



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

MANEJO Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, “FACTORES QUE COADYUVAN A LA INEFECTIVIDAD DEL MARCO JURÍDICO DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO”

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE

MAESTRO EN URBANISMO

PRESENTA:

JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ BARRIENTOS

TUTOR DE TESIS:

DR. JORGE FERNANDO CERVANTES BORJA – FACULTAD DE ARQUITECTURA,
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO, D.F.

OCTUBRE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**MANEJO Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL SUELO DE
CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, “FACTORES QUE
COADYUVAN A LA INEFECTIVIDAD DEL MARCO JURÍDICO DEL
ORDENAMIENTO ECOLÓGICO”**

TESIS

QUE PARA OBTENER POR EL GRADO DE

MAESTRO EN URBANISMO

PRESENTA:

JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ BARRIENTOS

TUTOR DE TESIS: DR. JORGE FERNANDO CERVANTES BORJA

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

2015

DR. JORGE FERNANDO CERVANTES BORJA

TUTOR DE TESIS

SINODALES:

DRA. AMAYA LARRUCEA GARRITZ

MTRO. VÍCTOR CHÁVEZ OCAMPO

DRA. ESTHER MAYA PÉREZ

MTRA. ROSARIO INÉS LUNA CABRERA

Agradecimientos.

Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme continuar con mi crecimiento profesional, así como por la beca que se me otorgó, la cual me permitió llevar a buen puerto esta Maestría.

Gracias por su apoyo y paciencia Doctor Cervantes, además de ser un gran profesional es usted un ser humano excepcional, gracias por todo.

Agradezco a la Dra. Amaya Larrucea Garriz, Mtro. Víctor Chávez Ocampo, Dra. Esther Maya Pérez y Mtra. Rosario Inés Luna Cabrera por sus comentarios y observaciones, los cuales enriquecieron el presente trabajo.

A Dios...

A mi familia, a los que ya han partido y a los presentes por todo su apoyo, amor y cariño durante los buenos y los malos tiempos, gracias por ser pilares en mi vida. Mago, Estela, Dani gracias por estar siempre ahí, gracias por ser mi faro, en mucho este logro es por el apoyo que siempre me dieron...

Ale, Alberto, Bere, Graciela, gracias por brindarme su amistad, una amistad que inició en la Maestría y se queda para toda la vida, gracias por tantos momentos de aprendizaje y de lucha conjunta por crecer y ser mejores...

Mi estimado Geógrafo Pablo, gracias mi amistad...

A ti mi pequeña Victoria, siempre a ti hija...

A la princesa que está en camino...

...por los que ya no están, para los que vienen...

Índice.

Introducción.....	5
Planteamiento del problema, Importancia del tema, Hipótesis, Objetivos, Metodología, Marco Conceptual.....	6
Capítulo I El Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.....	10
I.1 El Suelo de Conservación.....	26
I.1.1 Relevancia de los Poblados Rurales del Distrito Federal dentro de la Política Ambiental.....	31
I.1.2 Problemáticas de mayor ocurrencia en el Suelo de Conservación.....	35
I.2 Contexto histórico del Marco Normativo.....	52
I.2.1 Elementos Normativos Federales.....	67
I.2.2 Elementos Normativos Estatales.....	71
Capítulo II Gestión del Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.....	77
II.1 Administración Pública del Distrito Federal, Dependencias, Órganos o Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.....	84
II.2 Marco Operativo.....	88
Capítulo III Análisis crítico del Marco Normativo del Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y de sus Instrumentos de Gestión.....	91
III.1 Matriz de evaluación de principales problemas normativos.....	93
III.2 Recomendaciones.....	94
III.3 Propuesta de tratamiento del límite del Suelo de Conservación y el Suelo Urbano.....	97
Conclusiones.....	101
Bibliografía Consultada.....	103
Índice de Figuras.....	106

Introducción.

El Suelo de Conservación representa una serie de innumerables beneficios para los habitantes del Distrito Federal, de ahí la necesidad que sus problemas sean tratados con elementos normativos (de manejo y gestión) que permitan la consecución de soluciones más eficaces e integrales.

Molla (2006) señala que de entre los problemas que destacan en las grandes ciudades alrededor del mundo tal vez el mayor sea el hacer compatible su crecimiento con la necesaria sustentabilidad ambiental, asimismo, destaca que en el caso de la Ciudad de México, el hecho no carece de importancia, ya que, según su legislación, el suelo urbano está prácticamente agotado.

Uno de los mayores problemas que aquejan al Suelo de Conservación del Distrito Federal en las últimas décadas ha sido la proliferación de Asentamientos Irregulares dentro de sus límites, lo cual tiene origen en factores muy diversos que van desde los altos costos del suelo en el área urbana de la Ciudad propiamente dicha, clientelismo político y la falta de seguridad jurídica que impera sobre la tenencia de la tierra en dicha área.

Si bien es cierto que se han dado importantes avances gubernamentales en el mejoramiento y protección de las condiciones del Suelo de Conservación lo cierto es que se han formulado a partir de acciones aisladas, lo anterior, ha sido propiciado en parte por un marco normativo que no ha encontrado los mecanismos adecuados que le permitan entrelazar las soluciones a los problemas urbanos y ambientales de una ciudad tan dinámica como lo es la Ciudad de México.

Planteamiento del problema, Importancia del tema, Hipótesis, Objetivos, Metodología, Marco Conceptual.

Planteamiento del problema.

Son múltiples las problemáticas a las que se encuentra sujeto el Suelo de Conservación del Distrito Federal (asentamientos humanos irregulares, contaminación, deforestación, por señalar algunos), si a esto se añade la diversidad de regulaciones y organismos gubernamentales que tienen algún tipo de injerencia sobre estas áreas el resultado es un entorno de inoperabilidad y una serie de innumerables gestiones administrativas que no siempre resultan las adecuadas para la resolución de los problemas que aquejan a esta zona que es prioritaria para el Distrito Federal.

Importancia del tema.

Aún con el deterioro y los problemas que enfrenta actualmente el Suelo de Conservación del Distrito Federal esta área sigue representando una serie de beneficios ambientales y paisajísticos para la ciudad y sus habitantes, por lo cual se debe garantizar que no solo cuente con los elementos normativos que permitan su protección sino más importante aún, que en la práctica éstos sean aplicados de forma eficiente.

Aun cuando existen diversos planes, normas y diversos elementos normativos referentes al Suelo de Conservación del Distrito Federal en la práctica son aplicados en forma independiente y con mecanismos aislados por los diversos órganos gubernamentales con atribuciones sobre la materia.

Hipótesis.

Las incongruencias e incumplimientos normativos existentes en las legislaciones urbana y ambiental coadyuvan a la ineffectividad de los preceptos establecidos en el Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, así como a la ineficiencia en el actuar de las instituciones gubernamentales con atribuciones sobre la temática.

Objetivo general.

1. Llevar a cabo un análisis crítico del cuerpo normativo en el cual se fundamenta el Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, con lo cual se pretende identificar aquellas inconsistencias o incongruencias que estén limitando el cumplimiento de sus objetivos.

Objetivo particular.

1. Efectuar una revisión de los instrumentos normativos en los cuales se fundamenta el quehacer de las instituciones de la administración pública del Distrito Federal que tengan atribución sobre el Ordenamiento Ecológico, con lo cual se espera identificar aquellas inconsistencias que disminuyan la efectividad de sus acciones.

Metodología.

La presente investigación propone un análisis de los problemas normativos que se suscitan en materia del ordenamiento ecológico del Distrito Federal, a partir de los siguientes pasos:

- Revisión General de los servicios ambientales y paisajísticos que presta el Suelo de Conservación a la Ciudad de México, así como su función como área de amortiguamiento para los problemas del desarrollo sustentable.
- Identificación Cartográfica de las zonificaciones normativas del Programa General de Ordenamiento Ecológico de Distrito Federal, así como de la ubicación de Asentamientos Irregulares.
- Revisión de la importancia que representan los Poblados Rurales dentro de la política ambiental del Distrito Federal.
- Tratamiento de los asentamientos irregulares en la política ambiental del Distrito Federal.
- Revisión de los principales problemas que aquejan al Suelo de Conservación del Distrito Federal con el consecuente análisis de las problemáticas que resultan de los actos administrativos y de gestión.

- Cruce de información de los principales problemas que aquejan al Suelo de Conservación respecto de la forma en que actualmente se les da el tratamiento desde la esfera administrativa/operativa, lo anterior, con la finalidad de elaborar esquemas mediante los cuales se puedan identificar las interrelaciones entre instrumentos normativos, instituciones y atribuciones, para que las propuestas que se realicen al finalizar la investigación sean las más viables de ser llevadas a cabo tomando en cuenta el marco legal operante.

Marco conceptual.

El presente trabajo se basa en las expresiones conceptuales que, en su conjunto darán una mejor comprensión de las problemáticas normativas y de gestión que surgen en el área denominada como Suelo de Conservación del Distrito Federal y su interacción ambiental con el Área Urbana.

Crecimiento Urbano. En primer lugar el crecimiento urbano supone un crecimiento de las problemáticas ambientales urbanas ya que la mera agregación poblacional no supone el acceso a las ventajas comparativas de la modernización... los procesos de urbanización como precondition del desarrollo y la industrialización resultaron frustrantes y engendrados de buena parte de los problemas ambientales urbanos actuales. (Fernández, 2000).

Legislación Ambiental. Se trata del conjunto de normas jurídicas de Derecho Público observables en un espacio físico-geográfico, [las cuales] regulan las relaciones de los seres humanos con los diversos recursos naturales existentes en el medio en el que nacen y se desarrollan (Gómez, 2004).

Ordenamiento Ecológico. El instrumento de política ambiental cuyo objetivo es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos. (SEDEMA, 2000).

Problemática Territorial. Son las situaciones ocurridas en el espacio y que modifican las condiciones primeras de este, se define también como el resultado del cambio de

actividades y/o uso de un espacio determinado, en la problemática de las ciudades se distinguen tres conjuntos: El económico, definido por la actividad económica, el empleo y la gente [por lo cual] la demanda interna que la gente establece hacia las actividades económicas. El tecnológico, constituido por tres subconjuntos: la vivienda, los servicios públicos... y los servicios sociales, y en tercer lugar el físico, definido básicamente por los patrones de ocupación, los que son condicionados por demandas por espacio y por los procesos de expansión (Fernández, 2000).

Suelo de Conservación. El término de suelo de conservación es una categoría establecida en la legislación urbana y se refiere a las zonas en las que se establecen fuertes restricciones en el uso del suelo, desde la perspectiva de la planeación del crecimiento de la ciudad (PAOT, 2004).

Capítulo I El Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

Si bien el tema central del presente trabajo versa sobre la normatividad del Distrito Federal se debe tomar en consideración primeramente que el Ordenamiento Ecológico se encuentra fundamentado en instrumentos normativos de carácter nacional, por lo que es importante conocer la conceptualización que de éstos deviene, en este orden de ideas, en el Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha siete de septiembre de dos mil doce, el ordenamiento ecológico se define como el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

El ordenamiento ecológico se encuentra sustentado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en la Materia, se debe destacar que la formulación, aplicación y evaluación del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POEGT) y de los Marinos, es facultad de la Federación, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En el Reglamento antes citado se establece que el objeto del POEGT es llevar a cabo una regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las cuales la nación ejerce soberanía y jurisdicción, identificando áreas de atención prioritaria y áreas de aptitud sectorial, teniendo por objeto: Establecer los lineamientos y estrategias ecológicas necesarias para, entre otras, promover la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; promover medidas de mitigación de los posibles impactos ambientales causados por las acciones, programas y proyectos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF); orientar la ubicación de las actividades productivas y de los asentamientos humanos; fomentar el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales; promover la protección y conservación de los ecosistemas y la biodiversidad; fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; apoyar la resolución de los conflictos ambientales, así como promover la sustentabilidad e incorporar la variable ambiental en los programas, proyectos y acciones de los sectores de la APF.

Por su escala y alcance, el POEGT no tiene como objeto autorizar o prohibir el uso del suelo para el desarrollo de las actividades sectoriales. Cada sector tiene sus prioridades y

metas, sin embargo, en su formulación e instrumentación, los sectores adquieren el compromiso de orientar sus programas, proyectos y acciones de tal forma que contribuyan al desarrollo sustentable de cada región, en congruencia con las prioridades establecidas en este Programa y sin menoscabo del cumplimiento de programas de ordenamiento ecológico locales o regionales vigentes. Asimismo, cabe aclarar que la ejecución de este Programa es independiente del cumplimiento de la normatividad aplicable a otros instrumentos de política ambiental, entre los que se encuentran: las Áreas Naturales Protegidas y las Normas Oficiales Mexicanas.¹ Existen instrumentos regulatorios específicos para las Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal, siendo éstos el Plan Rector de las Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal y los Decretos que se encuentran publicados tanto en el Diario Oficial de la Federación como en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en citados documentos se estipula que las áreas naturales protegidas deberán contar con planes de manejo en los cuales se especifiquen las actividades que puedan ser llevadas a cabo o no dentro de sus límites.

Por su parte, de acuerdo a lo estipulado en la normatividad local que rige al Distrito Federal, en específico la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, el Ordenamiento Ecológico se define como: La regulación ambiental obligatoria respecto de los usos del suelo fuera del suelo urbano, del manejo de los recursos naturales y la realización de actividades para el suelo de conservación y barrancas integradas a los programas de desarrollo urbano. “Por su importancia ecológica, el suelo de conservación se convirtió en una categoría especial dentro de la legislación urbana que establece fuertes restricciones para el uso del suelo, por las características naturales de sus ecosistemas. La frecuencia del Suelo de Conservación se remonta a principios de los años ochenta del siglo pasado cuando en el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1980 se estableció una zonificación que delimitaba un ámbito urbano, y un ámbito no-urbano”.²

¹ Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, Diario Oficial de la Federación 7 de septiembre 2012. Disponible en www.paot.org.mx

² Aguilar, A., Escamilla, I. *Periferia Urbana, Deterioro Ambiental y Reestructuración Metropolitana*. UNAM-Porrúa, México 2009, p. 33.

