B Y UN 20% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO Y UNA REDUCCIÓN DE HEMITIMIENTO DE CONSTRUCCIÓN EN UNA FRANJA DE 6.00 METROS DE ANCHO AL FRENTE DEL PREDIO A PARTIR DEL ALINEAMIENTO.
AUTOPISTA MÉXICO - CUERNAVACA	E-6 CALZADA DE Tlalpan A CDA NIÑOS HEROES	H-2000B Y UN 20% DE INCREMENTO A LA DEMANDA REGULAMENTARIA DE ESTACIONAMIENTO Y UNA REDUCCIÓN DE HEMITIMIENTO DE CONSTRUCCIÓN EN UNA FRANJA DE 6.00 METROS DE ANCHO AL FRENTE DEL PREDIO A PARTIR DEL ALINEAMIENTO.
AV. MANÉ	A-6 CALLE POPOLNA A CALLE HOMER	H-2000B
CALLE CHOCASÉN	B-6 CALLE BALANCÁN A CALLE TROYA	H-2000B
CALLE ACANCHI	A-6 AV. MANÉ A CALLE CALONI	H-2000B
CALLE TOMÁN	A-6 AV. MANÉ A CALLE CALONI	H-2000B
CALLE TITIAL	A-6 CALLE CHOCASÉN A CARRITERA PICHACHO AJUSCO	H-2000B
AV. BOSQUES (PARQUEO NORTE)	E-6 CALLE ROBLE A CALLE VENUSIA	H-2000B
CALLE ALFREDO V. BONFIL - AGUSTÍN DUNN VALADAR	B-6 CALLE JESÚS LECUONA A CALLE JOSE GARCÍA PREGAT	H-2000B
CALLE CONFESORNA	E-6 AV. INSURGENTES SUR A CALLE CUANTUMEC	H-2000B
CALLE AYUNTAMIENTO	H-6 AV. INSURGENTES SUR A CALLE SON JUAN INÉS DE LA CRUZ	H-2000B
CALLE YA NORTE	B-6 CALLE 4A PONIENTE A CALLE 6 DE MAYO	H-2000B
CALLE CARRASCO	H-6 CALLE CANTERA A CALLE CUITATÁN	H-2000B
CALZADA MÉXICO XOCHIMILCO	B-6 CALZADA DE Tlalpan A CALLE KOTO	H-2000B
CALLE SAN JUAN DE DIOS	A-6 CALLE CLUB DEPORTIVO AMÉRICA A CALZADA ACCOPIA	H-2000B
AV. DE LAS TORRES	B-6 CALLE SAN JUAN DE DIOS A CANAL DE MIRAMONTES	H-2000B
AV. CAPATALES (LADO ORIENTE)	B-6 CALZADA DEL HUSO A ANILLO PERIFÉRICO SUR	H-2000B
CALLE SANTA ÚRSULA	A-6 AV. INSURGENTES SUR A CALLE PANITÓN	H-2000B
CALLE TEPETL - CENANTÉPICO	A-6 AV. CANTERA A CALLE LA LOMA	H-2000B
CALLE LA LOMA - ANHUILLILCO - VOLCÁN AGUA	A-6 CALLE ALBIRÉ A CALLE VOLCÁN HIRKA	H-2000B
CALLE 6 DE MAYO	H-6 CARRITERA FEDERAL A CUERNAVACA A AUTOPISTA MÉXICO - CUERNAVACA	H-2000B
CALLE MELCHOR OCHOA - CAMINO VIEJO A SAN PEDRO MARTÍN - CALLE COTINA	H-6 CALLE COMENENOS A CALLE DAVID FRANCISCO	H-2000B
AV. MÉXICO AJUSCO	B-6 CRUCE DE 6 DE MAYO Y AV. DEL TRABAJO A CARRITERA FEDERAL A CUERNAVACA	H-2000B
AV. CRUZ BLANCA - HURELOS	A-6 CALLE TITIGUILLAL AL CRUCE DE TITIGUILLAL CON CALLE BUENAVISTA	H-2000B

**seduvi**  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

## PROYECTO DEL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO EN Tlalpan

### CLAVE E-3 ZONIFICACIÓN Y NORMAS DE ORDENACIÓN

**SUELO URBANO**

- H HABITACIONAL
- HC HABITACIONAL CON COMERCIO EN PLANTA BAJA
- HM HABITACIONAL MIXTO
- HO HABITACIONAL CON OFICINAS
- E EQUIPAMIENTO
- I INDUSTRIA
- AV ÁREAS VERDES DE VALOR AMBIENTAL
- EA ESPACIOS ABIERTOS, DEPORTIVOS, PARQUES, PLAZAS Y JARDINES
- CB CENTRO DE BARRIO
- P PROGRAMA PARCIAL VIGENTE

**SUELO DE CONSERVACIÓN**

- HR HABITACIONAL RURAL
- HRB HABITACIONAL RURAL DE BAJA DENSIDAD
- HRC HABITACIONAL RURAL CON COMERCIO Y SERVICIOS
- ER EQUIPAMIENTO RURAL
- RE RESCATE ECOLÓGICO
- PE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA
- PRA PRODUCCIÓN RURAL AGROINDUSTRIAL

**DATOS GENERALES**

- LÍMITE DELEGACIONAL
- REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (LÍMITES DELEGACIONALES G.O.D.F. 15/JUN/2005)
- LÍMITE DEL DISTRITO FEDERAL
- LÍMITE DE ZONA PATRIMONIAL
- LÍMITE DE ZONA HISTÓRICA
- LÍMITE DE POLÍGONO DE PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO
- VIALIDAD PRIMARIA
- VIALIDAD DE ACCESO CONTROLADO ACTUAL
- VIALIDAD SECUNDARIA ACTUAL
- TREN LIGERO
- LÍMITE DE COLONIAS
- LÍNEA DE CONSERVACIÓN ECOLÓGICA
- LÍMITE DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA
- LÍMITE DE ZONIFICACIÓN
- DELIMITACIÓN DE MICRO CUENCA
- POLÍGONOS DE ACTUACIÓN EN SUELO DE CONSERVACIÓN
- LÍNEA ELÉCTRICA
- ACUEDUCTO SUBTERRÁNEO
- RÍO
- CICLOPISTA

NORTE

ESCALA GRÁFICA

**SIMBOLOGÍA**

### **3.5 Recapitulación**

En virtud de lo expuesto, del análisis y valoración de las diferentes normas urbanas y ambientales podemos sintetizar que hay un confuso e ineficiente marco legal para regular el SC., y la falta de estrategias que prioricen la política ambiental.

Los diferentes programas han sido aislados y fragmentados, el PGOEDF y el PGDDU del DF, manejan diferentes enfoques respecto a la política de uso de suelo, lo que ha establecido una separación entre las áreas de ocupación de naturaleza rural y aquella de carácter urbana.

La falta de especificaciones en el PGOEDF, trae controversias entre las diferentes autoridades con respecto a los asentamientos irregulares. Es importante precisar que sí en una normatividad no existe un procedimiento claro, esto traerá como consecuencia ilegitimidad. Por el contrario, las autoridades se enfrentan a la discrepancia de criterios, lo que impide que haya un tratamiento eficaz para contener la mancha urbana en SC.

Hoy en día, no existe una política específica que prohíba estrictamente los asentamientos irregulares y termine con ellos rescatando el SC. A pesar de que la Ley ambiental toma en cuenta los AHI, ésta sólo delega las responsabilidades y las medidas de acción que deben de tomar los programas en cuanto a los asentamientos, pero es claro que los programas hacen caso omiso.

Las diferentes políticas que se tratan en los programas urbanos y ambientales han sido ineficaces y fuera de la realidad. La política de regularización de la tenencia de la tierra, ha permitido que se sigan extendiendo los asentamientos irregulares sobre SC.

Es importante aclarar que hoy en día los programas parciales están enfocados al crecimiento de los cascos rurales y no a los AHI como lo dictaba la norma de 1997. En el PDDU vigente, no se formularon nuevos programas parciales, por lo contrario se cambió el área de actuación de estos.

La incompatibilidad e ineficacia del marco jurídico no sólo han ayudado a los AHI a permanecer en el SC, sino que también han disminuido la captación de agua para la sustentabilidad de la ciudad y deteriorado las capas del suelo causando hundimientos.

La falta de información impide crear una verdadera conciencia y responsabilidad en la población en general, ya que son pocos los que conocen y reconocen los servicios ambientales que proporciona el SC, por ello, el poco respeto y cuidado hacia estas áreas ha afectado a la flora y fauna.

## Capítulo 4. Tlalpan: el proceso de expansión urbana en el Suelo de Conservación

### 4.1 Crecimiento urbano de Tlalpan

Tlalpan, es una de las delegaciones con más extensas zonas en riqueza forestal, representa importantes reservas de flora y fauna, por lo que es la Delegación considerada como el principal pulmón para la Cuenca de México. Por sus diferentes características y su nivel de precipitación pluvial, constituye una importante zona de recarga de acuíferos de la Ciudad de México.

Tlalpan cuenta con una superficie de 30,449 ha., que representan el 20.52% respecto al total de la superficie del DF (148,353 ha). De acuerdo al PGDUDF vigente, en donde se estima que el 16.5% de su territorio (5,023 ha) se encuentra en Suelo Urbano y el restante 83.5% (25,426 ha) se constituye como SC.

De acuerdo con el crecimiento poblacional en Tlalpan se puede señalar que el suelo urbano está agotado y el SC ha sido la opción más fácil para invadir las orillas de los pueblos rurales. La Delegación Tlalpan ha tenido un importante crecimiento poblacional a partir de los años cincuenta (Ver tabla 13).

**Tabla 13. Población censal de la Delegación Tlalpan 1950-2010.**

Año	Población de Tlalpan
1950	32,767
1960	61,195
1970	130,719
1980	368,974
1990	484,866
1995	552,516
2000	581,781
2005	607,545
2010	650,567

Fuente: CONAPO, 1950-1990. DF, México.

Como ya se mencionó anteriormente, en Tlalpan se encuentran pueblos rurales, los cuales se han visto presionados por la mancha urbana, su crecimiento poblacional se ha incrementado considerablemente a partir de los años cincuenta con una población de 8,125 a 70,417 en el 2000 (ver tabla 14).

**Tabla 14. Extensión de los poblados rurales de Tlalpan**

<b>Año</b>	<b>Población (1950-2000)</b>
1950	8,125
1960	11,064
1970	17,944
1980	27,887
1990	43,646
1995	56,643
2000	70,417

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda INEGI

El crecimiento de la mancha urbana ha sido significativo a partir de la mitad del siglo XX, el área urbana de la Delegación Tlalpan ocupaba 566.15 ha., concentrándose principalmente en el centro de Tlalpan y sus alrededores (Paseos de Mendoza, Toriello Guerra, etc.) así como las cabeceras de los poblados de San Pedro Mártir, San Miguel y Santo Tomás Ajusco, La Magdalena Petlacalco, San Miguel Xicalco, San Andrés Totoltepec y San Miguel Tópilejo (PDDU de Tlalpan, 2010).

Para 1971, Tlalpan aumentó su territorio urbano a 1,523.50 ha., adicionales, contando un total de 2,089.65 ha., creciendo a los alrededores las cabeceras de los Poblados Rurales, al mismo tiempo se registra un crecimiento en la parte oriente de la Delegación, la zona de Coapa, ocupándose en un poco más del 50% de ésta (PDDU de Tlalpan, 2010).