De acuerdo a lo señalado en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal su territorio se encuentra dividido en suelo urbano y suelo de conservación (zonificación primaria), tal y como se observa en la Figura 1.

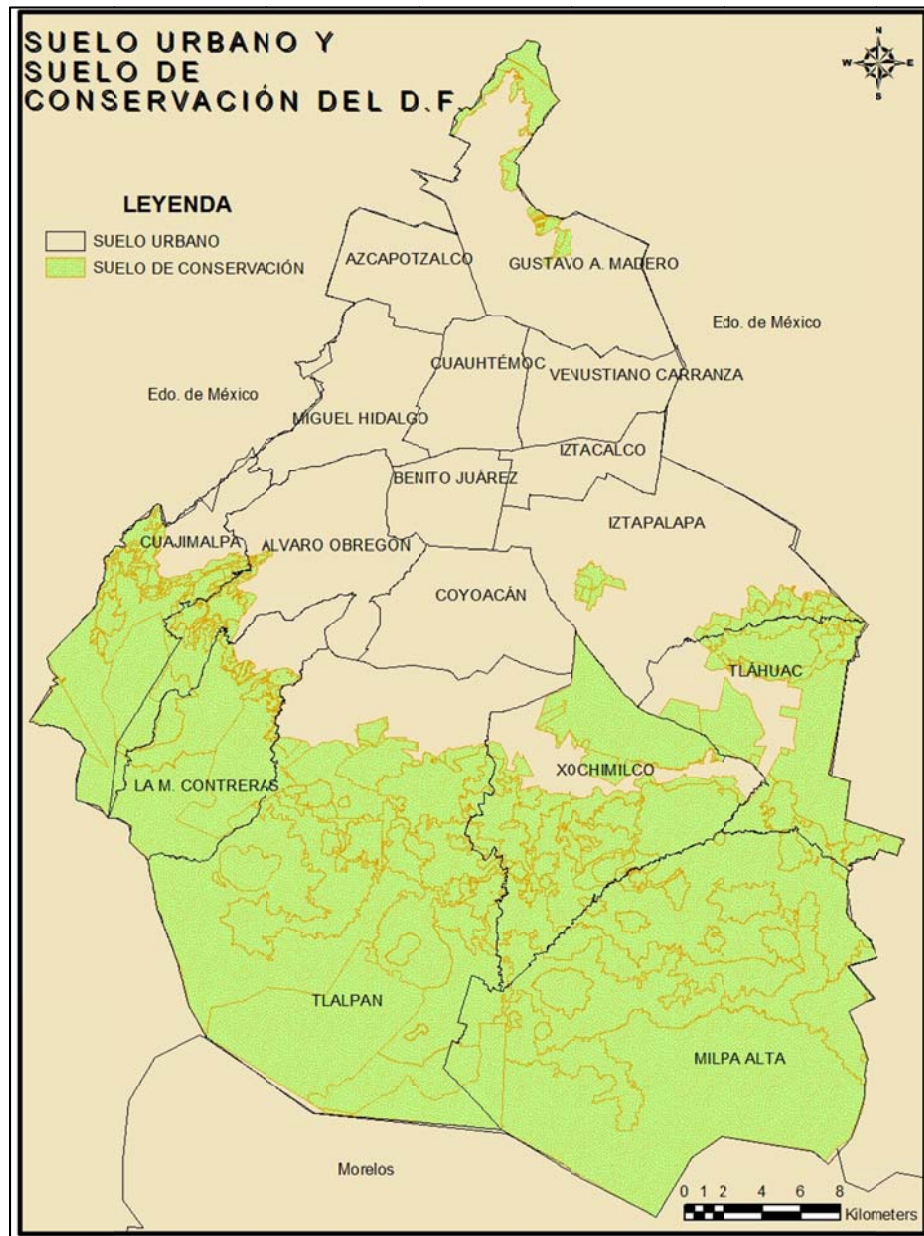


Figura 1 Suelo Urbano y Suelo de Conservación del Distrito Federal, Fuente: Elaboración Propia en base a datos cartográficos gubernamentales.

En este sentido, de acuerdo al Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal el Suelo de Conservación se divide a su vez en las zonificaciones siguientes; Agroecológica, Agroecológica Especial, Agroforestal, Agroforestal Especial, Forestal de

Protección, Forestal de Protección Especial, Forestal de Conservación, Forestal de Conservación Especial, Áreas Naturales Protegidas.

En el programa se establece la zonificación del territorio rural en ocho zonas homogéneas, denominadas unidades ambientales, cuyas características están relacionadas con, la capacidad de cada localidad para sostener actividades productivas; con la recarga del acuífero y con la conservación de la biodiversidad, siendo las siguientes:

a) Zona Forestal de conservación.

Zonas que se caracterizan por tener las mayores extensiones de vegetación natural, favorables por su estructura y función para la recarga del acuífero y la conservación de la biodiversidad. Son áreas que por sus características ecogeográficas, contenido de especies, bienes y servicios ambientales que proporcionan a la población hacen imprescindible su conservación. Requieren que su uso sea planificado, controlado y racional para evitar su deterioro y asegurar su permanencia.

b) Zona forestal de conservación especial.

Tiene una extensión de 3,210.7 ha que representan 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. Estas actividades deben ser reguladas para hacerlas compatibles con la importancia biológica y ambiental de la zona.

c) Zona forestal de protección.

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

d) Zona forestal de protección especial.

En estos terrenos, debido a la presencia de especies endémicas del Distrito Federal y al desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias, se requiere asegurar su permanencia a través de un manejo ambiental racional y planificado de los recursos naturales. Es imprescindible la conservación de los hábitat donde se encuentran distribuidas las especies endémicas y con otros estatus de protección; con el fin de evitar que las actividades pecuarias afecten pastizales se debe asignar sitios adecuados para el pastoreo fomentando sistemas intensivos de pastoreo con semi-estabulación y estabulación, mejorar los pastos para forraje ganadero e incrementar el cultivo de plantas nativas que consume el ganado; el cultivo de forraje para ganado se debe realizar en las partes planas de estos terrenos.

e) Zona agroforestal.

En estas zonas se deberá practicar usos intensivos que permitan desarrollar actividades productivas a través del uso múltiple del suelo sin ocasionar impactos ambientales significativos. La regulación establecida orienta las actividades productivas en función de los valores ambientales y ecológicos de la zona; asimismo, fomenta la reconversión hacia uso forestal, propicia medidas para restituir el valor ecológico de áreas que han sufrido alteraciones por actividades productivas no planificadas; también, permite incorporar estos terrenos a la producción, con restricciones moderadas, fomentando el uso múltiple del suelo a través de sistemas agrosilvipastoriles acordes a la capacidad de uso del suelo; en el desarrollo de las actividades productivas se induce el desarrollo de acciones para evitar la contaminación del suelo y subsuelo; con el fin de abatir el deterioro y elevar la productividad de estos terrenos, se promoverá la utilización de desechos orgánicos para la producción de composta para uso como abono, se fomentará e instrumentará la reforestación de las áreas degradadas con especies nativas o propias de la zona.

f) Zona agroforestal especial.

Esta categoría posee lugares que son preferentemente forestales, donde se desarrollan actividades agrícolas y pecuarias con mayor intensidad. Por estar ubicadas en los límites con la zona Forestal de Conservación, se establece una normatividad ambiental específica para hacer compatibles las actividades productivas que se desarrollan, con las funciones naturales del territorio. Asimismo, se deben conservar las áreas de distribución

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

g) Zona agroecológica.

Esta categoría agrupó aquellas áreas con alto potencial para el desarrollo de actividades productivas agrícolas y pecuarias; en éstas áreas se deberá evitar las prácticas que alteren la capacidad física y productiva del suelo y de los recursos naturales; en el desarrollo de las actividades productivas se deberán ejecutar técnicas de conservación del suelo y agua; se promoverá el uso de composta y abonos orgánicos, evitando al máximo el uso de productos químicos.

h) Zona agroecológica especial.

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

Adicionalmente a las zonificaciones anteriormente señaladas, se considera una zonificación para Áreas Naturales Protegidas (ANP), los cuales se tendrán en cuenta en la normativa específica. Para la vigilancia y cumplimiento de la regulación para el ordenamiento ecológico se establecen como instrumento de implementación los Programas Delegacionales de Ordenamiento Ecológico donde se precisaran las políticas del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF).

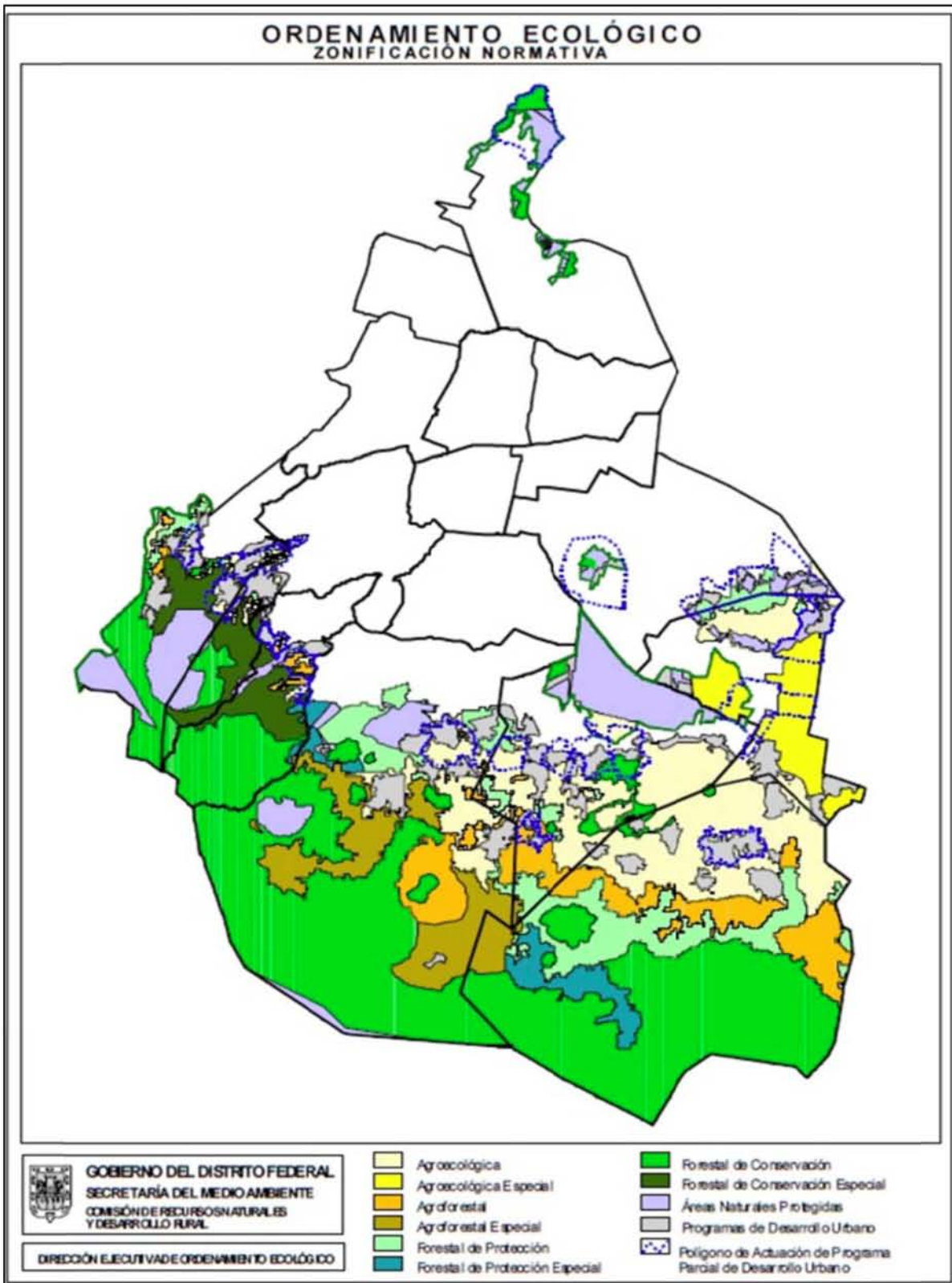


Figura 2 Mapa Zonificación, Programa General de Ordenamiento Ecológico DF 2003, Fuente: sedema.df.gob.mx

Programa General de Ordenamiento Ecológico por Delegación Política del Distrito Federal: Delegación Álvaro Obregón.

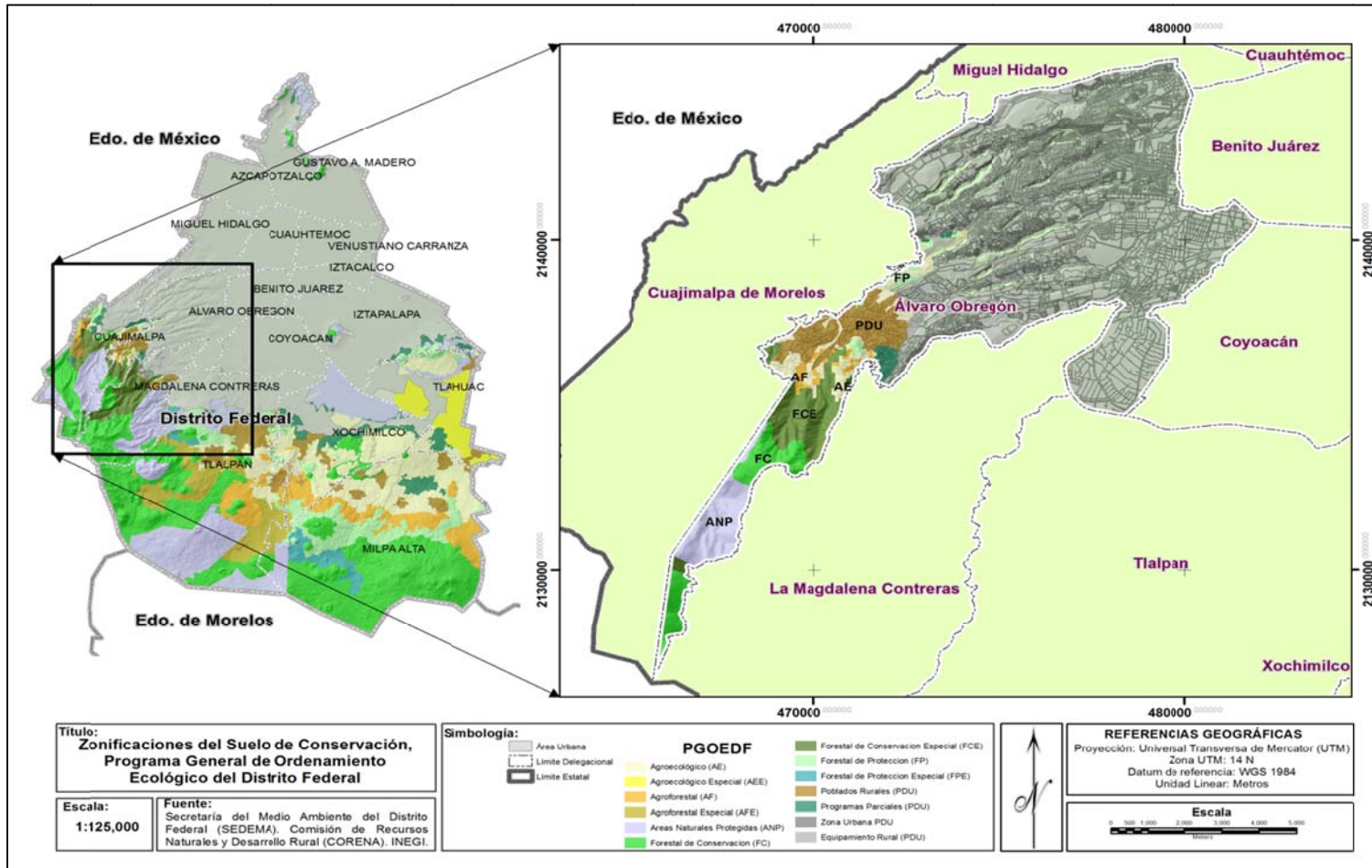


Figura 3 Mapa PGOEDF Álvaro Obregón 2003, Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaría del Medio Ambiente PGOEDF.

Cuajimalpa de Morelos.

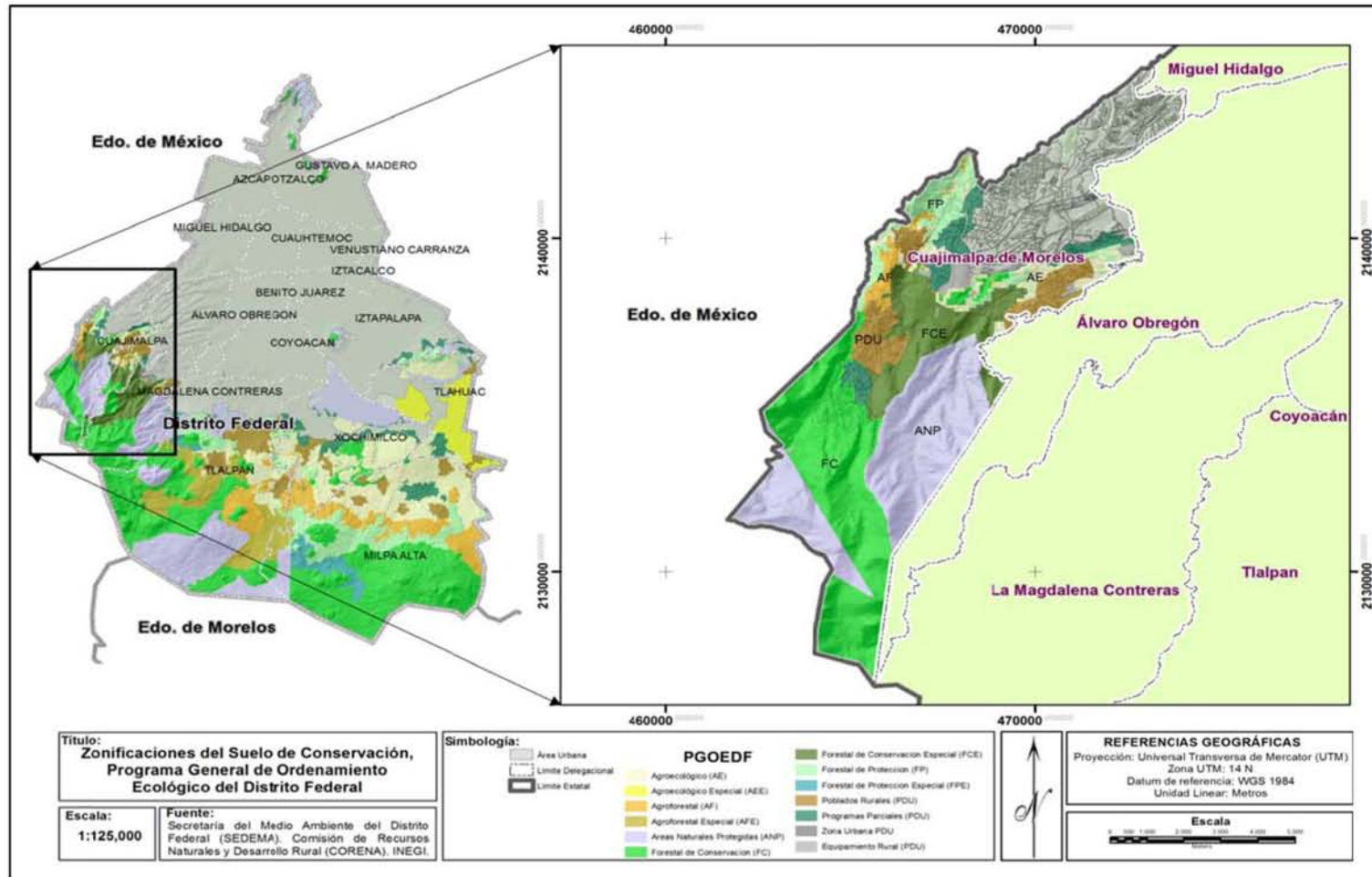


Figura 4 Mapa PGOEDF Cuajimalpa de Morelos 2003, Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaría del Medio Ambiente PGOEDF.

Gustavo A. Madero.

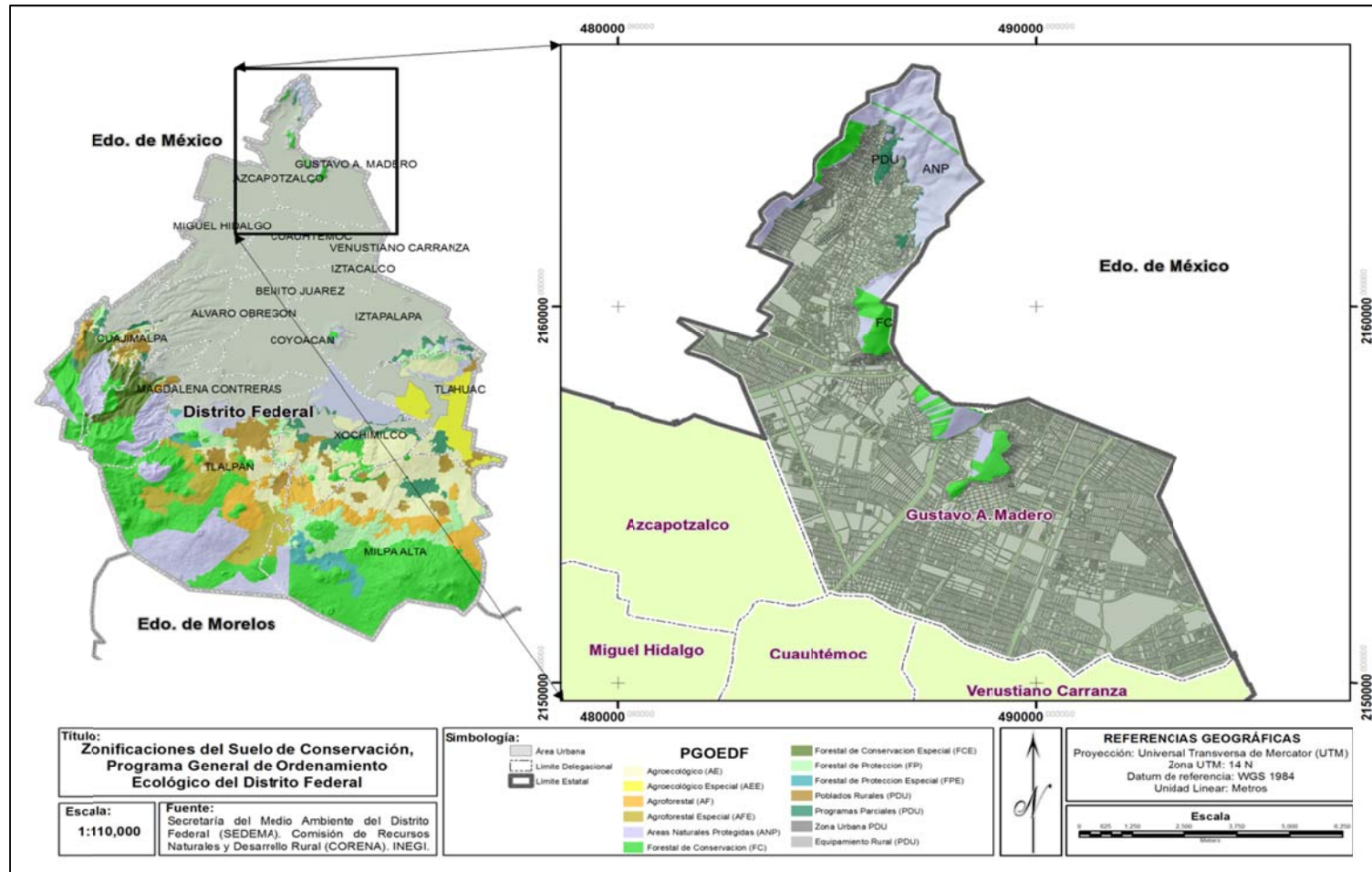


Figura 5 Mapa PGOEDF Gustavo A. Madero 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.

Iztapalapa:

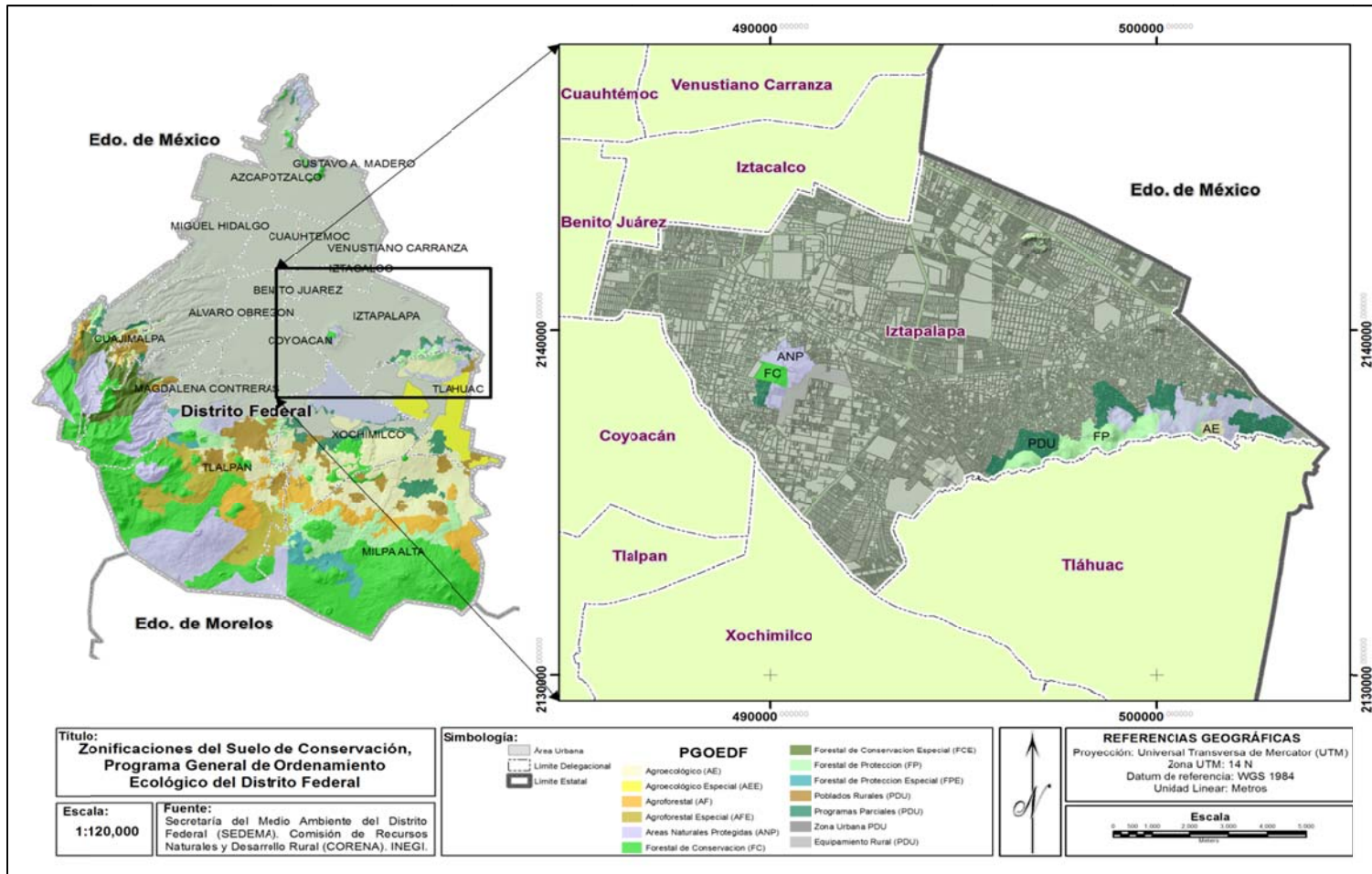


Figura 6 Mapa PGOEDF Iztapalapa 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaría del Medio Ambiente PGOEDF.

La Magdalena Contreras.