Para 1975, Tlalpan empezó a expandirse y a formar barrios como Tlalcoligia, la joya, la lonja. Se desarrollaron fraccionamientos residenciales como Parque y Jardines de Pedregal, la construcción de la carretera Ajusco permitió el acceso a la zona pedregosa, hasta entonces inaccesible y dio origen a las primeras colonias de la zona de Héroes de Padierna y de Miguel Hidalgo (Bazant S, 2001; 89).

En 1985 Tlalpan contaba con una superficie de 4,807.11 ha., ocupadas por asentamientos humanos, esto es 2,717.46 ha., más con respecto a 1971, en esta fecha se desarrollaron al oriente diversos conjuntos habitacionales de interés medio y residencial. A principios de 1990 continúa el crecimiento de la mancha urbana al sur poniente de la Delegación, creándose nuevos asentamientos, y se observa un importante crecimiento al sur de los poblados de Santo Tomas y Miguel Ajusco, así como San Miguel Topilejo (Bazant , 2001; 89).

Para el 2000, el crecimiento urbano aumentó en 1,159.28 hectáreas según la CONAPO 2003, expandiéndose en el sur de la Delegación Tlalpan, principalmente en los poblados rurales, pues ante el agotamiento de suelo urbano, la población se desplazó a poblar el SC.

Sin importar los daños que provocan los AHI, los ejidatarios siguen fraccionando sus tierras y vendiendo a bajos precios. Con estos actos han provocado que Tlalpan crezca de una forma desenfrenada, invadiendo el poco SC que queda. Actualmente la Delegación Tlalpan cuenta con una población de 650, 567 según datos del INEGI 2010.

#### **4.1.1 La Tenencia de la tierra**

Existen tres formas de tenencia de la tierra; privada, social y pública. *La propiedad privada*, en el caso de Tlalpan se da principalmente en el SC, la compra y venta de terrenos en los años 70 influyó fuertemente en la consolidación de la propiedad privada.

El sismo del 85' repercutió en la ocupación de las tierras comunales y ejidales de los Poblados Rurales de la periferia de las delegaciones del sur de la ciudad, por lo que al paso del tiempo estas zonas se incorporaron a los programas de regularización y escrituración como bien privado. Actualmente la propiedad privada abarca una superficie de 6,865.29 ha., (PDDU de Tlalpan, 2010).

*Propiedad pública:* abarca 1,826.25 ha., la cual se ubica tanto en Suelo Urbano y Suelo de Conservación, se cuentan las vialidades, las áreas de equipamiento, las áreas verdes, los parques, los jardines y las ANP. Se acredita mediante decretos debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio (PDDU de Tlalpan, 2010).

*Propiedad social:* Esta propiedad abarca 20,492.95 ha., está constituido por las tierras pertenecientes a las dos comunidades agrarias (17,636.60 ha) y los núcleos agrarios que es la comunal y la ejidal (PDDU de Tlalpan, 2010).

#### ***4.2 Ocupación del Suelo de Conservación por Asentamientos Humanos Irregulares en la Delegación de Tlalpan***

La urbanización periférica de la Ciudad de México, está ejerciendo una fuerte presión en el medio natural. Las tendencias de crecimiento de la población en estas zonas están dadas por el alejamiento del centro hacia la periferia, a falta de suelo urbano. El crecimiento de AHI ha causado impactos muy notables en varias áreas que ponen en riesgo la sustentabilidad de la ciudad.

La expansión urbana en SC, en su mayoría por habitantes de bajos ingresos, han transformado la estructura urbana de Tlalpan, al propiciar continuos procesos de expansión fuera de los polígonos de los asentamientos irregulares y consolidación de estos. En 1967, los pueblos de Tlalpan se encontraban aislados de la mancha urbana, eran totalmente rurales (PDDUT, 2010).

La ocupación de estos asentamientos irregulares, se ha llevado a cabo mediante el proceso dominado “hormiga”, que es una expansión de los asentamientos ya existentes a través de un proceso de construcción de una vivienda tras otra; este es un proceso constante aunque de pequeñas dimensiones, pero en un corto y mediano plazo, significa grandes pérdidas de superficie de SC en varios de sus frentes (UNAM, INE, 2006).

En lo particular, este fenómeno se da por la falta de suelo para una vivienda en los centros urbanos de la ciudad, lo cual produce el desplazamiento de la población a habitar las periferias fuera de la ciudad, en donde el suelo es mucho más barato, en complicidad con los ejidatarios quienes fraccionan la tierra para venderla.

El proceso expansivo en SC, el cambio de uso de suelo ha reducido la posibilidad de permanencia del sector productivo agropecuario, afectando la recarga de acuíferos, pero también ha erosionado las formas de organización comunitaria a través del ejercicio faccioso del poder público. En este caso es el sector inmobiliario, favorecidos por los gobiernos. El resultado es una descomposición del tejido social desde su base (Azuara, 2011; 651).

Los poblados rurales de Tlalpan, han tenido un papel protagónico en el fenómeno de los asentamientos irregulares, los cuales se han expandiendo fuera del casco urbano, algunos ocupando grandes hectáreas del SC. San Miguel Topilejo es el principal receptor de AHI con 67 asentamientos irregulares, ocupando 373.93 ha., de SC (Ver tabla 15).

**Tabla 15. Asentamientos Humanos Irregulares en los Poblados Rurales de la Delegación Tlalpan, 2010.**

<b>Pueblo</b>	<b>No. De Asentamientos</b>	<b>Superficie ocupada (has) 2010</b>
Ajusco Medio	6	49.31
Tepeximilpa	5	18.17
San Pedro Mártir	3	3.19
Santa María Tepepan	1	8.58
Parres el Guarda	2	10.82
San Andrés Totoltepec	31	131.61
Santiago Tepalcatlalpan	5	6.54
San Miguel Xicalco	15	54.53
La Magdalena Petlalcalco	6	18.43
San Miguel Ajusco	19	92.71
Santo Tomas Ajusco	32	218.12
San Miguel Topilejo	67	373.93
<b>TOTAL</b>	<b>192</b>	<b>1,129.75</b>

Fuente: Programa de Desarrollo Urbano de Tlalpan, 2010.

Como se puede apreciar en la tabla 15, en el SC de Tlalpan se encuentran 192 AHI, los cuales se ubican en polígonos georeferenciados, ocupando una superficie de 1,129.75 ha. La existencia de estos asentamientos está entre 1 y 5 años los más recientes y entre 31 y 35 años los más antiguos (PDDU de Tlalpan, 2010).

Según la Dirección General de Ordenamiento Territorial de Tlalpan, sólo 26 de los 192 asentamientos irregulares cuentan con las características necesarias para ser regularizados, esto quiere decir que su poligonal está bien definida, no han crecido últimamente y cuentan con todos los servicios de infraestructura.

Ahora bien, los AHI que se encuentran en la Delegación Tlalpan, el PDDU de Tlalpan le ha asignado diferentes zonificaciones de los cuales el 31 % de los asentamientos irregulares están dentro de Rescate Ecológico (RE); el 27.1% en

Preservación Ecológica (PE) y el 41.6 % en Producción Rural Agroindustrial (PRA).

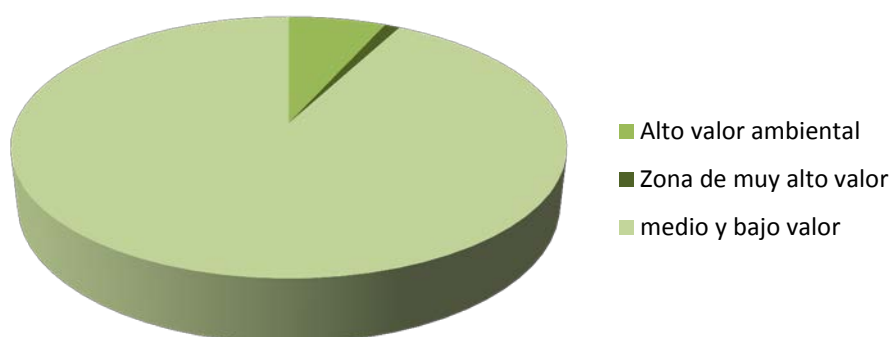
En lo que respecta al uso de los lotes comprendidos en AHI, el 45.3% tienen un uso habitacional definitivo; en el 17.5% es habitacional provisional; con uso mixto, es decir, comercial y habitacional el 2.3% de los lotes; con uso comercial 0.8%; lotes deshabitados, con construcción definitiva en un 8%; lotes en proceso de construcción son el 5.3%; los lotes baldíos representan un 20.2%; terrenos de cultivo o corrales son el 1.1%; y, finalmente lotes con usos de equipamientos 0.5% (PDDU de Tlalpan, 2010).

Sin embargo, el SC ha sufrido alteraciones por el cambio de uso de suelo, en los últimos 40 años, 2, 872. 60 ha., de SC han sido ocupadas por asentamientos humanos (PDDU de Tlalpan, 2010). Cerca de 1,940 ha., del SC, están dedicadas a asentamientos regulares e irregulares, esto ha provocado la pérdida de zonas de recarga así como la contaminación del suelo por falta de drenaje y un uso inadecuado de fosas sépticas.

La degradación de suelo no sólo ha sido a causa de los asentamientos, sino también la deforestación clandestina y los incendios provocados han contribuido al deterioro del suelo. Actualmente existen 1,327.38 ha., altamente erosionadas, en las que no hay ningún programa de rehabilitación y es que la ocupación por los asentamientos humanos han ejercido presión en SC.

Para eso la PAOT, en conjunto con CENTROGEO realizó un estudio llamado "Evaluación de la vulnerabilidad ambiental" que presenta las transformaciones del SC de Tlalpan a consecuencia del cambio de uso de suelo. De acuerdo al estudio, se obtuvo, que 13 asentamientos se encuentran en una zona de alto valor ambiental, 2 en una zona de muy alto valor ambiental y 177 se ubican en zonas de medio y bajo valor ambiental (Ver grafica 5).

**Gráfica 5. Asentamientos Irregulares**



Fuente: Resolución Administrativa, PAOT 2011.

Por otro lado, la localización de los Poblados Rurales en zona de conservación ecológica, para el año 1960, tan sólo absorbía el 0.64%, hecho que para la década de los ochenta consumía el 4.05%, es decir, 1,031.70 ha., y para el año 2004, la expansión de la mancha urbana alcanzaba más de dos mil ochocientas hectáreas en SC, eliminando parte de la vegetación con alto valor ambiental por la ubicación de estos asentamientos (PDDU de Tlalpan, 2010).

En 1998, el PDDU de Tlalpan, establece la existencia de 133 AHI generados por la expansión de la mancha urbana, dentro de estos asentamientos se calculó que estaban conformados por 6,500 viviendas, que a su vez éstas se integraban por 32,000 personas (PAOT, 2003). A pesar del desarrollo y aplicación de programas y medidas para controlar los AHI, a la fecha siguen aumentando, hoy en día existen 59 asentamientos irregulares más, distribuidos en terrenos de propiedad ejidal y comunal.

En las zonas de urbanización ejidal, en la periferia de la ciudad, las prescripciones urbanas y agrarias difícilmente se cumplen; son distorsionadas, evadidas o simplemente desacatadas por actores del sector agrario, coludidos con las autoridades municipales y estatales. Dichos procesos tienen por objetivo la venta ilegal de lotes mediante la expedición de títulos de solar urbano, alimentando la

urbanización informal y con ello los asentamientos irregulares (Schteingart, Salazar, 2005).

Se ha observado que durante el paso de los años ha habido un incremento en la superficie urbana, la cual se ha venido estableciendo en los terrenos agrícolas que se encuentran en SC, por lo que la los terrenos agrícolas han perdido superficie, principalmente en las zonas cercanas al área urbana.

### 4.3 Recapitulación

Tlalpan es una de las Delegaciones más grandes y con mayor extensión de SC, por lo que constituye una importante zona de recarga de acuíferos, su crecimiento ha sido acelerado a partir de los años 60 con el desarrollo de conjuntos habitacionales y la creación de carreteras facilitó el flujo migratorio hacia la Delegación.

El crecimiento poblacional se orienta principalmente sobre el SC., con la venta ilegal de lotes fraccionados, ocasionando asentamientos irregulares, por lo que el SC se ha convertido en el principal objetivo del proceso del crecimiento urbano.

La falta de suelo urbano y la escasa oferta de vivienda a bajos precios para la población media y baja, han orillado a invadir la zona sur de la Delegación Tlalpan, perdiendo grandes extensiones de SC. Las políticas excluyentes e insuficientes frente a la demanda, han ocasionado la irregularidad, lo cual se ha convertido en un grave problema para la gestión urbana.

Sin embargo las autoridades han tolerado la ocupación irregular con los diferentes programas de regularización estipulados en el PDDU de Tlalpan, 2010. Es claro que si no se tiene una legislación eficaz, que no sólo de solución al problema de irregularidad, nunca se podrá terminar con la invasión de asentamientos humanos en SC.

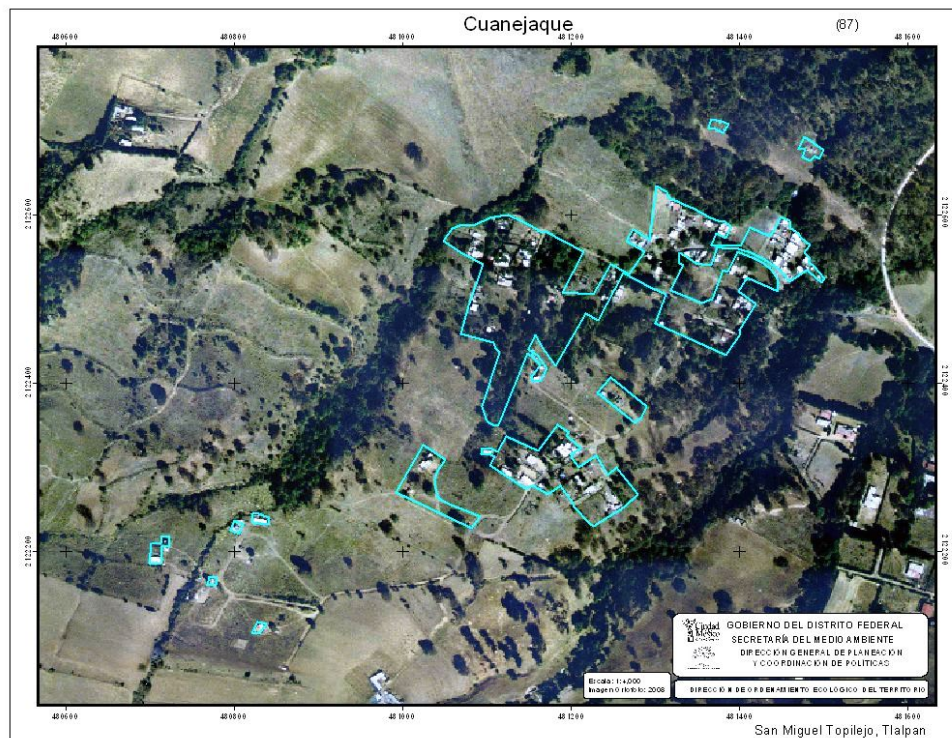
Es importante que las autoridades urbanas y ambientales creen instrumentos innovadores que solucionen el problema de la ocupación irregular en el SC. De lo contrario se perderá gran parte de suelo para la sustentabilidad de la ciudad.

## Capítulo 5. Estudio de caso: “Cuanejaque”

Este capítulo forma parte del trabajo de campo que se realizó con el fin de analizar la problemática urbana y ambiental, en particular la incompatibilidad que existe en el tipo de zonificación estipulada por el PGOEDF y PDDU de Tlalpan y los inadecuados manejos de las autoridades que han provocado el crecimiento de la poligonal.

En la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Delegación Tlalpan, se revisó el universo de asentamientos en SC. La elección del asentamiento “Cuanejaque” derivó de sus propias características demográficas y las problemáticas que presenta. Asimismo por su antigüedad, ya que es un asentamiento con 37 años ubicado en el pueblo de San Miguel Topilejo. Cabe mencionar que es el pueblo donde prevalece la mayor cantidad de asentamientos irregulares de Tlalpan.

**Mapa 5. Cuanejaque San Miguel Topilejo, Tlalpan 2009.**



Fuente: Mapa proporcionado por la Dirección General de Ordenamiento Territorial de Tlalpan 2009.

El trabajo consistió en entrevistas a funcionarios públicos de la SEDUVI, CORENA, PAOT y a Maricela Contreras, Delegada de Tlalpan, con el objetivo de obtener distintos puntos de vista y las diferentes medidas que se están tomando de acuerdo a los AHI.

Para obtener los datos que se presentan a lo largo de este capítulo, se realizaron dos tipos de entrevistas, una individual a los líderes del asentamiento y otra colectiva a los habitantes; asimismo se hizo un recorrido por la zona.

En cuanto a las entrevistas aplicadas a los líderes, se elaboró un cuestionario que incluía temas como servicios y equipamientos, condiciones socioeconómicas, negociaciones y acuerdos con las autoridades en relación con el proceso de crecimiento y la pronta regularización.

### ***5.1 Asentamiento irregular denominado “Cuanejaque”***

Cuanejaque, se ubica en el kilómetro 31.5 de la carretera Federal a Cuernavaca, aproximadamente a un kilómetro hacia el interior de los terrenos pertenecientes al poblado San Miguel Topilejo, Tlalpan; colinda al Norte y Sur, al Oeste con AHI conocido como la Morucha y al Este con terrenos de cultivo.

Cuanejaque, cuenta con una superficie total de 10,365.28 ha., según el Registro Agrario Nacional (2006). El régimen de propiedad es comunal y ejidal, está fraccionado en 82 lotes, de los cuales 31 están censados y 51 no. De los 82 lotes con los que cuenta, 37 están habitados, 28 deshabitados y sólo 17 están baldíos, esto según datos proporcionados por la Dirección General de Ordenamiento Territorial de Tlalpan (2014).

Su uso de suelo es Producción Rural Agroindustrial (P.R.A), el PDDU de Tlalpan 2010 designa a esta zona a fomentar actividades agrícolas, pecuarias y agroindustriales. Actualmente el asentamiento se encuentra dentro del polígono de estudio del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano 2010.

Cuanejaque, se encuentra sujeto a diagnóstico y está en proceso de análisis por la Comisión de Regulación Especial de la Delegación Tlalpan, para ver si pasa a la política de Estudio Específico o simplemente el área debe de ser recuperada y restaurada (PDDU de Tlalpan, 2010).

La particularidad de este asentamiento, es que se encuentra en una zona retirada del pueblo de San Miguel Topilejo, lejos de la mancha urbana, donde prevalece una fuerte vegetación de pino, así como una gran variedad de fauna.

Para acceder a Cuanejaque hay dos vías; una es a través de la ciclopista y la otra, es en el kilómetro 31, carretera México Cuernavaca, donde se desvía un camino de terracería que conduce al asentamiento. Los habitantes deben de caminar entre unos 15 o 20 minutos para el entronque a la carretera donde pasa el transporte público.

Cuanejaque se conformó al principio por comuneros, posteriormente fue fraccionado para la venta, el principal fraccionador fue Vicente Castillo Hernández (perteneciente al grupo de ejidatarios). Hoy en día, la gran mayoría de terrenos han sido vendidos principalmente para uso habitacional.

En Octubre de 1951 Fermín Castillo, vendió un predio a Vicenta Castillo, quien a su vez ofertó a José Morán en 1979. Para 1980 aparece como propietario Pedro Lara Fuentes quién fraccionó el predio denominado “Cuanejaque” y este ofertó el suelo a conocidos.

Para 1980 eran 3 familias, en 1985 y 1987 empezaron a llegar más pobladores de las delegaciones del DF. Hoy en día, son 38 familias y 80 habitantes según los censos realizados últimamente.

Cuanejaque, cuenta con un acta de convenio “Crecimiento cero”. En Septiembre de 2008 se firmó el convenio entre el Delegado Guillermo Sánchez Torres y los habitantes de la zona, los cuales se comprometieron a no crecer y vigilar que más personas entren a construir aun teniendo un terreno. Pese a este tratado, no ha

cesado el crecimiento del asentamiento: Las fotografías aéreas proporcionadas por la PAOT, muestran como ha crecido desde el 2003 al 2012.

**Foto no. 1 y 2. Expansión de Cuanejaque 2003-2010.**



Fotografía aérea 1. Cuanejaque 2003



Fotografía aérea 2. Cuanejaque 2012

Fuente: Fotografías proporcionadas por la PAOT, 2014.

Ahora bien, hay varias viviendas fuera de la poligonal, las cuales no están dentro del censo y según esto, las autoridades no han hecho nada al respecto para clausurarlas o demolerlas. La siguiente fotografía muestra unas casas a nivel de barranca, según vecinos, los dueños tienen compadrazgo con la autoridad delegacional lo que se le ha permitido el establecimiento y la expansión de la misma (Ver foto 3 y 4).



Foto no.3. Casa fuera de la poligonal a nivel de barranca

Fuente: propia, fotografía tomada el 13 de Julio, 2014.



Foto no. 4. Casa en construcción. Fuente: propia, tomada el 13 de Julio, 2014.

La venta de los terrenos se realizó en pagos. Según Francisco Valencia, uno de los líderes del asentamiento, hace 34 años los lotes estaban en \$2,500 pesos con mensualidades de 200 pesos; para el año 2006, un lote de 250 m<sup>2</sup>, se estimaba en 70 y 100 mil pesos. Actualmente continúa ofertándose la tierra a un precio de 200 pesos el metro dependiendo de la ubicación.



Foto no. 5. Anuncio de venta de terreno. Fuente: propia, tomada el 6 de Julio, 2014.

Los actuales colonos, no cuentan con escritura alguna, sólo con un contrato compra-venta. De acuerdo a los recorridos realizados, aún no se han vendido

todos los terrenos y se puede observar una gran extensión de terrenos baldíos, los cuales son utilizados principalmente para el cultivo de maíz y forraje para los animales (Ver fotografía 6 y 7).