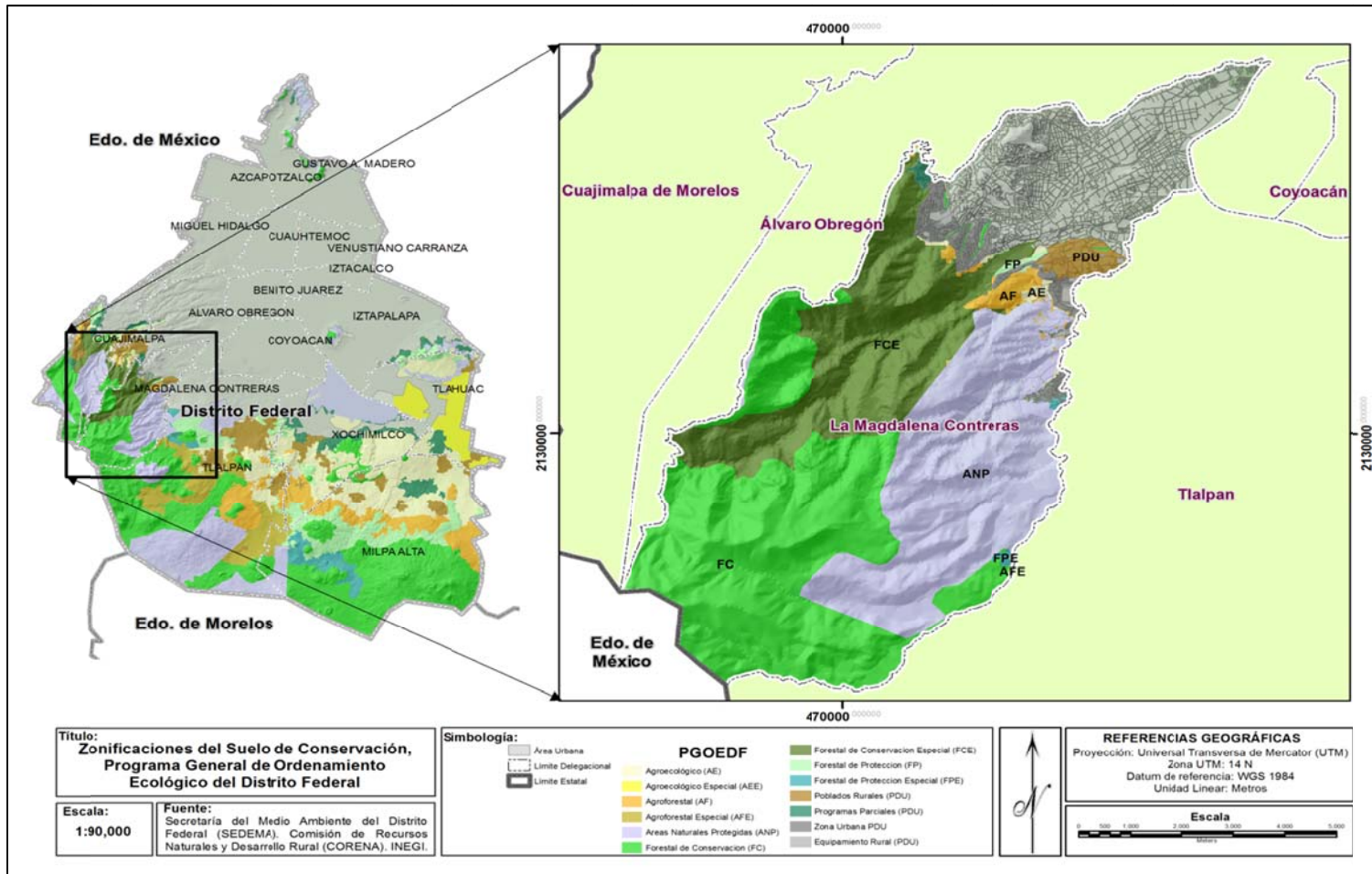


Figura 7 Mapa PGOEDF La Magdalena Contreras 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.

Milpa Alta.

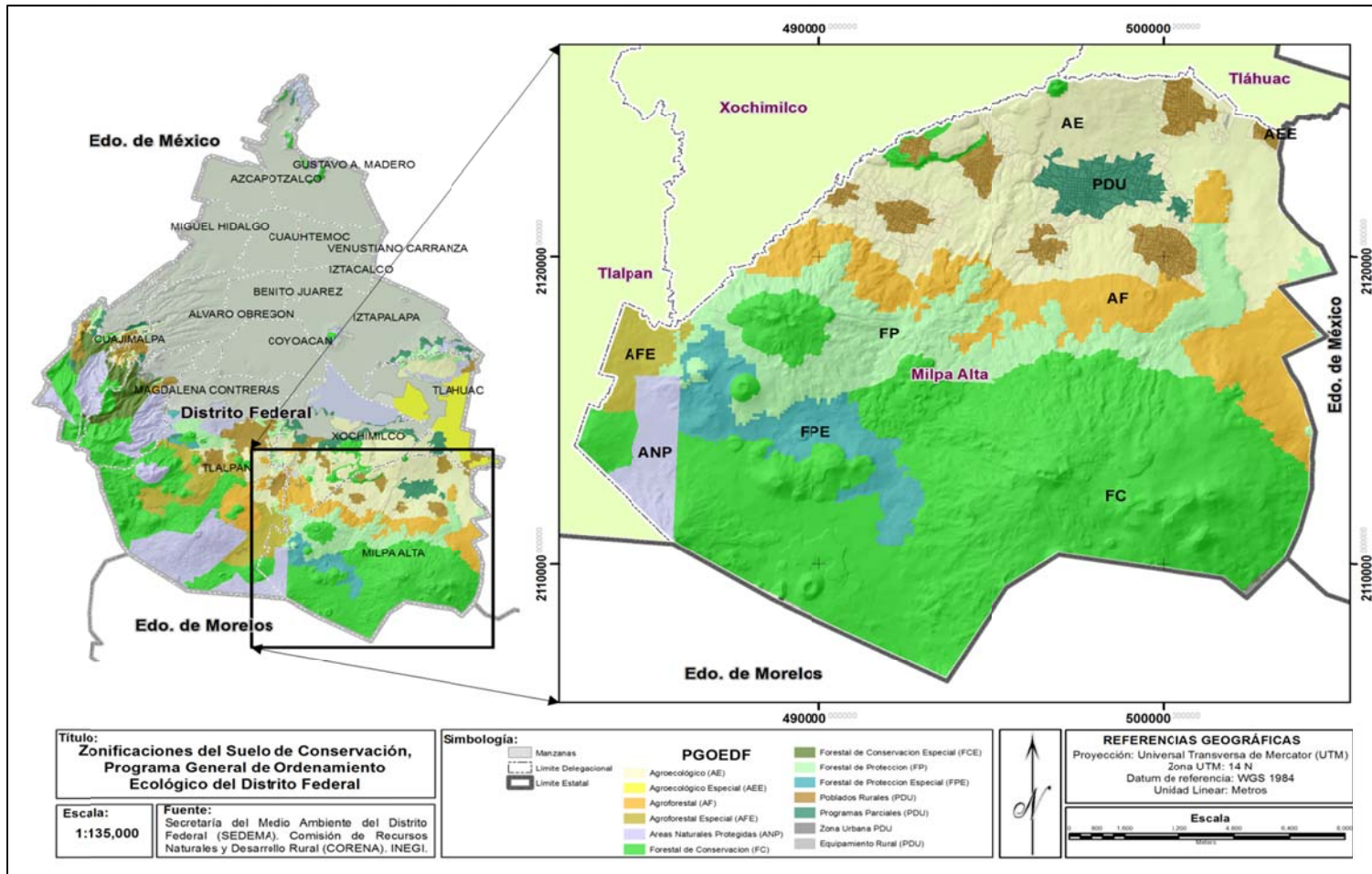


Figura 8 Mapa PGOEDF Milpa Alta 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaría del Medio Ambiente PGOEDF.

Tláhuac.

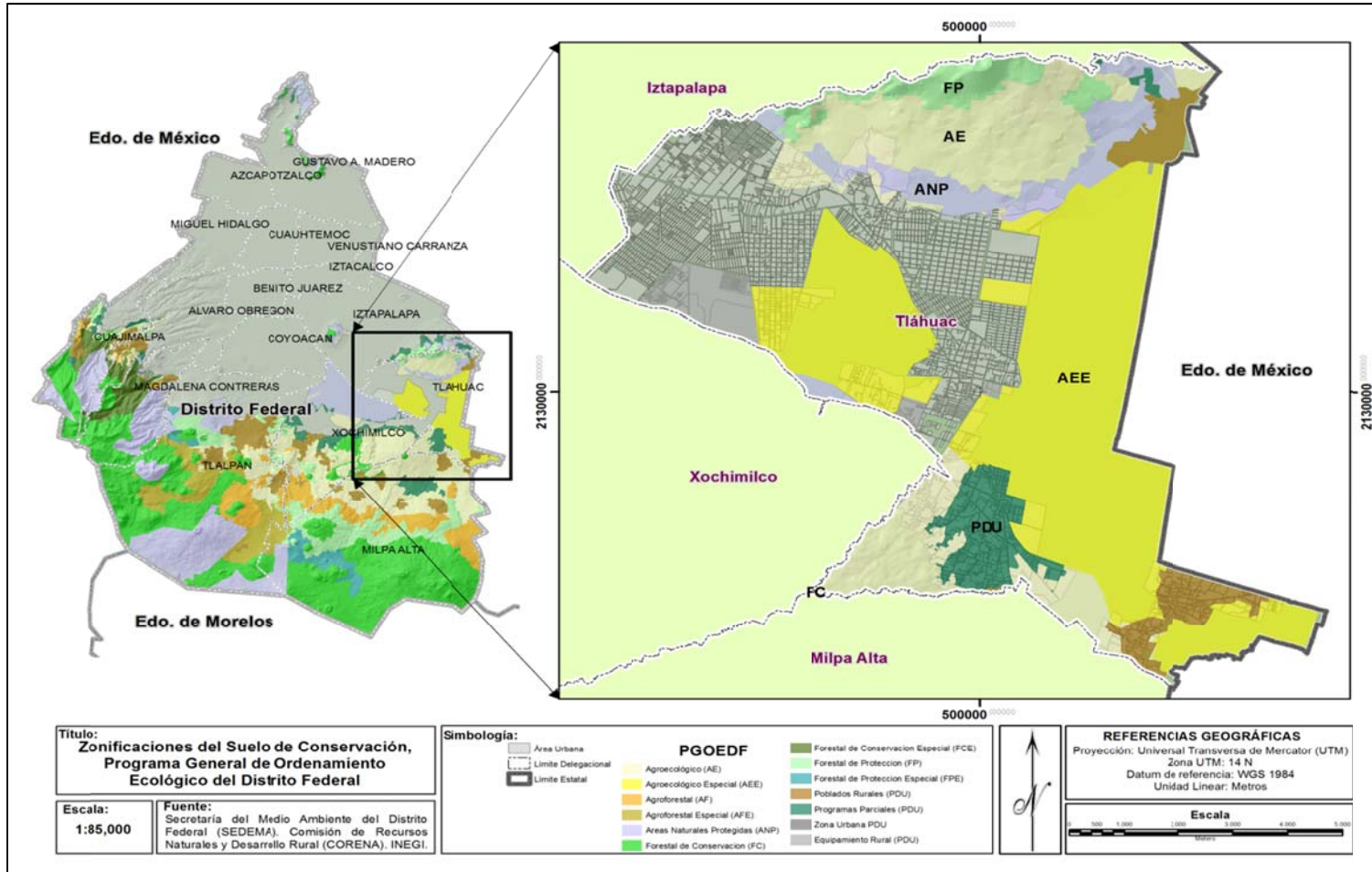


Figura 9 Mapa PGOEDF Tláhuac 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaría del Medio Ambiente PGOEDF.

Tlalpan.

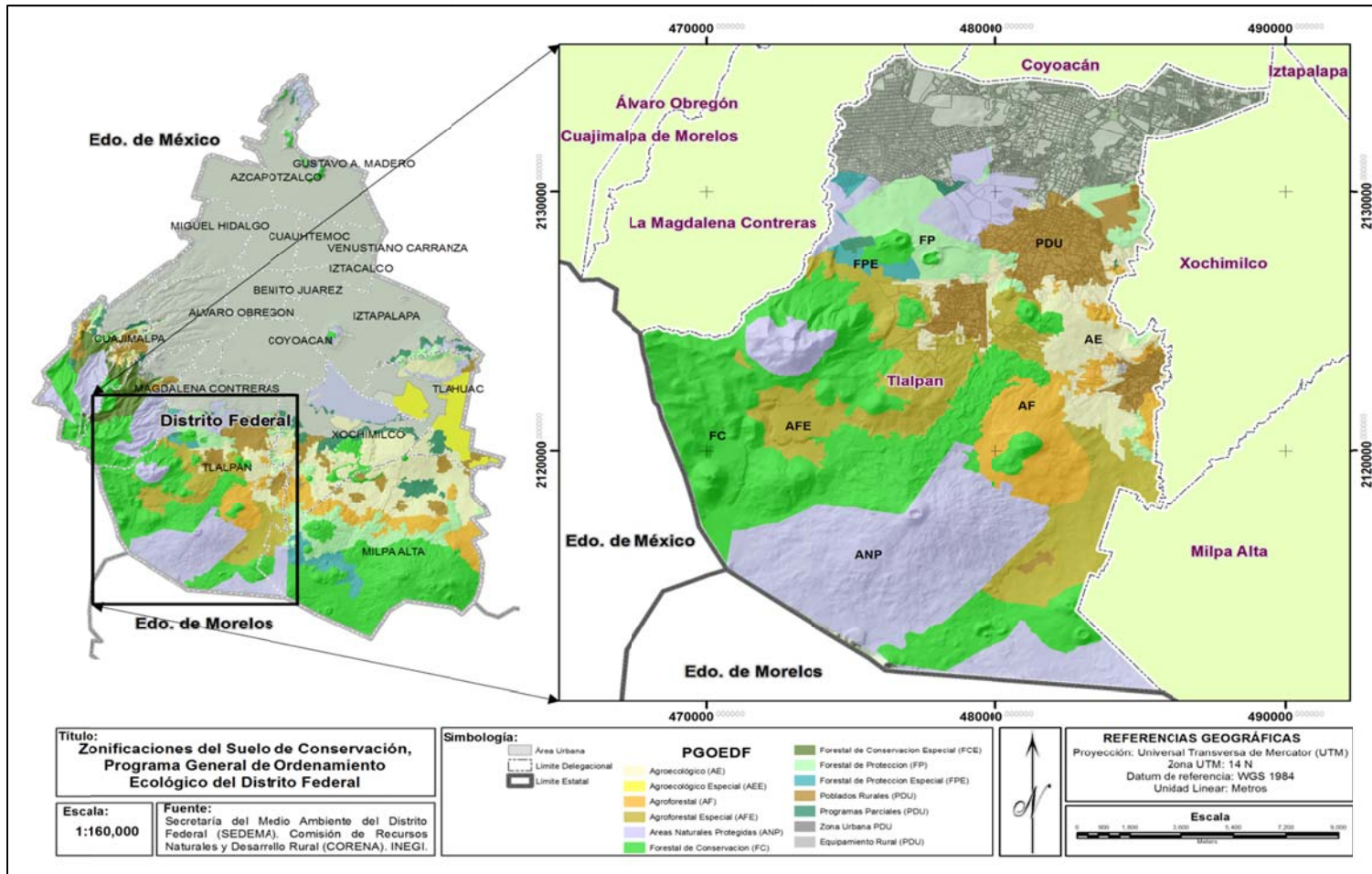


Figura 10 Mapa PGOEDF Tlalpan 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.