De acuerdo con la información recabada, se puede decir, que una gran mayoría de los habitantes provienen de un desdoblamiento familiar y por el arribo de pobladores de otras delegaciones, así como los estados del centro y sur de México.



Foto no. 6. Terrenos en cultivo. Se puede apreciar todavía el cultivo de maíz.  
Fuente: Propia, tomada el 6 de Julio, 2014.



Foto no. 7. Sembradíos de forraje. Grandes hectáreas son utilizadas para la siembra de milpa o forraje para los animales.  
Fuente: Propia tomada el 6 de Julio, 2014.

Por otro lado, la mayoría de las viviendas son de tabique y cemento, cuentan con loza y son entre uno y dos niveles. Al principio las viviendas se produjeron a través de la autoconstrucción, con materiales como madera, carrizos y láminas de cartón en lo que las familias juntaban dinero para poder ir construyendo una vivienda con tabique.

Hoy en día, se puede apreciar casas con desechos de láminas, esas son las que tienen poco tiempo establecidas. Algunas casas, aún están en construcción y otras deshabitadas, según vecinos, se construye para que el terreno sea

reconocido y no corran el riesgo de que sea invadido por otras personas. Varios lotes son cercados con malla de alambre, para marcar los límites del terreno o bien, para apropiarse de otros metros más, según vecinos.



Foto no. 8. Casa de cartón. Varias casas son construidas provisionalmente con tabiques sobrepuestos o láminas de cartón, según para que el terreno no sea invadido por otras personas.  
Fuente: propia, fotografía tomada el 13 de julio, 2014.



Foto no. 9. Casas deshabitada.  
Fuente: propia, tomada el 13 de Julio, 2014.

Mediante un censo que se realizó a la Delegación Tlalpan, sólo se reconocen las familias inscritas. Asimismo, se observa una desigualdad en cuanto a la calidad de la vivienda, ya que existen casas con material de construcción con más de dos niveles, como viviendas de materiales precarios. A pesar de su antigüedad, el asentamiento presenta una consolidación media.



Foto no. 10. Lote con casa de dos niveles. Fuente: propia, tomada el 6 de Julio 2014.



Foto no. 11. Casa construida con deshechos. Se encuentra aislada de las demás viviendas, se ubica en un pequeño bosque.

El asentamiento no cuenta con servicios, la luz la traen desde el kilómetro 31, de la carretera Federal Cuernavaca, aproximadamente un kilómetro, colgándose de un transformador que se encuentra a las orillas del camino que conduce a la poligonal( Ver foto 12).



Foto no. 12. Transformador de luz.  
Fuente propia, tomada el 6 de Julio de 2014.



Foto no. 13. Cables colgados al transformador de luz.  
Fuente propia, tomada el 6 de Julio de 2014.

Según los pobladores del asentamiento, Carlos Hernández Mirón, Diputado Federal del Partido Revolucionario Democrático (PRD), se ha acercado a ellos

para ayudarles a gestionar la introducción de la luz de manera legal, así como el cambio de uso de suelo.

Los líderes del asentamiento, nos informaron que el Diputado Carlos se está postulando para un cargo político para las elecciones de Junio 2015, es por lo que se piensa su interés de ayudar a cambio de votos electorales.



Foto no. 14. Propaganda electoral. En el paraje se pueden observar varias lonas con su nombre del Diputado

Ahora bien, el abastecimiento de agua se hace por medio de pipas, la cual para el año 2000 tenía un costo de \$95 pesos, incrementándose posteriormente a \$200, actualmente tienen un acuerdo con la Delegación para que el costo sea de \$130 pesos, pero este sólo se suministra a las personas que cuenten con una credencial expedida por la Delegación.

No tienen sistema de drenaje, la gran mayoría de las familias cuenta con fosas sépticas secas y algunas instaladas con agua que reciclan al momento de lavar trastes o ropa.

Para los servicios de escuela (preescolar, primaria, secundaria y preparatoria), salud y el comercio a mayoreo se recurren al centro del pueblo de San Miguel Topilejo.

Los principales problemas que se presentan en “Cuanejaque” es la luz, ya que se da frecuentemente el robo de cable, lo cual acentúa que varias familias no tengan acceso a este servicio. Por otro lado, la mayoría de las familias no cuenta con una cisterna para almacenar agua, por lo que muchas personas se abastecen reciclando agua cuando es temporada de lluvia.

Otro de los problemas es el suministro de agua, las pipas llegan cada mes por lo que las familias deben de contar con una cisterna para el llenado y varias carecen de esta, muchas personas se abastecen reciclando agua cuando es temporada de lluvia.

## 5.2 Algunas incongruencias que se detectaron durante el análisis de caso

Las coordenadas de la poligonal que arrojan las diferentes instituciones como la PAOT y la Delegación Tlalpan, no concuerdan en la extensión. Según la PAOT en una resolución hecha en el 2011, se expusieron los siguientes datos.

En la siguiente tabla se muestran las coordenadas de Cuanejaque, la PAOT tiene en la variable X la cantidad de 481,375 m<sup>2</sup>, mientras la Delegación Tlalpan cuenta con 481,160 m<sup>2</sup>, esta última con una diferencia de 215 metros, por lo que nos muestra que no son precisas las cantidades.

**Tabla 16. Incompatibilidad de coordenadas**

Cuanejaque	Coordenadas PAOT		Coordenadas Del. Tlalpan	
	X	Y	X	Y
	481,375	2,122.693	481,160	2,122.492

Fuente: resolución de la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, 2011.

Por otro lado, al ubicar el asentamiento en el mapa del PGOEDF, se encontró que está situado en la zonificación “Forestal de Conservación”, que el mismo programa define, como una zona con una extensa vegetación natural, favorable para la recarga de acuíferos y por lo tanto se supone el uso de suelo este sujeto a la

planeación, control y su uso racional para evitar su deterioro y asegurar su permanencia.

Sin embargo, el PDDU de Tlalpan 2010, decreta al polígono de estudio como área de Producción Rural Agroindustrial (PRA), que se encuentra definido como zona para la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial. Asimismo, se identificó por medio del acta “Crecimiento Cero”, que el área se encuentra clasificada en Preservación Ecológica (PE), definida en el PDDU de Tlalpan como extensiones naturales vulnerables a las alteraciones, y por ende como áreas que requieren medidas para el control del suelo, el agua y la vegetación, así como para desarrollar actividades compatibles con la función ambiental.

Por otro lado, en el recorrido que realizamos se observó construcciones de hasta tres niveles, contrario a lo que según estipula el PGOEDF, según esta norma las construcciones en SC deberán de ser de un solo nivel. Otra paradoja más de este AHI, es que para la construcción de estas viviendas se ha recurrido a ayuda oficial, concretamente a los programas que ofrece la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual brinda material de construcción fomentando el crecimiento de los niveles de edificación y la mala planeación.

Cuanejaque, tiene una poligonal que se encuentra ampliamente extendida a diferencia de otros asentamientos, algunas casas están alejadas y distribuidas entre el bosque. También se observan nuevas viviendas que están en construcción a la orilla de la ciclopista, aunque las construcciones llegan a estar clausuradas, esto no es ningún problema para seguir con la obra.

Mediante las entrevistas realizadas pudimos percatar que la gran mayoría de los habitantes desconocen que existe el Programa General Ordenamiento Ecológico del DF, así como las diferentes normativas que prohíbe el establecimiento de asentamientos en SC.

### **5.3 Las diferentes autoridades ante la problemática de los Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación.**

Para poder obtener la siguiente información, se realizaron una serie de entrevistas a los funcionarios de cada dependencia (SEDUVI, PAOT, CORENA y la Delegación Tlalpan), con el objetivo de contar con diferentes perspectivas y acciones realizadas por cada institución en los AHI.

#### **5.3.1 Secretaria de Desarrollo Urbano Vivienda**

##### *Atribuciones:*

La Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), es la dependencia de gobierno del Distrito Federal, encargada de diseñar, coordinar y aplicar la política urbana de la Ciudad de México. Incluye la orientación de su crecimiento, recuperación de espacios públicos, reactivación de zonas en desuso, protección y conservación del paisaje urbano, así como la promoción de la construcción de vivienda social autosustentable.

Una de las atribuciones importantes de la SEDUVI, es el crecimiento autosustentable, aprovechando a lo máximo el suelo urbano para que la mancha urbana no se extienda sobre SC. Asimismo se fomenta el crecimiento ordenado y competitivo.

Los proyectos están dirigidos a las áreas del tejido urbano de la Ciudad, encaminados al rescate y rehabilitación del espacio público, el aprovechamiento de infraestructura existente y la mejora de la imagen urbana.

##### *Instrumentos de Ordenamiento*

La SEDUVI cuenta con diferentes programas para el desarrollo urbano, según esto, cada normativa debe de atender los lineamientos que se establecen en materia ambiental evitando el crecimiento extensivo en áreas de conservación.

Primeramente, se tiene un Programa General de Desarrollo Urbano, 16 programas Delegacionales que son los encargados de establecer la planeación urbana y el

ordenamiento territorial de cada Delegación y, 45 Programas Parciales de Desarrollo Urbano que son los que establecen la planeación del desarrollo urbano en áreas específicas con condiciones particulares, tienen un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas.

Es importante mencionar que algunos programas, ya no cubren las necesidades para las cuales fueron creados, debido a la antigüedad que tienen y no han sido actualizados, por lo que a lo largo de los años se ha generado un cambio en la presión del suelo actual.

Ahora bien, de acuerdo con la entrevista realizada a un funcionario de la SEDUVI no se contempla una instancia administrativa para el control del crecimiento de los asentamientos irregulares en SC.

En la Delegación Tlalpan, se ha presentado una fragmentación del SC, no hay una política de desarrollo urbano que lo proteja y lo tome en cuenta dentro de sus prioridades. El convenio de “Crecimiento Cero” ha sido fallido para contrarrestar la expansión urbana en SC por lo que según la SEDUVI pretende actualizar la norma 16<sup>4</sup>.

*“Debido que hay tres normas PGOEDF, PGDUDF y el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan, se genera una desarticulación entre estos instrumentos que se ha sobrepuesto uno del otro. Por lo que la SEDUVI está proponiendo crear un instrumento que englobe el ordenamiento ecológico y lo consideré como parte de una política. Se tiene que hacer una vinculación de todos los instrumentos para elaborar una norma sólida que proteja al SC.*

---

<sup>4</sup> La Norma 16. Se refiere a delimitar las zonas de predios con dos o más zonificaciones, cuando una de ellas sea área de valor ambiental o espacio abierto.

*Sin descartar que es necesario tener instrumentos de orden jurídico y económico que controlen y reconozcan el crecimiento urbano a través de mecanismos de rentabilidad del suelo. En cuanto al trabajo en equipo que se realiza entre el sector ambiental y las delegaciones, se hace un poco complicado ya que somos instancias dedicadas diferentes cuestiones, pero tratamos de estar al corriente con el problema de los AHI (Funcionario de la SEDUVI).*

Una de las estrategias que tiene la SEDUVI, es reconocer y regularizar los 192 asentamientos que se encuentran en Tlalpan, con el fin de que ya no sigan creciendo, según esto ayudará que haya un acuerdo sólido entre los colonos.

### **5.3.2 Delegada de Tlalpan**

En Tlalpan se cuenta con un Programa de Desarrollo Urbano (PDDU) y seis programas parciales. Durante la administración de la Delegada Maricela Contreras, se instala la Comisión de Regulación Especial, con el fin de someter a los asentamientos irregulares a un estudio específico para poder regularizarlos. Esta comisión está integrada por la SEDEMA, SEDUVI y La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

La Comisión de Regulación de la Delegación Tlalpan, en conjunto con el Instituto de Geografía de la Universidad Autónoma de México (UNAM), está regularizando 26 asentamientos de los 192, en los cuales se promoverá el cambio de uso de suelo.

En la cuestión de las diferencias que se presentan entre el sector urbano y ambiental, la Delegada comenta lo siguiente;

*“Las políticas sociales no han sido las adecuadas para satisfacer la vivienda porque no han beneficiado al sector que verdaderamente lo necesita. Por otra parte, las políticas urbanas son ajenas a la política ambiental, ya que entre las dos no existen proyectos ecológicos lo suficientemente atractivos en economía que impidan que se venda el suelo fértil. Asimismo, es necesario poner en práctica la planificación de la vivienda popular (condominios). El SC debe tener un plan nacional para que haya una norma general donde se puedan basar los diferentes programas” (Delegada Maricela Contreras).*

Respecto al asentamiento denominado “Cuanejaque”, según la Delegada, no hay una política específica, sólo existe el convenio “Crecimiento Cero” que no ha sido suficiente, ya que los habitantes no han respetado este pacto y permiten que sigan llegando más personas al lugar.

### **5.3.3 Comisión de Recursos Naturales**

#### *Atribuciones*

Ahora bien, en el ámbito ambiental tenemos a la Secretaría del Medio Ambiente que a través de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA), tienen la atribución de aplicar programas dirigidos a regular, promover, fomentar, coordinar y ejecutar estudios y acciones en materia de protección, desarrollo, restauración y conservación de los ecosistemas, la vegetación natural o inducida, restauración y conservación del suelo, agua y otros recursos naturales en el suelo de conservación y áreas naturales protegidas del Distrito Federal.

CORENA, en conjunto con la “Dirección de Usos de Suelo” trabaja principalmente en la protección, restauración y conservación del SC del DF, mediante políticas ambientales que establecen el uso de suelo, así como las actividades productivas que se deben realizar.

En cuanto a los asentamientos irregulares, CORENA no tiene un departamento que se encargue de este problema, sólo restaura las zonas que son desalojadas y emite opiniones técnicas en cuanto a las acciones que se pueden hacer ante los AHI. Según esto, trabajar en coordinación con el sector urbano implica una difícil tarea, ya que la SEDUVI y la Delegación Tlalpan, son los que plantean la urbanización, así como los que certifican los usos de suelo.

*“No se puede hacer compatible las dos legislaciones, ya que se requiere una ley única, urbano-ambiental, esto no se puede dar, ya que cada órgano tiene su estatuto y se trabaja en conjunto pero no en coordinación con ellos. CORENA trata cosas muy específicas como son los dictámenes de factibilidad de los usos del suelo y la creación de lineamientos. El SC ha sido olvidado y carece de publicidad, no se conoce la flora y fauna que habitan en el lugar, por lo que es necesario que tenga su propia norma y se cree una política vertical que lo priorice (Director de la Dirección de usos de suelo).”*

El SC ha sido olvidado, las normas que supuestamente lo legislan no incluyen políticas encaminadas a frenar los asentamientos irregulares. En el 2003 en el PGOEDF no se desarrollaron las siguientes etapas de este ordenamiento (Programa Delegacional de Ordenamiento y Programa Comunitario de Ordenamiento), por falta de recursos designados a esta área así como por el poco interés que tiene el ambiente en las administraciones (CORENA).

No sólo las administraciones han sido ineficientes, también los mismos funcionarios que tienen puestos ambientales no cuentan con el perfil requerido para tratar estos temas, por lo que desconocen la situación que está viviendo el SC.

### **5.3.4 Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial**

#### *Atribuciones*

La Procuraduría de Ambiente y del Ordenamiento Territorial (PAOT) es la encargada de hacer los análisis de estudios territoriales para el control de los Asentamientos Humanos Irregulares en SC. La PAOT recibe y atiende denuncias en materia ambiental, en este sentido, mediante el SAIG que es una herramienta desarrollada por la PAOT, se puede visualizar la ubicación de las denuncias.

La PAOT, al igual que CORENA, sólo emite recomendaciones a las dependencias de la administración pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, formula y valida dictámenes técnicos y periciales, relativos a daños y su reparación por violaciones a la normatividad.

*“La PAOT no puede intervenir directamente en el desalojo de los asentamientos irregulares, sólo se hacen dictámenes de las denuncias recibidas y en estas se recomienda qué se debe hacer para atender el caso. La SEDUVI, es una secretaria de mayor peso ya que ellos intervienen en la operación y evaluación de los programas Delegacionales y parciales. Es imposible trabajar en coordinación ya que hay una jerarquía a la cual hay que sujetarse, en este caso es la SEDUVI quien decide qué hacer” (Funcionario de la PAOT).*

En resumen, de acuerdo a las entrevistas realizadas podemos destacar lo siguiente:

1.- Existe confusión entre las diversas instituciones gubernamentales competentes y la implementación de políticas y programas interpuestos entre sí. Pese al gran número de instrumentos jurídicos y de planeación existentes, no se ha logrado salvaguardar rigurosamente estas áreas.

2.- No se han gestado programas que faciliten el uso de suelo urbano para la clase baja, lo que ha generado la ocupación irregular en el SC, que ha sido una de las modalidades de crecimiento de la ciudad, sin tomar en cuenta el desequilibrio ecológico que se crea con esto.

3.- El sector ambiental, no tiene las suficientes herramientas para detener la invasión sobre el SC., ante esto, se interpone la legislación urbana con la mala administración de las políticas, que se ha encargado de la urbanización periférica descontrolada.

4.- La proliferación de los AHI, está asociada con las prácticas del clientelismo político. Los actores y autoridades acuden a esta población muy frecuentemente en tiempos electorales. Ofrecen gestión, regulación, ayuda en general a cambio de votos. En Tlalpan aunque existe interés en buscar una solución se nota la incapacidad de las autoridades locales para detener la expansión urbana irregular.

#### ***5.4 Resultados de la encuesta levantada en la colonia irregular “Cuanejaque” San Miguel Topilejo, Tlalpan 2014.***

El objetivo de las encuestas que se realizaron a los habitantes de este asentamiento, fue para conocer la procedencia de los pobladores, la adquisición del lote (precios, pagos), y el perfil socioeconómico de la población, entre otras cosas.

Para el levantamiento, se contó con la ayuda del líder del asentamiento “La quinta”<sup>5</sup> quien hablo con el líder de “Cuanejaque” para que nos facilitará el acceso al asentamiento.

De acuerdo con la información de la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Delegación Tlalpan, “Cuanejaque”, cuenta con 65 viviendas pero sólo 37 están habitadas, por ello que se decidió aplicar una encuesta por cada familia.

---

<sup>5</sup> La Quinta: asentamiento irregular que se encuentra ubicado en el poblado de San Miguel Ajusco, Tlalpan.

Los temas que contiene la encuesta son relativos al origen y trayectoria residencial de las personas; modalidad de la compra-venta del terreno; servicios con los que cuenta; nivel socioeconómico; y los distintos problemas que presenta el asentamiento.

*Proceso previo a la venta*

*a. Lugar de nacimiento del jefe de familia*

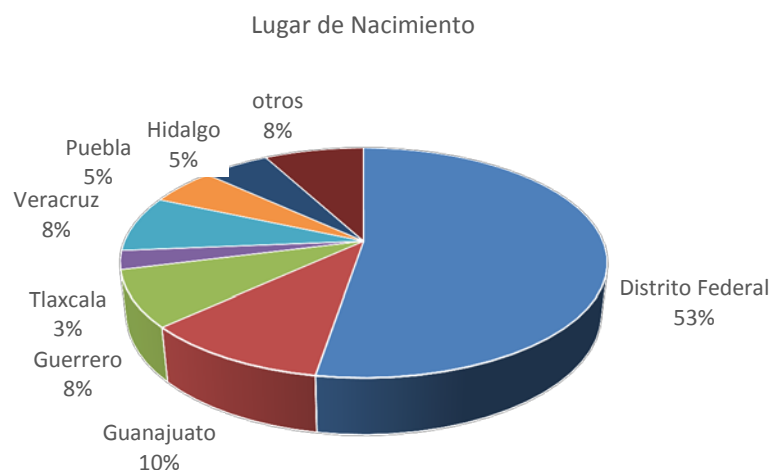
Es importante conocer la procedencia de los flujos de población que han llegado irregularmente al asentamiento. Al respecto el 52.63% de los jefes de familia nacieron en el Distrito Federal (DF), principalmente provienen de las delegaciones; Tlalpan, Coyoacán, Benito Juárez y Cuauhtémoc (Ver tabla 17).

**Tabla 17. Lugar de nacimiento**

<b>Lugar de Nacimiento</b>		
Entidad	Frecuencia	Porcentaje
Distrito Federal	20	52.63
Guanajuato	4	10.52
Guerrero	3	7.89
Tlaxcala	1	2.63
Veracruz	3	7.89
Puebla	2	5.26
Hidalgo	2	5.26
otros	3	7.89
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>100</b>

El 47.37% de la población, nació en otro estado de la República, entre los que destacan Guanajuato con un 10.52%; Guerrero y Veracruz con un 7.89%; Hidalgo y Puebla con 5.26% y por último Tlaxcala con 2.63 (Ver gráfica 6)

**Gráfica 6. Lugar de nacimiento**



Como podemos observar la mayoría de la población que habita en “Cuanejaque” nació en el DF, el desdoblamiento familiar ha generado la invasión irregular en zonas que no son aptas para la vivienda.

*b. Cambios de residencia*

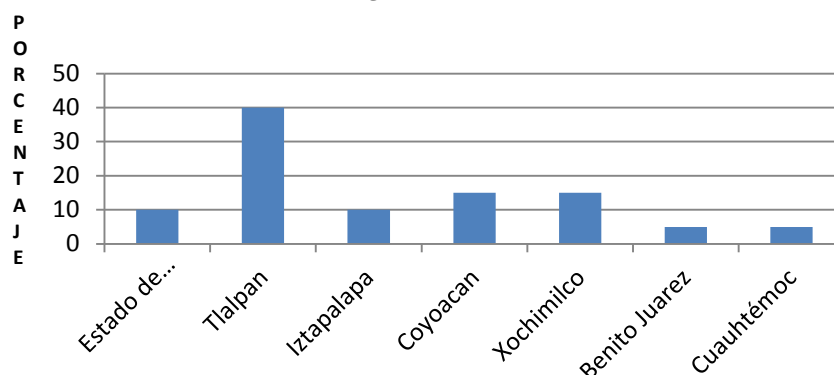
La población que reside en el asentamiento estudiado, presenta una movilidad media; del total encuestado el 75% ha tenido más de dos cambios de vivienda y un 25% dijo haberse cambiado una vez (Ver tabla 18).