Xochimilco.

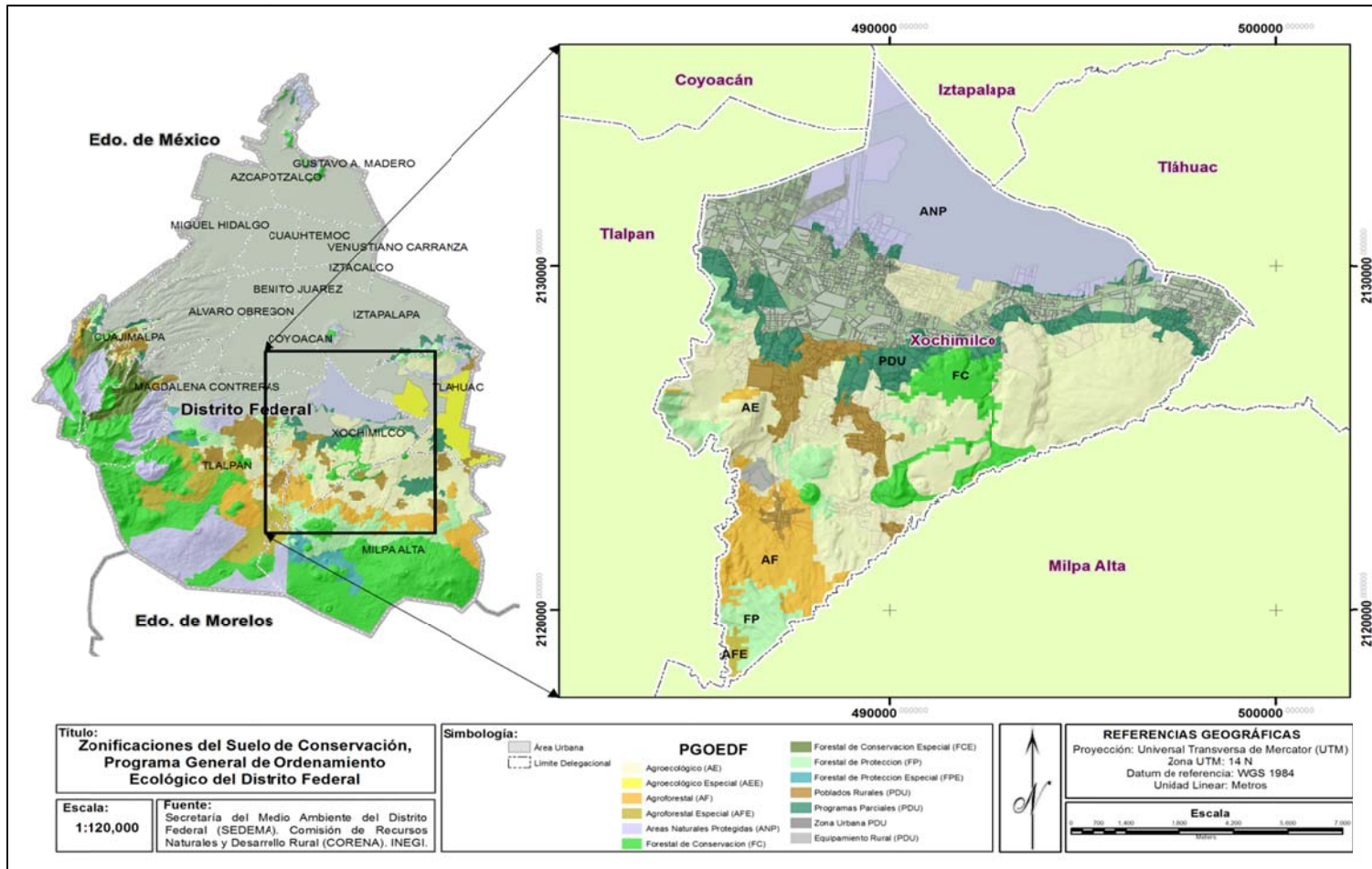


Figura 11 Mapa PGOEDF Xochimilco 2003, Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaría del Medio Ambiente PGOEDF.

I.1 El Suelo de Conservación.

Como se ha señalado anteriormente, el Ordenamiento Ecológico rige las actividades que se llevan a cabo en el denominado Suelo de Conservación del Distrito Federal, si bien dicha área ha sido objeto de múltiples estudios a continuación se presentan a modo de resumen sus características generales.

Suelo de Conservación (SC) del Distrito Federal	
Característica	Descripción
Ubicación	<ul style="list-style-type: none"> • Está inmerso en la zona de transición conocida como Pantropical, entre las dos grandes bioregiones de América (Neártica y Neotropical) y en la provincia fisiográfica de la Faja Volcánica Transmexicana. • Ocupa una extensión aproximada de 87,297.1 ha, y se localiza principalmente al sur y surponiente del Distrito Federal. • Distribución por delegación: Cuajimalpa de Morelos (7.5%), Álvaro Obregón (3.1%), La Magdalena Contreras (5.9%), Tlalpan (29.4%), Xochimilco (11.9%), Tláhuac (7.2%), Milpa Alta (32.2%), Gustavo A. Madero (1.4%) e Iztapalapa (1.4%). • La mayor proporción (93%) del Suelo de Conservación se ubica en las serranías que delimitan al Valle de México: hacia el sur, La Sierra Chichinautzin y la Sierra del Ajusco; hacia el suroeste, la Sierra de las Cruces; y hacia el norte, la Sierra de Guadalupe. El resto (7%) se incluye dentro del área lacustre de Xochimilco y Tláhuac. Si bien la altitud del Suelo de Conservación varía de 2,200 a casi 4,000 msnm, prácticamente la mitad (48%) se ubica por arriba de los 3,000 msnm.
Clima	<ul style="list-style-type: none"> • El macroclima en toda la cuenca de México es considerado como tropical de montaña, esto es, que a pesar de que la temperatura es baja debido a la altura del valle, existen otros rasgos climáticos que son típicos de los trópicos. • En el Suelo de Conservación se tiene la presencia de los siguientes climas (de acuerdo a la clasificación de Köppen modificada por Enriqueta García 1964, última versión 2004): BS1 kw (w) Seco Semiárido Templado, verano cálido, coeficiente de precipitación mayor a 22.9 mm; Cb (w1) (w) Templado Subhúmedo, verano fresco, coeficiente de precipitación entre 43.2 y 55 mm; Cb' (w2) (w) Semifrío Subhúmedo, verano fresco, coeficiente de precipitación mayor a 55 mm; Cb (w2) (w) Templado Subhúmedo, verano fresco, coeficiente de precipitación mayor a 55 mm
Hidrología	<ul style="list-style-type: none"> • El Distrito Federal se ubica en la región hidrológica denominada Cuenca Alta del Río Pánuco.
Geología	<ul style="list-style-type: none"> • El Suelo de Conservación presenta 12 tipos de roca. La extensión de sedimento lacustre abarca 7.5% del SC y se ubica en las delegaciones Tláhuac y Xochimilco, principalmente. En Tláhuac, los sedimentos lacustres ocupan una extensión de 55% del SC de la delegación, mientras que en Xochimilco ocurren en una proporción menor (28%). • El basalto abarca la mayor extensión del SC (27%), en las delegaciones Iztapalapa, Milpa Alta, Tlalpan, Magdalena Contreras y Xochimilco.

	<ul style="list-style-type: none"> • La superficie que abarca la brecha volcánica comprende 17% del SC; incluye todas las delegaciones excepto Álvaro Obregón y Magdalena Contreras. • La roca ígnea extrusiva intermedia se reparte en 17% del SC, en las delegaciones de Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tlalpan. La roca ígnea extrusiva básica y la toba se extienden en prácticamente la misma proporción (10% cada una) dentro del Suelo de Conservación.
Edafología	<ul style="list-style-type: none"> • El Suelo de Conservación presenta 15 tipos de suelo, de los cuales el Andosol Húmico, el Litosol y el Feozem Háplico abarcan 81% del área. • El Andosol Húmico ocupa 32% del Suelo de Conservación y se localiza en las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco. • El Litosol ocupa 26% del Suelo de Conservación y se distribuye en las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta, donde ocupa 42% del SC de la delegación. • El Feozem Háplico cubre 24% del Suelo de Conservación y se reparte en todas las delegaciones.
Vegetación	<ul style="list-style-type: none"> • Se distinguen los siguientes: pastizal o zacatonal, bosque de pino, bosque de coníferas, bosque mixto, bosque de encino, bosque de galería o mesófilo, matorral xerófilo y vegetación acuática y subacuática (zona lacustre en Xochimilco y Tláhuac). • Uso de suelo forestal: 1 Bosque sin perturbar, pino, pino encino, encino pino, oyamel, encino y aile. 2 Bosque perturbado pino, pino encino, encino pino, oyamel, encino y aile. 3 Otras asociaciones forestales, matorrales y pastizales de alta montaña. • Uso de suelo no forestal: 1 Agricultura, agricultura de riego, de temporal basada en cultivos anuales y de temporal perene. 2 Pastizal inducido para sostener ganadería extensiva, principalmente ubicado en la frontera entre las áreas de agricultura y bosque. 3 Humedal zonas de tierra generalmente planas que se inundan permanente o intermitentemente (especies bayunco <i>Typha latifolia</i>, <i>Schoenoplectus tabernaemontani</i> y junco <i>Schoenoplectus californicus</i>), delegaciones Xochimilco y Tláhuac. 4 Cuerpo de agua (caso específico de los canales en la zona chinampera de Xochimilco y Tláhuac)
Fauna	<ul style="list-style-type: none"> • Se han reportado 24 especies de anfibios y 56 de reptiles que representan el 8% del total de la herpetofauna nacional. • Los mamíferos están representados por 59 especies, 16 de ellas son mamíferos voladores y 43 terrestres, del total, 14 son endémicas del país. • Anfibios y reptiles, solo en las serranías del Distrito Federal, se reportan 9 anfibios y 21 reptiles. • Entre las especies migratorias, se estima la presencia de 211 aves, aproximadamente el 60% del total de aves del DF, se localizan en el Suelo de Conservación, cerca del 80% son residentes y el resto son migratorias invernales. Es importante señalar que el 25% de las aves endémicas del país se encuentran en el Suelo de Conservación. Las aves migratorias representan el 36% del total de las especies; mientras los mamíferos representan solo el 5%.

Figura 12 Cuadro Suelo de Conservación. Elaboración propia en base a “Características generales Suelo de Conservación del Distrito Federal”, Fuente: SEDEMA GDF 2008

No obstante la información detallada en el cuadro anterior, es importante señalar que grandes extensiones de los bosques que se encuentran en el Suelo de Conservación del Distrito Federal se encuentran altamente impactadas por las actividades humanas (tales como las agrícolas), de la misma manera se debe señalar que en el caso de la zona lacustre de las delegaciones Xochimilco y Tláhuac dicha área presenta serios problemas de contaminación en sus cuerpos de agua debido básicamente a la inyección de aguas residuales parcialmente tratadas que el gobierno llevó a cabo durante el siglo pasado, en lo que respecta a su vegetación se han utilizado especies introducidas lo que ha causado en parte el desplazamiento de la vegetación nativa de la zona.

“Existe una afectación directa sobre los ecosistemas cuando la frontera urbana se extiende, con la consecuente invasión y afectación de tierras y población que se dedican a la realización de actividades agropecuarias, es por lo señalado anteriormente entre otros puntos que el Suelo de Conservación requiere contar con un marco normativo que se ajuste a sus necesidades y que en lo operativo funcione adecuadamente”.³

La zona Distrito Federal catalogada como **Suelo de Conservación** fue definida en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal 29 de enero de 1996, la cual expone que el territorio del Distrito Federal se clasificará en suelo urbano y suelo de conservación.

Suelo de Conservación. Comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Así mismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales.⁴

El área rural del Distrito Federal es también denominada suelo de conservación, el cual constituye una región crítica para el bienestar de las y los habitantes de la Zona

³ Ibidem p. 24

⁴ Gaceta Oficial de Distrito Federal de fecha 29 de enero de 1996. Disponible en: <http://www.df.gob.mx/index.php/gaceta-oficial>

Metropolitana de la Ciudad de México, por los servicios ambientales que presta. Tales servicios son componentes e interacciones que se dan en la naturaleza y que contribuyen al bienestar humano, sin importar si son susceptibles de apropiación o no. El funcionamiento natural de los ecosistemas y agroecosistemas que se presenta en el suelo de conservación es fundamental para el mantenimiento del ciclo hidrológico de la Cuenca de México, ya que abarca las zonas más importantes para la recarga del acuífero. La vegetación natural del suelo de conservación regula los escurrimientos superficiales y protege al suelo de la erosión hídrica y eólica.

El suelo de conservación es una región de suma importancia para la conservación de la diversidad biológica, por los tipos de vegetación que alberga y su riqueza de vertebrados terrestres. En el suelo de conservación, las actividades productivas, la agricultura y la ganadería abarcan las mayores extensiones y ocupan una proporción significativa de las actividades de la población que habita las zonas rurales del Distrito Federal.

También se encuentran dentro del suelo de conservación bosques que proveen recursos maderables y no maderables a las comunidades rurales de la región, otorgando diversas oportunidades de recreación a las y los habitantes de la zona metropolitana.⁵

Servicios ambientales y paisajísticos que aporta el Suelo de Conservación a la Ciudad de México.

Servicio Ambiental	Descripción
Suministro de agua	<ul style="list-style-type: none"> • El Suelo de Conservación es la principal fuente de recarga del acuífero de la Ciudad de México, aproximadamente del 60 al 70% del agua que se consume en el Distrito Federal proviene de esta fuente. • Capacidad de infiltración al acuífero 165 millones de m³/año. • En el Suelo de Conservación se aprovechan 76 manantiales con un caudal de 850 lt/seg,
Disminución de niveles de contaminantes	<ul style="list-style-type: none"> • La cubierta vegetal del Suelo de Conservación permite fijar gases que promueven el efecto invernadero. • El Suelo de Conservación es un importante sumidero de contaminantes como el bióxido de carbono.
Reservorio de biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> • El Suelo de Conservación del Distrito Federal alberga una importante diversidad de flora y fauna, se estima que en él existen entre 3,000 a 3,500 especies.
Regulación de microclima	<ul style="list-style-type: none"> • La cubierta vegetal del Suelo de Conservación actúa como elemento que absorbe una importante cantidad de radiación solar. Esta característica permite que en la región se tenga un clima templado, disminuye las ondas de calor y los eventos extremos de

⁵ Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal 2000, "Exposición de motivos".

	<p>temperatura. Esta característica tiene efectos positivos en el bienestar y en la salud de la población.</p>
<p>Retención de suelo y agua</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La cubierta vegetal evita o disminuye los procesos de erosión eólica e hídrica. La retención de suelos permite que la productividad de los mismos se mantenga, evita el aumento de los sólidos suspendidos en la atmósfera y disminuye la cantidad de azolve que se traslada a las zonas bajas y que finalmente llega al drenaje. • De acuerdo con algunas estimaciones, anualmente se extraen en promedio 700 mil m³ de azolve del sistema de presas del sur y sur-poniente de la Ciudad de México. La capacidad de retención del agua favorece la recarga del acuífero y evita inundaciones en las zonas bajas. El aumento en el azolve por el retiro de la cubierta vegetal generaría pérdida en la productividad primaria y de las actividades productivas, disminución en los volúmenes de agua que se infiltran al acuífero, problemas de manejo en la infraestructura hidráulica y el incremento en los costos para su mantenimiento.
<p>Producción agropecuaria y rural</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El sector primario, que incluye principalmente la agricultura y la ganadería, ocupa alrededor de 21 mil habitantes. La producción agropecuaria representa una fuente de productos de subsistencia utilizados por los pueblos y comunidades rurales de la zona, así como para actividades productivas. • El valor de la producción agrícola en el 2008 fue de 1,255 millones de pesos. • Principales cultivos: nopal, hortalizas, avena, forrajes, romerito, maíz grano, maíz elote, flor de ornato y amaranto. • Técnicas ancestrales de cultivo para comercio y autoconsumo (ejemplo de ello el cultivo en chinampas) • El valor de la producción ganadera en el 2008 fue de 223 millones de pesos de los cuales casi la mitad corresponden a carne de bovino.
<p>Actividades recreativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En los últimos años el turismo ecológico y el de aventura son las modalidades que más se han desarrollado en el Suelo de Conservación. • Turismo en pueblos originarios (rescate de los valores sociales, económicos, culturales y naturales que proveen los pueblos originarios asentados en el Distrito Federal).
<p>Socio Culturales y Paisajísticos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En el Suelo de Conservación se aprecian zonas de conservación patrimonial, consideradas así por los bienes arqueológicos e históricos, así como por los elementos constitutivos de su patrimonio intangible, como son las expresiones artísticas y los conocimientos tradicionales. • Fomento del turismo especializado en medicina tradicional, enfocado a la prestación de servicios cuya principal actividad es la curación, relajación y disfrute por medios tradicionales que utilizan la práctica curativa prehispánica; así como el turismo de fiestas, ferias y exposiciones mediante el cual se fomenta y fortalece la producción rural, artesanal y cultural. • En el Suelo de Conservación existen áreas que tienen una enorme relevancia por su "religiosidad popular", tradiciones orales y mitos, existen festividades sumamente importantes para los pueblos originarios y para la propia forma de vida de sus habitantes. • Festividades de carácter religioso relacionadas con los ciclos agrícolas, el sistema lacustre y la zona chinampera (caso de las delegaciones Xochimilco y Tláhuac).

Figura 13 Cuadro. Servicios Ambientales que presta el Suelo de Conservación y las zonas urbanas, Fuente: Elaboración en base a información contenida en el Atlas del Suelo de Conservación SEDEMA GDF

I.1.1 Relevancia de los Poblados Rurales del Distrito Federal dentro de la Política Ambiental.

Como se ha señalado anteriormente el Distrito Federal se divide en dos tipos de suelo; urbano y de conservación, dentro del Suelo de Conservación se encuentra incluido el suelo rural, es decir, el espacio que ha servido para el desarrollo de la vida campesina y de sus actividades para la provisión de sus productos al centro urbano y sus excedentes a otras entidades. En la actualidad estas áreas además de albergar actividades de tipo agropecuarias, acuícolas y de conservación por señalar las más representativas dan cabida a actividades con un enfoque alternativo para la conservación del territorio, es decir, actividades artesanales, de turismo, educativas y recreativas, las cuales son llevadas a cabo por los propios habitantes, las cuales, pueden o no contar con apoyo por parte de proyectos de instancias gubernamentales.

“Los poblados “tradicionales” se encuentran ubicados principalmente en las laderas de la Sierra de Chichinautzin, cuyo origen data de la época colonial principalmente pudiéndose hablar de Milpa Alta y San Pedro Actopan, en el caso de la Delegación Tlalpan se puede hablar de los poblados de San Miguel Ajusco, en los cuales, a modo general, se puede señalar que están organizados en forma de cuadrícula a partir de un centro y cuya organización social se da a partir de barrios, en la periferia de estos poblados es común encontrar una deficiencia en los servicios básicos, tales como agua y drenaje”.⁶

Es importante considerar que como cualquier población, la ubicada en los poblados rurales no es estática, ello significa que terrenos en los cuales se llevaban a cabo labores enfocadas primordialmente a labores agropecuarias o actividades relacionadas con dicho ramo se van “fraccionando” por las necesidades propias de la familia, es decir, un hijo se casa y necesita de un lugar donde vivir.

Derivado de la presión urbana, los habitantes de dichos poblados y principalmente aquellos cuya fuente de ingresos se deriva de la realización de actividades agropecuarias (las cuales se vuelven cada vez menos rentables) se ven orillados a vender sus terrenos, ya sea a particulares o a grandes empresas que posteriormente lotificarán dichos terrenos para usos urbanos.

⁶ Aguilar, A., Escamilla, I. Op. Cit. p: 42

En el caso del suelo rural del Distrito Federal se encuentran 49 poblados rurales, que a la vez son pueblos originarios. Dentro del suelo urbano del Distrito Federal se encuentran otros 96 pueblos originarios. El territorio del Distrito Federal donde se realizan actividades rurales, considerado como suelo de conservación por las razones explicadas anteriormente, corresponde a una extensión de 87,310.78 hectáreas de acuerdo con el Atlas de Vegetación y Uso de Suelo del Distrito Federal 2005, dividido en: bosques (39,713.17 ha), matorrales (4,029.10 ha) y pastizales (6,613.04 ha), así como agrícola (30,785.28 ha), minas (125.43 ha), áreas de construcciones (5,554.93 ha) y cuerpos de agua (489.82 ha).

En la zona rural del Distrito Federal se localizan 49 poblados rurales y existe una población de corte rural de cerca de 700 mil habitantes de los 2.2 millones que viven en el suelo de conservación. Así mismo, las siete delegaciones con actividades rurales cuentan en su conjunto con 188 organizaciones económicas de productores.⁷

En este tenor de ideas, la FAO (1015) señaló la relevancia que representa el Programa General de Ordenamiento Ecológico en cuanto al respaldo que otorga a las actividades agrícolas periurbanas y suburbanas, pues este instrumentos normativo define la superficie del Suelo de Conservación. Por su parte la Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal promueve los sistemas de agricultura orgánica y prohíbe el uso de agroquímicos y de fertilizantes sintéticos en la zona protegida.

Un paso importante para la atención de los problemas agrícolas en el Distrito Federal fue la creación en 2007 de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), que impulsa los esfuerzos en favor de una producción sostenible, libre de agroquímicos y en la medida de lo posible orgánica, con lo que se ha buscado una mayor atención a la agricultura y el consecuente mantenimiento de los servicios ambientales que las zonas suburbanas y periurbanas ofrecen a la ciudad.

Las actividades agrícolas en los poblados rurales y sus áreas de influencia siguen teniendo una gran relevancia para sus pobladores, no obstante es necesario tomar medidas para que dichas actividades no afecten su ambiente circundante, de entre las cuales la FAO (2015)⁸ refiere las siguientes:

⁷ Texto incluido en el Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural en la Ciudad de México, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero de 2012 (Pág. 166)

⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, <http://www.fao.org/home/es/>

- Aumentar la capacidad de captación del agua de lluvia, el tratamiento de aguas residuales con fines de riego agrícola y la rehabilitación de canales, chinampas y parcelas en la zona lacustre (Tláhuac y Xochimilco) que son las únicas zonas de agricultura suburbana que cuentan con agua permanente para el riego en producción a cielo abierto, la sobreexplotación de los acuíferos para el consumo habitacional e industrial ha ocasionado una ruptura en la continuidad de los cuerpos de agua existentes y el hundimiento de ciertas zonas, en la actualidad existe poca coordinación entre los organismos públicos, que no tienen capacidad de responder integralmente a la creciente demanda sobre los recursos hídricos del Distrito Federal.
- Son necesarios nuevos enfoques en asesoría técnica agropecuaria, para asegurar una estrategia más eficaz, el Gobierno, las instituciones de investigación y los agricultores más experimentados deberían desarrollar procesos conjuntos de investigación aplicada que reflejen las verdaderas necesidades de los agricultores.

Es necesario que las políticas públicas enfocadas a la protección del Suelo de Conservación cuenten con mecanismos que propicien el adecuado uso de los recursos naturales que dichas áreas representan, con la finalidad de que dichos recursos sean aprovechados, pero a la par se genere una conciencia en los pobladores de que su uso inadecuado repercutirá en la calidad de vida de sus familias, en su economía presente y futura.

Problemas tales como el avance de la mancha urbana sobre el Suelo de Conservación podrían ser mitigados directa o indirectamente a través de las políticas que se apliquen al sector rural, si sus pobladores tienen mayores apoyos gubernamentales para continuar con el desarrollo de las actividades que han venido desarrollando históricamente será menos probable que lleguen a fraccionar y vender sus tierras, a esto se podrían sumar apoyos para la generación de actividades que refuercen sus tradiciones y valores culturales y que a la par les retribuyan un beneficio económico.

“Con la intensa dinámica en el cambio del uso del suelo se pueden apreciar varios procesos que causan un serio efecto al ambiente local. Entre estos procesos tenemos: falta de apoyo a las actividades agropecuarias, que provoca su declive y nuevas ocupaciones urbanas, promoción de un patrón disperso de ocupación residencial y de equipamiento que consume un mayor espacio; tolerancia a la ocupación de

asentamientos ilegales de población pobre con precarias condiciones de vida en su vivienda y su dotación de servicios”.⁹

⁹ Aguilar, A., Escamilla, I. Op. Cit. p: 25

I.1.2 Problemáticas de mayor ocurrencia en el Suelo de Conservación.

Las problemáticas que presenta el Suelo de Conservación tienen distintos orígenes, siendo los más representativos los siguientes:

- Pérdida de las áreas de conservación debido al crecimiento regular e irregular de la mancha urbana (cambios de uso del suelo y presencia de asentamientos humanos irregulares). En este sentido es importante señalar que en el Suelo de Conservación del Distrito Federal existen asentamientos humanos tanto regulares como irregulares, siendo los primeros los que se encuentran catalogados espacialmente como “Programas de Desarrollo Urbano” en la cartografía del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, dichos poblados cuentan con infraestructura urbana (en diversas medidas y matices), por su parte los irregulares son aquellos que se encuentran fuera de la ley, debido a que no cuentan con un fundamento y respaldo normativo que ampare su legal existencia.
- Depósito o vertimiento de sustancias contaminantes en el Suelo de Conservación, tales como basura, residuos peligrosos y residuos provenientes de las actividades de la construcción (cascajo principalmente).
- Afectaciones al hábitat de diversas especies de flora y fauna presentes en las zonas de conservación, con la consecuente migración y disminución del número de población de las especies.
- Deforestación y degradación forestal, el cual incluye cambios de uso de suelo de las zonas forestales a zonas para labores agropecuarias.
- Contaminación de los recursos hídricos presentes en el Suelo de Conservación.
- Realización de actividades económicas y/o turísticas que se encuentran fuera de la normatividad aplicable.
- Presencia de población en zonas de alto riesgo dentro como lo son terrenos con topografía irregular, cañadas y barrancas principalmente.

Pérdida de área del Suelo de Conservación.

El Suelo de Conservación tiene una superficie de 87,296.80 hectáreas, en el año 2000 los **asentamientos humanos irregulares** ocupaban el 2.2 % del SC, en el año 2006 ocupaban 3.10 % y para el año 2010 la ocupación era de 3.17 %. Lo cual indica una tendencia en aumento. De acuerdo a información de INEGI (2005), en lo que respecta a

los **Poblad**os Rurales y **Programas Parciales** en Suelo de Conservación se tiene un área de 4,728 ha y 2,304 ha respectivamente, para dar una superficie total de 7,032 ha (delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco).