**Tabla 18. Cambios de residencia**

<b>Cambios de Residencia</b>		
<i>Cambios</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
4	9	23%
3	7	18%
2	13	34%
1	9	23%
TOTAL	38	100

En cuanto al lugar de residencia anterior a la compra del lote, el 40% vivía en la zona urbana de Tlalpan, lo que deja ver que es la misma gente de esta Delegación que habita en el asentamiento irregular. Las delegaciones como Coyoacán y Xochimilco ocupan el 15%, Iztapalapa y Edo. México el 10% y Benito Juárez y Cuauhtémoc el 5% (Ver gráfica 7).

**Gráfica 7. Lugar anterior de residencia**



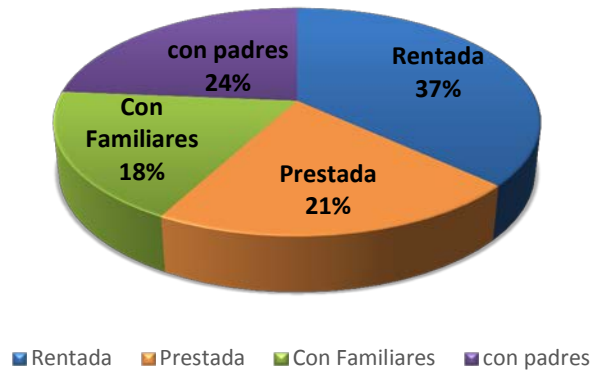
*c. Tenencia de la vivienda anterior*

Según los resultados, el 37% de la población rentaba antes de llegar a vivir a “Cuanejaque”, una de las motivaciones de las familias fue la búsqueda de un lugar para vivir y dejar de pagar renta. El 24% vivía con sus padres; el 21% vivía en una casa de algún conocido cuidándola y el 18% vivía con sus familiares (Ver gráfica 8).

**Tabla 19. Tenencia de la vivienda**

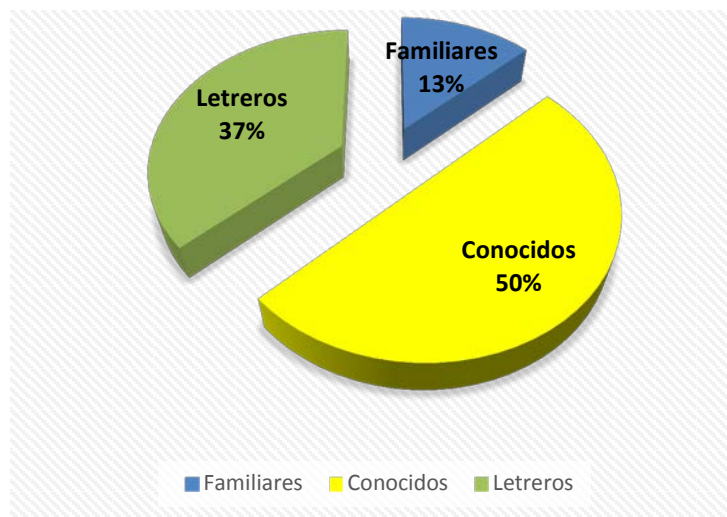
<b>Tenencia de la Vivienda Anterior</b>		
Tenencia	Frecuencia	Porcentaje
Rentada	14	36.84
Prestada	8	21.05
Con Familiares	7	18.42
con padres	9	23.68
TOTAL	38	100

**Gráfica 8. Tenencia de la vivienda**



En cuanto a las formas de cómo se enteraron de la venta de los lotes, el 50% señaló que fue por medio de conocidos; el 13% por familiares y el 37% por letreros (Ver gráfica 9). Cabe mencionar que hasta hoy en día se encuentran letreros de venta de terrenos, por lo que nos podemos dar cuenta que el gobierno central y el local no han intervenido para frenar el mercado irregular en SC.

**Gráfica 9. Cómo se enteró de la venta de terrenos.**



### *Contrato*

El contrato es un documento que le certifica al comprador como propietario del lote. La mayoría de los habitantes cuenta con un contrato compra-venta. Una minoría respondió que no tienen este documento ya que el lote es heredado por sus padres. Antes de la ocupación del lote, el comprador tuvo que dar un enganche y posteriormente las letras de pago.

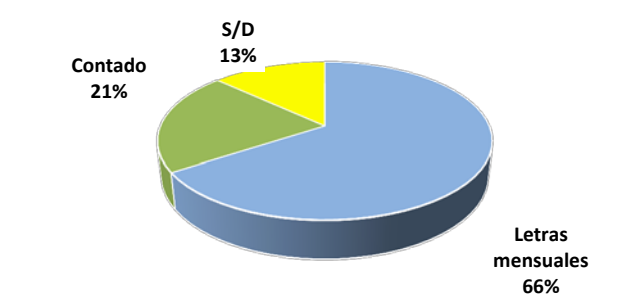
### *Facilidades de pago*

Una de las características que tiene el mercado informal en SC, es la facilidad de pago y el bajo costo. Con relación a esto tenemos que el 66% compró su lote mediante pagos mensuales; el 21% al contado. Cabe mencionar que quienes adquirieron al contado su lote son las familias recientemente asentadas (8 años aproximadamente de residencia), (Ver tabla 20).

**Tabla 20. Facilidades en la adquisición del lote**

<b>Adquisición del Lote</b>		
Tipo de Pago	Frecuencia	Porcentaje
Letras mensuales	25	65.78
Contado	8	21.05
S/D	5	13.15
TOTAL	38	100

**Gráfica 10. Adquisición del lote.**

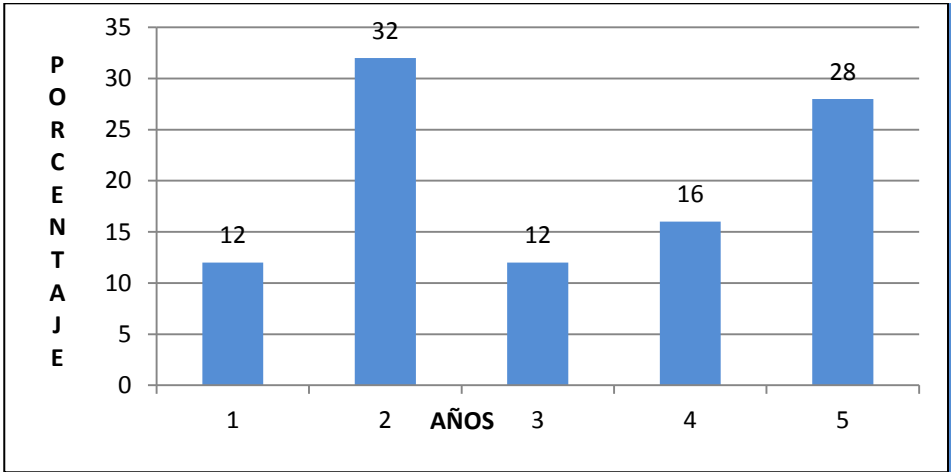


El pago mensual fue de 1,000 a 2,000 pesos, dependiendo las dimensiones del terreno, esto fue en el año 2000. El precio de los lotes varía, los terrenos planos son de costo mayor, mientras los que se encuentran sobre una pendiente son los de costo menor.

Actualmente, los terrenos que se venden tienen un precio de 200 pesos el metro cuadrado, encontramos un terreno de 400 metros cuadrados con un costo de 80 mil pesos al contado.

La siguiente grafica muestra que el 28% de la población, pagó mensualidades por casi 5 años, el 32% por 2 años; el 16%; por 4 años y el 12% por 1 y 3 años (Ver gráfica 11).

**Gráfica 11. Años de pago del terreno**



*Solicitud de regularización*

La regularización de la colonia requiere que a los propietarios se les otorgue las escrituras del lote, asimismo la introducción de los servicios lo cual trae consigo un gasto amplio para la Delegación. Con la finalidad de conocer la problemática para regularizar los terrenos, se les preguntó a los jefes de familia si han solicitado la regularización de su propiedad.

En la encuesta obtuvimos que prácticamente el 96% de la población han solicitado la regularización, algunos recurren a la Dirección General de Ordenamiento Territorial de la Delegación Tlalpan (DGOT). La respuesta ha sido que el asentamiento se encuentra en suelo cuyo uso es de Preservación Rural Agroindustrial (P.R.A), por lo que la norma impide la regularización de cualquier propiedad establecida en ese lugar.

De acuerdo con la información proporcionada por la Delegada de Tlalpan Maricela Contreras, comentó que es imposible regularizar el asentamiento “Cuanejaque” ya que tiene que estar dentro de los “Asentamientos sujetos a regulación especial” y contar con aproximadamente un 80% de los servicios.

#### *Los servicios*

La población en general no cuenta con servicios como ya mencionamos, la luz la traen desde aproximadamente un kilómetro, colgándose de un transformador que se encuentra en el kilómetro 31 de la carretera Federal México-Cuernavaca.

El agua la adquieren por medio de pipas, con un costo de entre 130 y 200 pesos y algunas familias reciclan el agua de la lluvia para bañarse o lavar. Los habitantes cuentan con fosas sépticas autoconstruidas por ellos mismos.

#### *Ocupación del jefe de familia*

Para saber aproximadamente el salario de los jefes de familia, se les preguntó la ocupación que tienen. El 26% se dedican a la albañilería con un salario aproximadamente de \$250 y \$300 pesos diarios (Ver tabla 21). Es importante mencionar que en las demás ocupaciones no quisieron dar a conocer cuánto ganan, aunque hay un porcentaje (16% de la población) que dijo ser madre soltera y que son beneficiarias del programa Oportunidades ahora “Prospera”.

**Tabla 21. Ocupación del jefe de familia**

<b>Ocupación del Jefe de Familia</b>		
<i>Ocupación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Comerciante	4	10.52
Carpintero	2	5.26
Obrero	12	31.5
Albañil	10	26.31
Eléctrico	1	2.63
Plomero	2	5.26
Talachero	1	2.63
Otros	6	15.78
TOTAL	38	100

La mayoría de la población cuenta con “Seguro Popular” que proporciona el gobierno Federal, otras familias que no cuentan con seguro social cuando requieren atención médica, acuden al hospital de Xochimilco donde se les atiende gratuitamente.

En la colonia no existe servicio de transporte público. La población camina aproximadamente un kilómetro sobre una calle maltrecha de terracería, hacia la carretera Federal México-Cuernavaca, que es el eje principal que comunica al centro de Tlalpan y se ha convertido en el acceso principal de los asentamientos irregulares localizados en el pueblo San Miguel Topilejo.

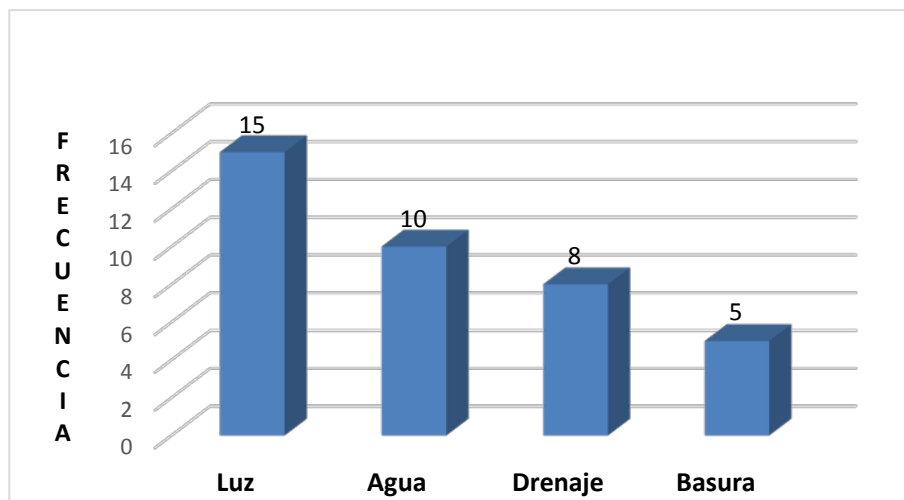
#### *Problemas en el asentamiento irregular*

Los principales problemas que presenta la colonia son diversos, pero hay cuatro problemas en particular (Ver gráfica 12).