Aproximadamente 3,000 hectáreas se encuentran ocupadas por asentamientos humanos irregulares. Solucionar esta problemática demanda conjuntar acciones integrales con las que se evite la pérdida continua del suelo de conservación. En los primeros meses de 2013 se trabajó con las delegaciones Tlalpan, Tláhuac y Milpa Alta para determinar la política de regulación, regularización, reubicación o recuperación de espacios ocupados, misma que se aplicará a partir de 2014.¹⁰

De las consideraciones señaladas en el párrafo anterior se puede desprender una discusión interesante; ¿realmente se busca proteger el Suelo de Conservación?, ¿cuándo el gobierno se refiere a la palabra regularización da a entender que se buscarán los mecanismos para efectuar posibles cambios de uso del suelo? No se puede ignorar que existen fuerzas e intereses políticos, sociales y económicos sobre el Suelo de Conservación, por ello es determinante que el andamiaje gubernamental atienda y se sujete a su marco regulatorio, siendo éste el único que le marque y rija el camino de las decisiones que sean tomadas respecto de la temática del Suelo de Conservación.

El crecimiento de los asentamientos irregulares se dar por diversos factores:

- Aumento de la población.
- Deterioro de las áreas centrales.
- Condiciones del mercado inmobiliario que encarecen el suelo.
- Presiones de usos del suelo más rentables que el de vivienda.

Por lo anterior, una gran cantidad de población de escasos recursos tiene que marchar en busca de suelo más barato, en este sentido el crecimiento de los asentamientos no obedece a ninguna fórmula y las principales causas por las que se ha generado el cambio de uso de suelo de conservación, obedece a que durante las últimas décadas los pobladores de bajos ingresos han tenido pocas oportunidades de acceder al mercado formal y al financiamiento público para su vivienda, por lo que recurre a la venta, apropiación, y/o construcción irregular del suelo. Como se mencionó, la renta y venta de

¹⁰ Primer Informe SEDEMA 2014, Capítulo 03. Fuente: Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.

estos terrenos va por debajo de las ventas de zonas urbanas, desconocimiento de la ley y de las limitantes con las que cuenta su terreno al ubicarse en suelo de conservación.¹¹

Actualmente, la política del Gobierno del Distrito Federal respecto del tratamiento de los asentamientos irregulares en el suelo de conservación está enfocada a la contención del crecimiento urbano y la recuperación de los espacios ocupados por los asentamientos irregulares. De acuerdo a lo señalado en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre del año 2003) se indica que uno de los pasos a seguir respecto de los asentamientos irregulares sería proceder a su “desocupación”, ofreciendo alternativas de vivienda en áreas de redensificación, no obstante lo anterior no se especifican mayores detalles al respecto.

De conformidad con lo establecido en el “Plan Verde de la Ciudad de México”, se plantea la necesidad de llevar a cabo acciones de inspecciones y vigilancia que permitan contener el crecimiento de la mancha urbana hacia el suelo de conservación y, por otro lado atender las denuncias correspondientes que por este concepto sean ingresadas ante la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.

En la actualidad los asentamientos irregulares que surgieron en los límites del área urbana con la zona de conservación del Distrito Federal se han ido expandiendo y lo más preocupante es que a muchos de ellos se les han ido concediendo servicios públicos, si bien se tiene una política de crecimiento cero de dichos asentamientos la realidad refleja que muchos de ellos ya son áreas urbanas plenamente consolidadas.

Delegación	Asentamientos (número)	Superficie ocupada (ha)
Álvaro Obregón	14	18.23
Cuajimalpa de Morelos	68	255.97
Gustavo A. Madero	16	28.56
Iztapalapa	36	23.75

¹¹ CORENA, SEDEMA 2004, Informe Especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (Pág. 55)

Magdalena Contreras	16	24.33
Milpa Alta	122	403.18
Tláhuac	93	428.20
Tlalpan	186	1079.81
Xochimilco	308	571.21
Total	859	2,833.24

Figura 14 Cuadro. Inventario de Asentamientos Humanos Irregulares 2008-2012. Fuente: DOETMAA/SEDEMA GDF

Asentamientos Irregulares en Suelo de Conservación del Distrito Federal.

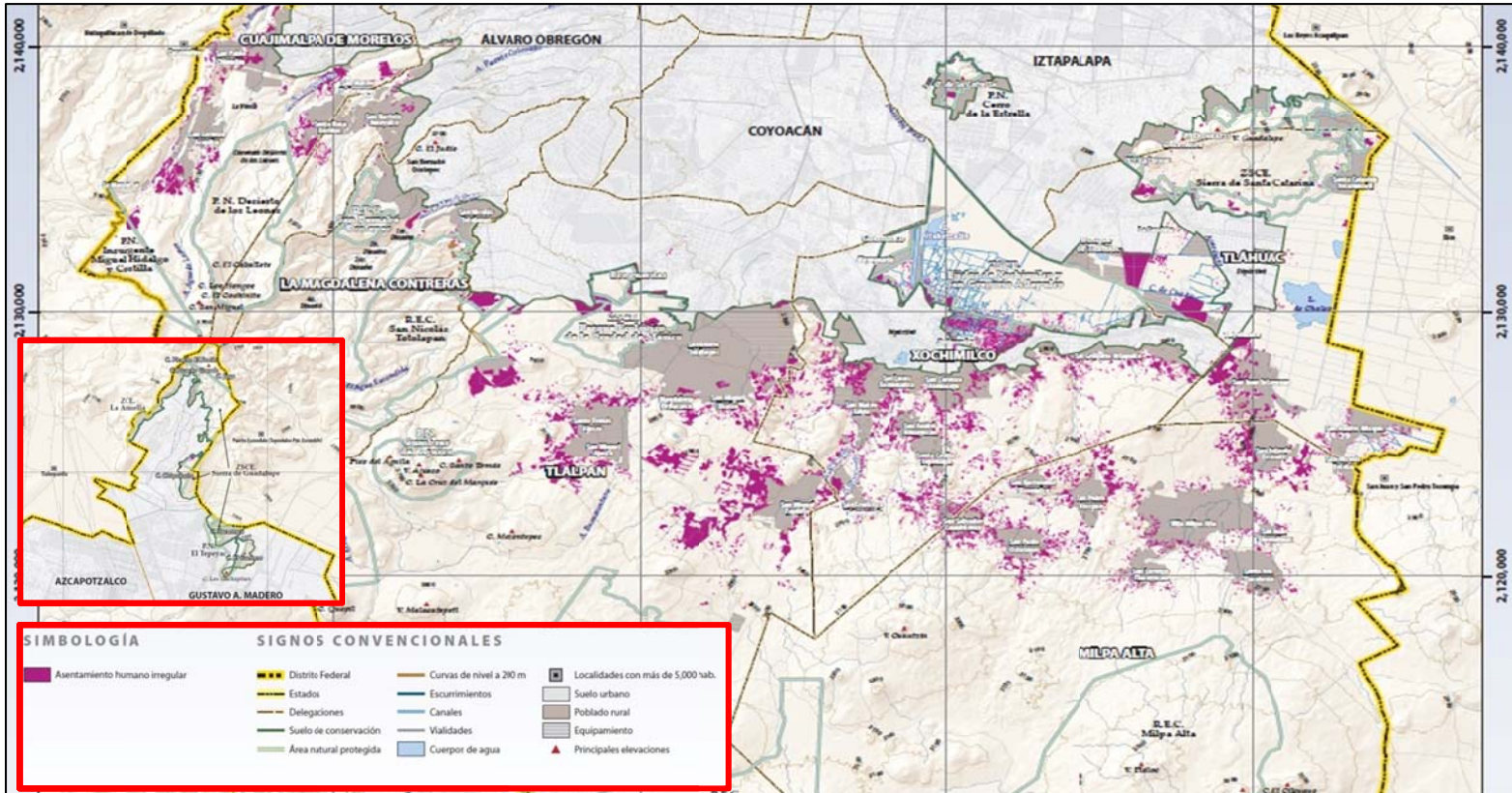


Figura 15 Mapa Segmento de la Carta Asentamientos Humanos Irregulares, contenida en el Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del DF. Fuente: SEDEMA/PAOT 2012.

En este sentido se elaboró la cartografía siguiente, la cual contiene la ubicación de los Asentamientos Irregulares, en base a datos de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT); Delegación Álvaro Obregón.

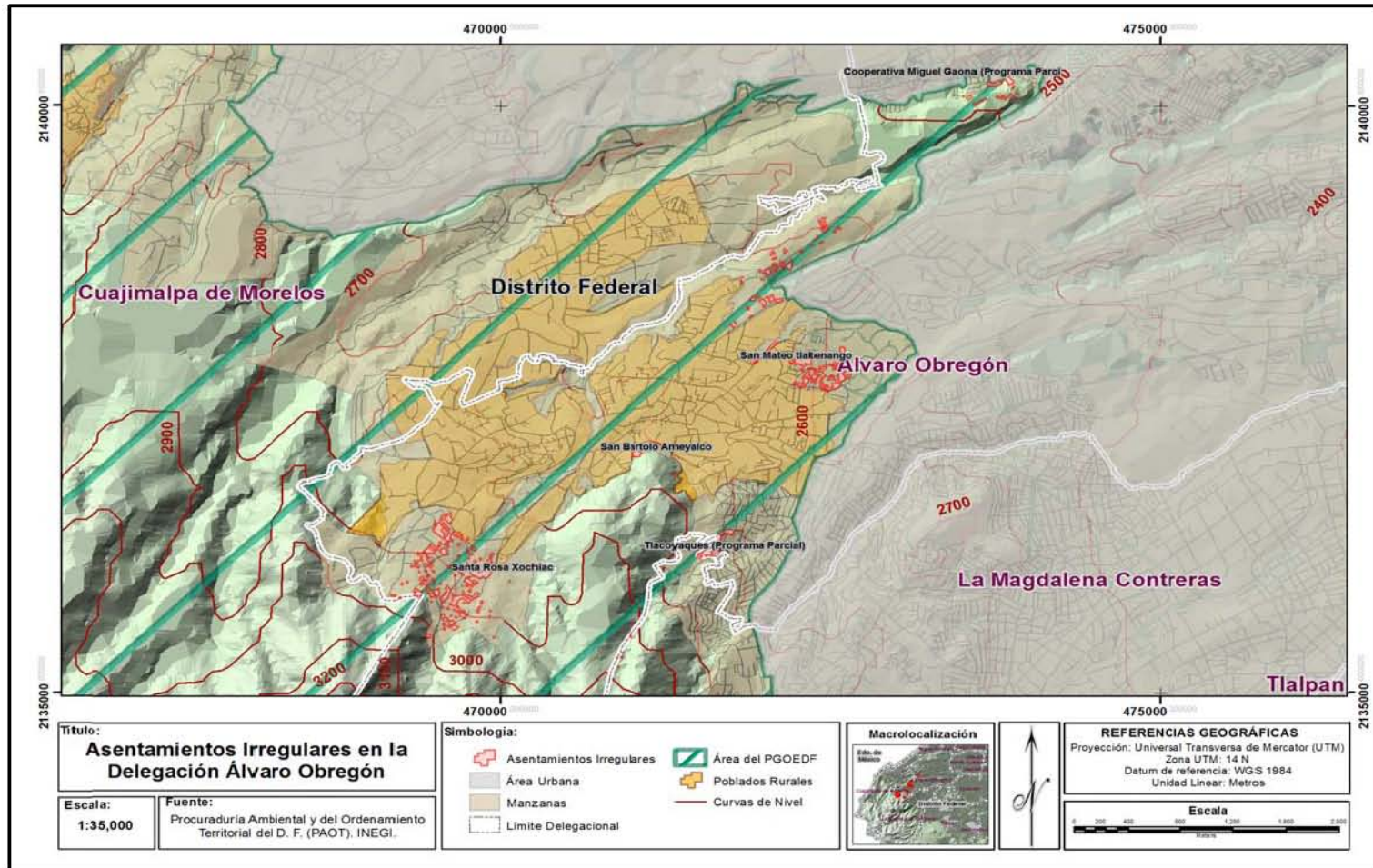


Figura 16 Mapa Asentamientos Irregulares Álvaro Obregón, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.

Cuajimalpa de Morelos.