- 1) La falta de luz: la distancia del transformador del que se cuelgan a la colonia, es aproximadamente un kilómetro y regularmente existe el robo de cable y muchas personas se quedan sin luz varios días.

- 2) La falta de agua: las pipas llegan cada quince días y hay familias que no cuentan con una cisterna y sufren la escases de agua.
- 3) Drenaje: la comunidad cuenta con retretes mal hechos.
- 4) Basura: el camión recolector de basura pasa cada quince días, sin mencionar que el carro “pirata”, como los colonos lo llaman, llega a tirar basura a las orillas de la ciclopista.

**Gráfica 12. Principales problemas de Cuanejaque**



Con la información obtenida en el asentamiento irregular denominado “Cuanejaque”, podemos observar que la población vive en condiciones precarias, al no contar con los servicios básicos, sin embargo esto no ha sido un impedimento para que la colonia siga creciendo cada vez más.

También pudimos corroborar, que la población es de un sector económico bajo, que adquiere suelo irregular y lo acondicionan a sus necesidades, aunque hay que mencionar que durante las visitas que realizamos al lugar, pudimos observar casas de concreto de hasta tres niveles en lugares inhóspitos y decía el jefe de familia ser comerciante o albañil.

En el proceso de la ocupación del SC., se ha observado un desdoblamiento familiar, las mismas familias crecen y construyen uno o dos niveles más en el

mismo predio por falta de recursos. Las políticas ineficientes y la falta de programas de vivienda, han ocasionado que se generen nuevas zonas de segregación en la ciudad y con esto una presión sobre el SC.

Las autoridades delegacionales han sido rebasadas por este problema y no han planeado y gestionado políticas incluyentes para frenar eficientemente la expansión de los AHI.

## 5.5 Recapitulación

En síntesis, a pesar de la existencia del convenio “Crecimiento Cero” Cuanejaque ha crecido considerablemente desde el 2003 hasta hoy en día. La migración ha sido interna (dentro de la Delegación), se le atribuye al desdoblamiento familiar. El flujo migratorio ya no viene de los diferentes estados de la República como fueron en la década de los 60 y 70.

La mala administración por parte de las autoridades ha hecho que Cuanejaque crezca cada vez más y que con el tiempo genere antigüedad y pase a regulación. Es claro darse cuenta que todos omiten la ley y construyen fuera de la poligonal sin importar que estén a orilla de barranca con peligro de derrumbes.

El PGOEDF, el PDDU de Tlalpan y el convenio “Crecimiento Cero” manejan diferente zonificación para Cuanejaque, a pesar que se ha actualizado el PDDU de Tlalpan, este ha omitido revisar los diferentes usos de suelo, asimismo ha hecho caso omiso al PGOEDF.

Es difícil parar el crecimiento de Cuanejaque ya que diferentes factores intervienen en la expansión, tanto autoridades delegacionales como Federales (SEDUVI). Asimismo, el clientelismo político ha ayudado a la permanencia del asentamiento, y es en fechas electorales que llegan a prometerles regularización así como la introducción de servicios.

Los diferentes sectores, urbano y ambiental no se han orientado hacia la causa del origen de los asentamientos irregulares, sólo se han enfocado a proponer soluciones como regulación de la tenencia de la tierra y reforestación. Es necesario que al SC., se le resguarde y se norme correctamente con un estatuto único, para evitar incompatibilidad a la hora de legislar.

## Conclusiones

El SC del Distrito Federal se ha visto sujeto a fuertes presiones demográficas, la falta de Suelo Urbano ha generado la necesidad de buscar suelo barato, principalmente en la periferia de la ciudad. La expansión de la mancha urbana sobre el SC., ha traído como resultado el cambio de uso de suelo, cambiándolo de forestal a agrícola y agrícola a urbano.

Cabe mencionar que no sólo la situación socioeconómica y política ha generado la expansión urbana en SC, sino también la incompatibilidad de las diferentes normas lo ha provocado, generando asentamientos irregulares en suelo que es el principal proveedor de servicios ambientales y que hace posible la sustentabilidad de la ciudad.

Atendiendo a las preguntas de investigación, no existe homogeneidad correspondencia y coordinación entre los sectores urbano y ambiental para regular el Suelo de Conservación, lo que ha generado una expansión desarticulada. Con respecto a la hipótesis planteada, concluimos lo siguiente:

Hay una incompatibilidad en los instrumentos normativos urbano y ambiental, por una parte la ley ambiental dice que los programas de desarrollo urbano deberán incluir el ordenamiento ecológico, ya que es obligatorio en materia de usos de suelo. El Ordenamiento del territorio, para el caso del SC estará establecido en el PGOEDF, asimismo, los programas de desarrollo urbano deberán de integrar la zonificación que establece el PGOEDF para el uso de SC.

El Ordenamiento Ecológico del PGOEDF es el instrumento rector de cualquier programa para el desarrollo de actividades que se pretendan realizar en el SC, como de igual manera lo pospone la LGDUDF y delega la responsabilidad del cuidado del ambiente al PGOEDF.

La ley ambiental del DF., dicta que quedan prohibidos estrictamente los asentamientos humanos en Suelo de Conservación, sin embargo la Ley de Desarrollo Urbano otorga manifestaciones de construcción en SC., pagando servicios ambientales. Es importante aclarar que los pagos que se hacen, no rescata el suelo perdido.

El PGOEDF y el PGDDUDF manejan diferentes enfoques con la política de uso de suelo, lo que ha establecido una separación entre las áreas de ocupación de naturaleza rural y aquella de carácter urbana, es preciso decir que esta separación ha traído como consecuencia incongruencias en la aplicación de las políticas.

El PDDU de Tlalpan 2010, determina zonificaciones para el SC., distintas a las que establece el PGOEDF, por su parte, está generando la regularización de los AHI mediante el cambio de uso de suelo pasando de uso con fines de protección y conservación a uno habitacional.

Asimismo, existe una contradicción en el PDDU de Tlalpan ya que está buscando reubicar y evitar asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo, pero con las políticas de atención se posibilita la permanencia y la regularización.

Las Normas de Ordenación (zonificación del suelo, nivel máximo de construcción, actividades permitidas), propuestas para los AHI en el PDDU de Tlalpan son ambiguas, confusas, de difícil cumplimiento y contravienen la normatividad ambiental al fomentar la consolidación de los AHI.

La aplicación de la legislación urbana ha tenido más impacto que la ley ambiental en la expansión urbana ya que ha generado mecanismos para la regulación de los asentamientos irregulares en SC. La jerarquía de la administración pública

Es preciso saber que la ley ambiental no contempla la problemática de los asentamientos irregulares, delega la responsabilidad a las autoridades urbanas. Por lo que no se observa una correspondencia entre los regímenes urbano ambiental, esto hace suponer que los diferentes marcos normativos no han ayudado a cesar la expansión urbana en suelo no habitable.

Por lo que las autoridades locales se encuentran frente a una problemática difícil de resolver y que estas a la vez resultan opuestas a lo que marca la ley ambiental, es necesario darle solución a la demanda de vivienda de los sectores pobres de la población para evitar la invasión de asentamientos en SC. Con base a esto podemos concluir lo siguiente:

1.- No hay una política concreta que frene los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación. En la Delegación Tlalpan, existen tres políticas pero de atención para los AHI (Regulación Especial, Sujetos a Estudio Específico y Sujetos a Diagnóstico), con esto se pretende regular los asentamientos y cambiar el uso de suelo.

Las políticas de atención se enfocan en las consecuencias y no a la causas de la informalidad. Hasta hoy en día en Tlalpan hay 26 asentamientos en espera de ser regularizados y posteriormente tener la zonificación HR, HRB y HRC (Habitacional Rural, Habitacional Rural de Baja Densidad y Habitacional Rural con Comercio y Servicios).

La regularización sólo ha impedido que la política ambiental sea fallida, no soluciona el problema de los asentamientos irregulares, al contrario deja ver una política ambiental pasiva y carente de hacer cumplir la norma.

2.- Existe incompatibilidad entre los instrumentos de ordenación en cuanto a la zonificación, el PGOEDF maneja sólo 10 zonificaciones en Suelo de conservación

mientras que los programas de desarrollo urbanos delegacionales 17, los cuales tienen usos diferentes, las dos normas muestran usos incompatibles entre sí.

3.- La política de vivienda es excluyente, ya que está diseñada para los extractos altos y medios-altos. Se necesita diseñar una política integral que favorezca a todos los sectores de la población, en la cual haya facilidades de créditos y que atiendan las necesidades de los pobres.

4.- Omisión en la aplicación de la normatividad: el Suelo de Conservación cuenta con diferentes leyes y programas que lo regulan, pero son frecuentemente violados o simplemente no llevados a cabo. Las autoridades son incapaces para hacer cumplir las leyes y han optado por otorgar licencias y los llamados “Convenios de Crecimiento Cero” que sólo han logrado con esto el cambio de uso de suelo.

5.- Existe un interés político electoral; los asentamientos irregulares tienen una cierta utilidad para los partidos políticos, ya que de ellos pueden obtener votos en el momento de las elecciones. En el caso de estudio pudimos corroborar esta hipótesis, Carlos Mirón quien es Diputado del PRD y que está interesado en ganar votos electorales para Junio 2015, ha gestionado la electrificación para esta colonia, así como ha otorgado material de construcción para la ampliación de las viviendas.

Estas prácticas han ocasionado que los asentamientos irregulares formen parte de un botín político y que con la introducción de servicios públicos y el paso de los años adquieran legalidad.

Por otra parte, en “Cuanejaque” que fue nuestro objeto de estudio, pudimos corroborar que existe una incompatibilidad entre la legislación urbana-ambiental, de acuerdo a la zonificación que le asigna el PGOEDF (Forestal de Conservación)

no corresponde con la misma que establece el PDDU de Tlalpan (Producción Rural Agroindustrial Rural), sin mencionar que la Delegación Tlalpan determina a esta área como de Preservación Ecológica.

Las coordenadas de extensión del asentamiento irregular que maneja la Delegación Tlalpan, no coinciden con las que tiene la PAOT, por lo que se hace difícil delimitar la poligonal.

Esta incompatibilidad se debe a que no hay trabajo en equipo a la hora de elaborar los reglamentos que regulan el SC. Las diferentes instancias de gobierno tratan temas muy específicos como las consecuencias que traen los asentamientos irregulares, en toda política pública es importante tratar primero las causas que están generando el problema y no enfocarse en los efectos, esto puede ser el error de una política fallida de vivienda.

Es necesario implementar urgentemente y de forma conjunta políticas de vivienda así como un control de crecimiento y una política de ordenamiento territorial efectiva, que garantice el cuidado ambiental pero que a la vez satisfaga las necesidades de los estratos pobres.

Es posible la creación de una *promotora inmobiliaria pública social: el fraccionador popular en el DF*, que se oriente por el principio de ofertar suelo urbano con servicios y subsidio para la población de escasos recursos, la cual se coordine financieramente con el INVI, DGRT y los organismos federales de vivienda y suelo (Fonhapo, Sociedad Hipotecaria Federal (SHF-Prosavi) y Corett).,(Patiño,2011).

El objetivo es tener una alternativa real y no sólo enunciar que se debe de controlar la proliferación de los asentamientos irregulares y el crecimiento expansivo del Distrito Federal.

Es necesario integrar a todos los órdenes de gobierno involucrados en la problemática de los asentamientos irregulares, para juntos generar acciones contundentes en la atención a estos. No es fácil llevar a cabo la aplicación y el cumplimiento de la normatividad, pero es necesario que se trabaje en conjunto, ya que no sólo está en juego el SC, sino también la sustentabilidad de toda la ciudad. A continuación hacemos unas recomendaciones que creemos se deberían llevar a cabo para evitar que se siga disminuyendo el SC:

- Elaboración de una norma única de Suelo de Conservación.
- Los Jefes Delegacionales tienen que coordinarse con la Secretaría de Medio Ambiente del DF, para inspeccionar el Suelo de Conservación, con el fin de que no haya más invasiones.
- Revisión y actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.
- Elaboración del Programa Delegacional de Ordenamiento Ecológico y el Programa Comunitario de Ordenamiento.
- Inspecciones y vigilancia frecuentemente al Suelo de Conservación.
- Incrementar y capacitar al personal que tiene a cargo el cuidado del Suelo de Conservación.
- Aplicar sanciones y medidas de seguridad.
- Crear Programas Parciales para los asentamientos irregulares.
- Generar políticas sociales que permitan a la población de medio y bajo nivel económico acceder a una vivienda digna, a fin de evitar que los AHI crezcan y desdoblén.

## **Anexos**

### ***Entrevista a SEDUVI***

- 1.- ¿Se considera un problema grave o agudo los asentamientos irregulares?
- 2.- ¿Se están elaborando actualmente programas parciales para asentamientos irregulares?
- 3.- ¿Qué medidas toma la SEDUVI hacia los asentamientos irregulares: desalojo, regularización y reubicación?
- 4.- ¿Para los asentamientos que están consolidados que hace la SEDUVI en esas poligonales?
- 5.- ¿Qué se está haciendo en cuanto a las nuevas ventas que se están realizando en esas zonas (Suelo de Conservación)?
- 6.- ¿Cómo se coordinan con la Delegación Tlalpan y la SEDEMA?
- 7.- ¿Qué tipo de trabajos realizan con cada sector?
- 8.- ¿Qué tipo de problemas o conflictos observan como autoridades centrales entre el sector ambiental?
- 9.- ¿Se presentan problemas con la aplicación de los programas delegacionales de desarrollo urbano y con el Programa de Ordenamiento Ecológico del DF a la hora de implementar las políticas?
- 10.- ¿Conocen como se están llevando a cabo las ventas, el precio y las facilidades?
- 11.- ¿Cuál es la posición de la SEDUVI en cuanto a los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación?
- 13.- ¿La SEDUVI tiene alguna estrategia para evitar los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación?

### ***Entrevista a la Delegada de Tlalpan***

- 1.- ¿Se considera un problema grave o agudo en la Delegación Tlalpan los asentamientos irregulares?
- 2.- ¿Cuál es la situación actual del problema de los asentamientos irregulares en la Delegación, cómo se manifiesta?
- 3.- ¿En la Delegación, por el tipo de tenencia donde hay asentamientos irregulares, es suelo privado, ejidal y comunal?

- 4.- ¿Se están elaborando actualmente programas parciales para asentamientos irregulares en la Delegación?
- 5.- ¿Qué política tiene la Delegación hacia los asentamientos irregulares: desalojo, regularización y reubicación?
- 6.- ¿Para los asentamientos que están consolidados que hace la Delegación en esas poligonales?
- 7.- ¿Se orientan recursos para los asentamientos consolidados?
- 8.- ¿Qué se está haciendo en cuanto a las nuevas ventas que se están realizando en esas zonas (Suelo de Conservación)?
- 9.- ¿Cómo se coordinan con el gobierno central (SEDUVI y medio ambiente, particularmente SEDEMA)?
- 10.- ¿Qué tipo de trabajos realizan con cada sector?
- 11.- ¿Qué tipo de problema o conflicto observan como autoridades locales entre el sector urbano y el ambiental?
- 12.- ¿Se presentan problemas con la aplicación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan y con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF a la hora de implementar las políticas?
- 13.- ¿Conocen como se están llevando a cabo las ventas, el precio y las facilidades?
- 14.- ¿Se siguen firmando convenios con crecimiento cero en la Delegación?
- 15.- ¿Se han presentado actualmente más invasiones en la Delegación?
- 16.- ¿En el aspecto de la organización social y política, de los grupos que están asentados irregularmente tienen ustedes presión política de sus organizaciones?
- 17.- ¿Cuál es la posición de la Delegación en cuanto a los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación?
- 18.- ¿Cómo autoridad de la Delegación tiene alguna estrategia para evitar los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación?

### **Entrevista a CORENA**

- 1.- ¿Se considera un problema grave o agudo los asentamientos irregulares?
- 2.- ¿Se están elaborando actualmente programas parciales para asentamientos irregulares?
- 3.- ¿Qué medidas toma CORENA hacia los asentamientos irregulares: desalojo, regularización o reubicación?
- 4.- ¿Para los asentamientos que están consolidados que hace la CORENA en esas poligonales?
- 5.- ¿Qué se está haciendo en cuanto a las nuevas ventas que se están realizando en esas zonas (Suelo de Conservación)?
- 6.- ¿Cómo se coordinan con SEDUVI y la Delegación Tlalpan?
- 7.- ¿Qué tipo de trabajos realizan con cada sector?
- 8.- ¿Qué tipo de problema o conflicto observan como autoridades ambientales entre el sector urbano?
- 9.- ¿Se presentan problemas con la aplicación de los programas delegacionales de desarrollo urbano y con el Programa de Ordenamiento Ecológico del DF a la hora de implementar las políticas?
- 10.- ¿Cómo ha beneficiado el pago de servicios ambientales en Suelo de Conservación?
- 11.- ¿Cuál es la posición de CORENA en cuanto a los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación?
- 12.- ¿CORENA tiene alguna estrategia para evitar los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación?

San Miguel Topilejo 1948.



*Fuente: fotografía proporcionada por el Colectivo Cultural Tlaltepétl.*

Carretera México-Acapulco, tramo centro del pueblo, década de los 50's.



*Fuente: fotografía proporcionada por el Colectivo Cultural Tlaltepétl.*

## **Bibliografía**

AGUILAR, Adrian Guillermo, ESCAMILLA, Irma (2011). Periurbanización y Sustentabilidad en las grandes ciudades, México.

BAZANT, Jan (2001). Periferias Urbanas, expansión urbana de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente, México, Trillas.

CERDA, Alejandro (2001). Metrópolis desbordada: Poder, memoria y cultura en el espacio urbano, Berlín, Trillas.

GARZA, Gustavo (2003). La urbanización de México en el siglo XX, México. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

PATIÑO, Luis H. (2011). Conceptos básicos en el estudio de la Ciudad y su gobierno, México. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

PATIÑO, Luis H. (2013). Expansión Urbana y Diferenciación Socioespacial. El acceso al suelo en dos casos extremos de ocupación del espacio en la Ciudad de México. Tesis para optar por el grado de Doctor en Estudios Urbanos y Ambientales.

PEREZ, Enrique, PEREVOCHTCHIKOVA, Martha, ÁVILA, V. Sophia (2011). Suelo de Conservación del D.F. ¿Hacia una gestión y manejo sustentable?, Instituto de Ingeniería de la UNAM, Limusa.

PÉREZ, Enrique, PEREVOCHTCHIKOVA, Martha, ÁVILA, V. Sophia (2012). Hacia un manejo sustentable del Suelo de Conservación del D.F. México, Instituto Politécnico Nacional.

SCHTEINGART, Martha, SALAZAR, Clara Eugenia (2005). Expansión urbana sociedad y ambiente: el caso de la Ciudad de México, México, D.F: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

SCHTEINGART, Martha (2001). Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

SHEINBAUM, Claudia (2008). Problemática ambiental en la Ciudad de México, México, Instituto de Ingeniería de la UNAM, Limusa.

UNIKEL, Luis (1976). El desarrollo urbano de México: Diagnostico e implicaciones futuras, México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos.

### **Revistas**

GARZA, Gustavo (2002). Evolución de las Ciudades mexicanas en el siglo XX  
Revista información y análisis num. 19. 2002

PATIÑO, Luis. H. (2009). Territorios Metropolitanos. Revista semestral num. 02  
Junio 2009.

### **Documentos**

Dirección de Regulación Territorial y Tenencia de la Tierra (2006). Expediente:  
DRTTT/339/06.

Gobierno del Distrito Federal (2000). GDF/08/2000.

PATIÑO, Luis (2011). Tlalpan y el desarrollo Urbano Irregular.

PATIÑO, Luis (2011). Asentamientos Irregulares y Transporte en las Delegaciones de Magdalena Contreras y Tlalpan.

PATIÑO, Luis (2011). Suelo de Conservación y los Asentamientos Humanos Irregulares en el Distrito Federal.

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. (2011).Expediente:  
PAOT-2010-888-SOT-519 y acumulados.

## **Documentos electrónicos**

Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal, 2010.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2005). Informe especial sobre la violación al derecho humano al ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del Suelo de Conservación del Distrito Federal.

Instituto de Geografía de la Universidad Autónoma Nacional de México y el Instituto Nacional de Ecología (2006), Informe técnico del proyecto Urbanización periférica y deterioro ambiental en la Ciudad de México: el caso de la Delegación Tlalpan en el Distrito Federal.

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F.(2003). Asentamientos Irregulares en Suelo de Conservación del Distrito Federal.

## **Leyes y programas**

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) (2014)

Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) (2014)

Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal (LAPTDF) (2014)

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) (2010)

Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF) (2000)

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF) (2003)

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan (2010)

Programa para mejorar la calidad del aire ZMVM (2002-2010)

Programa Parcial de Desarrollo Urbano Héroes de 1910 (1991)

Programa Parcial de Desarrollo Urbano Parques del Pedregal (1993)

Programa Parcial de Desarrollo Urbano San Andrés Totoltepec (2002)

Programa Parcial de Desarrollo Urbano Tlalpuente (1990)

Programa Parcial de Desarrollo Urbano Zona Centro de Tlalpan (1986)

Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la colonia Toriello Guerra (1991)

### **Consultas electrónicas**

<http://www.asamblealegislativadeldistritofederal.gob.mx>

<http://www.conapo.gob.mx>

<http://www.inegi.org.mx>

<http://www.paot.org.mx>

<http://www.seduvi.df.gob.mx>

<http://www.sedema.df.gob.mx>

<http://www.semarnat.gob.mx>