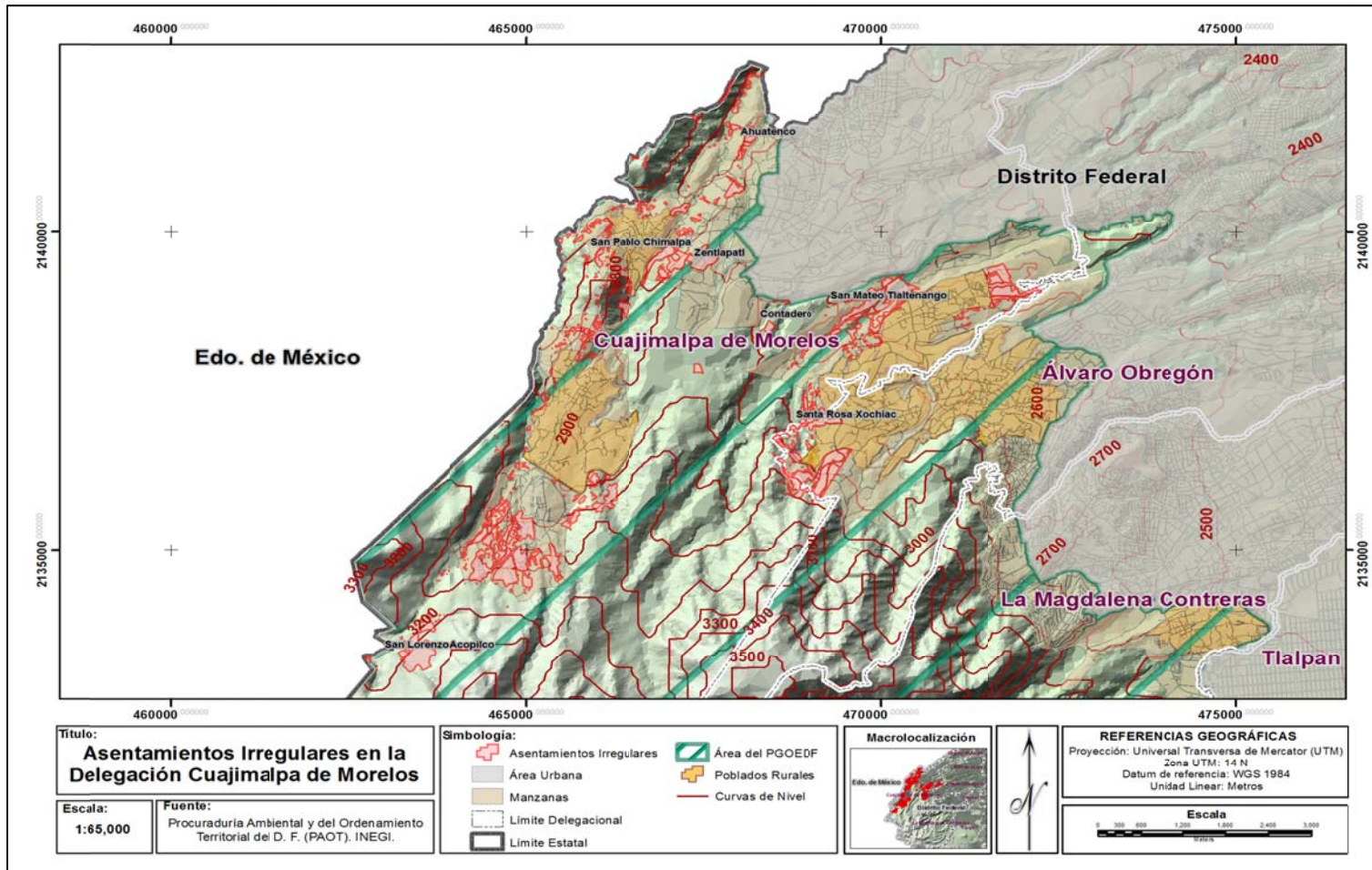


Figura 17 Mapa Asentamientos Irregulares Cuajimalpa de Morelos, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.

Gustavo A. Madero.

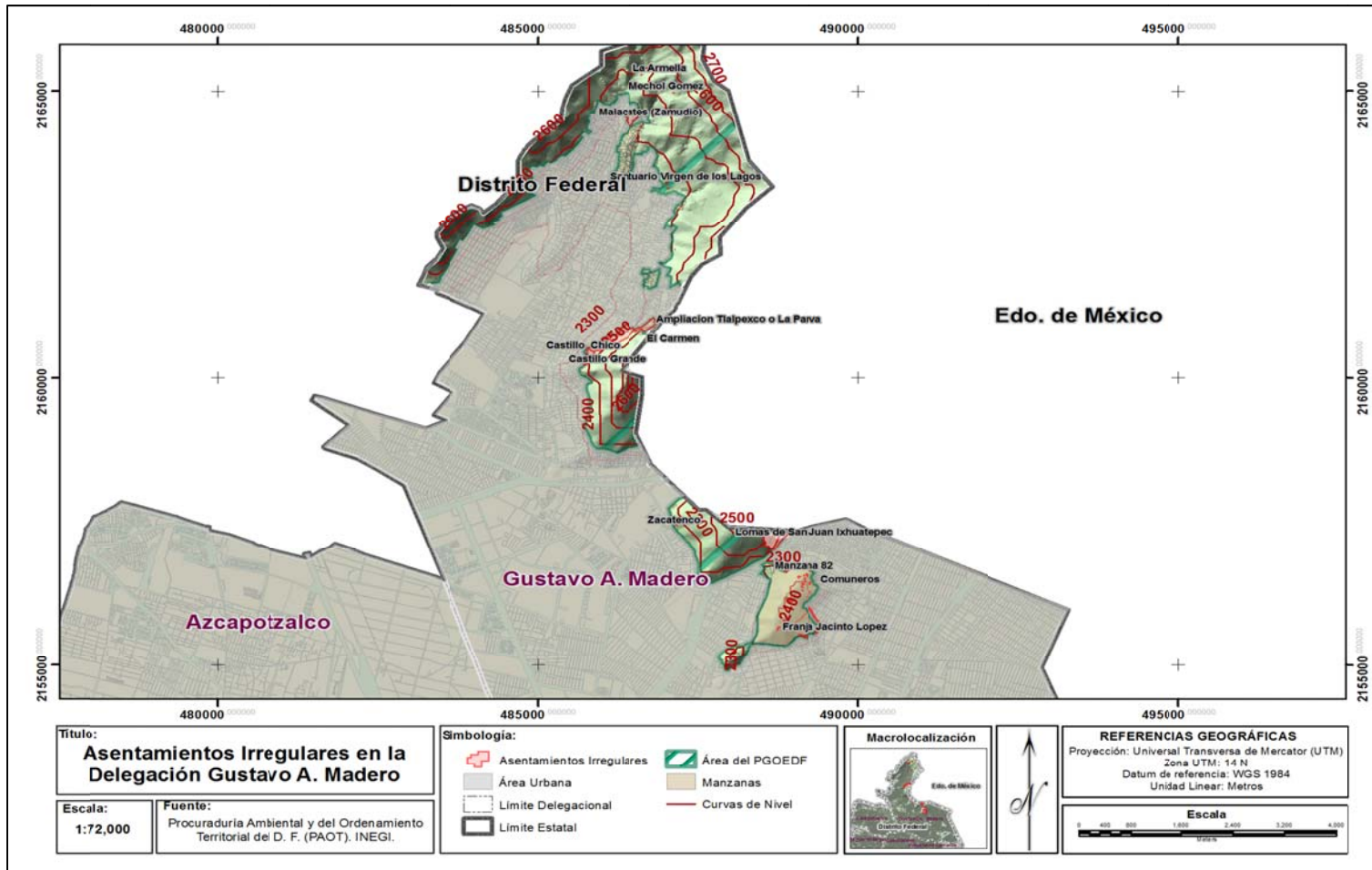


Figura 18 Mapa Asentamientos Irregulares Gustavo A. Madero, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.

Iztapalapa.

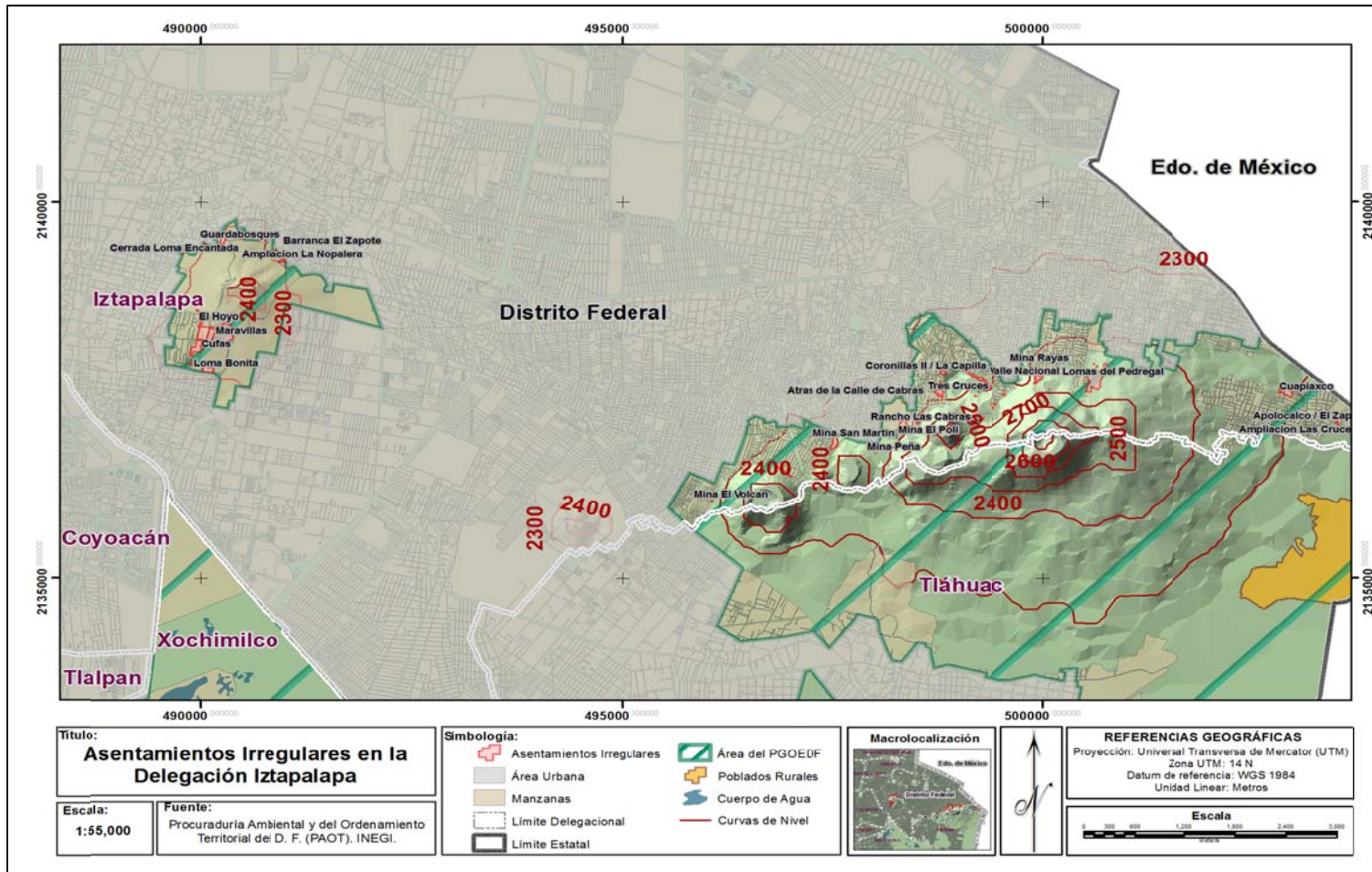


Figura 19 Mapa Asentamientos Irregulares Iztapalapa, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.

La Magdalena Contreras.

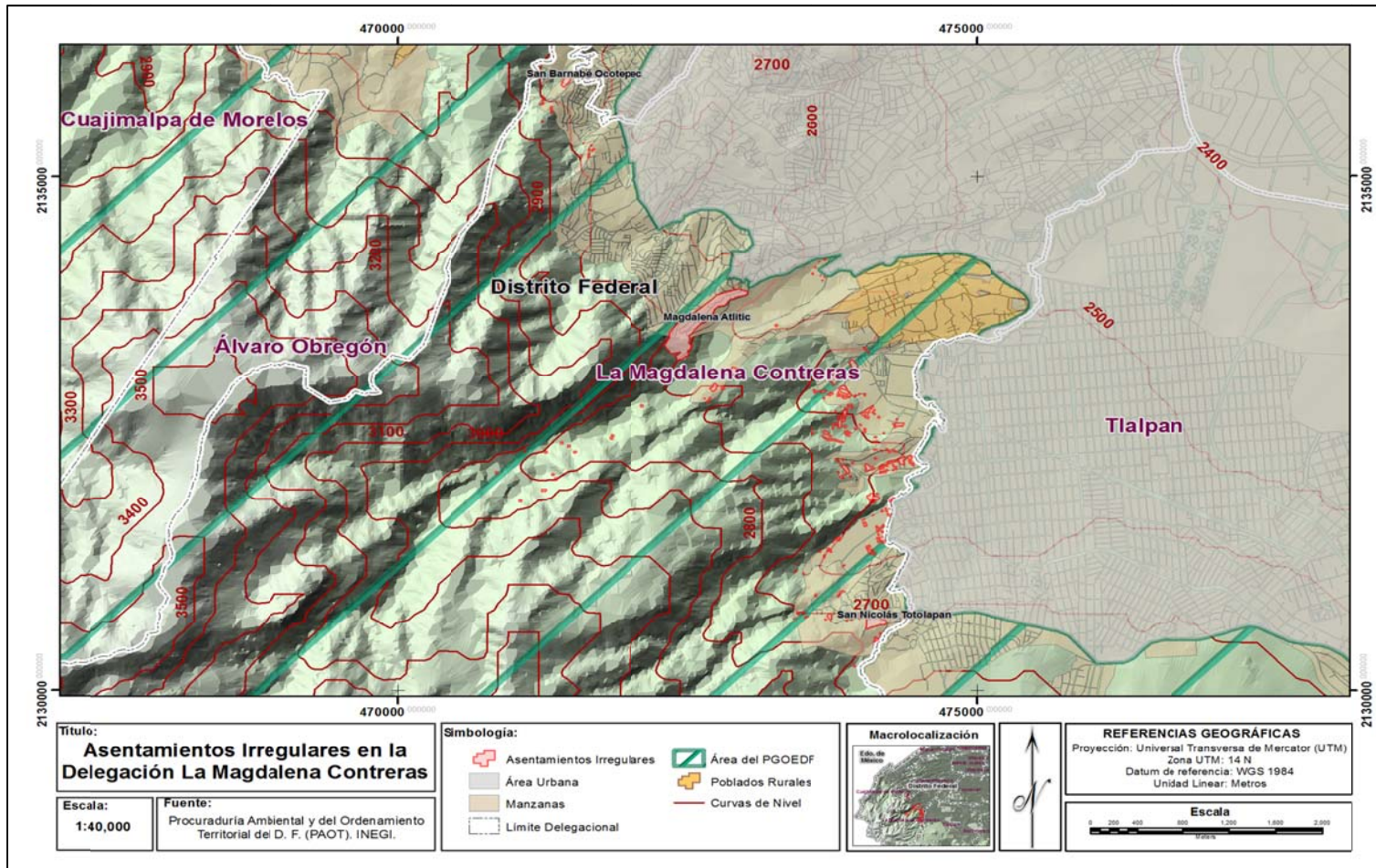


Figura 20 Mapa Asentamientos Irregulares La Magdalena Contreras, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.

Milpa Alta.

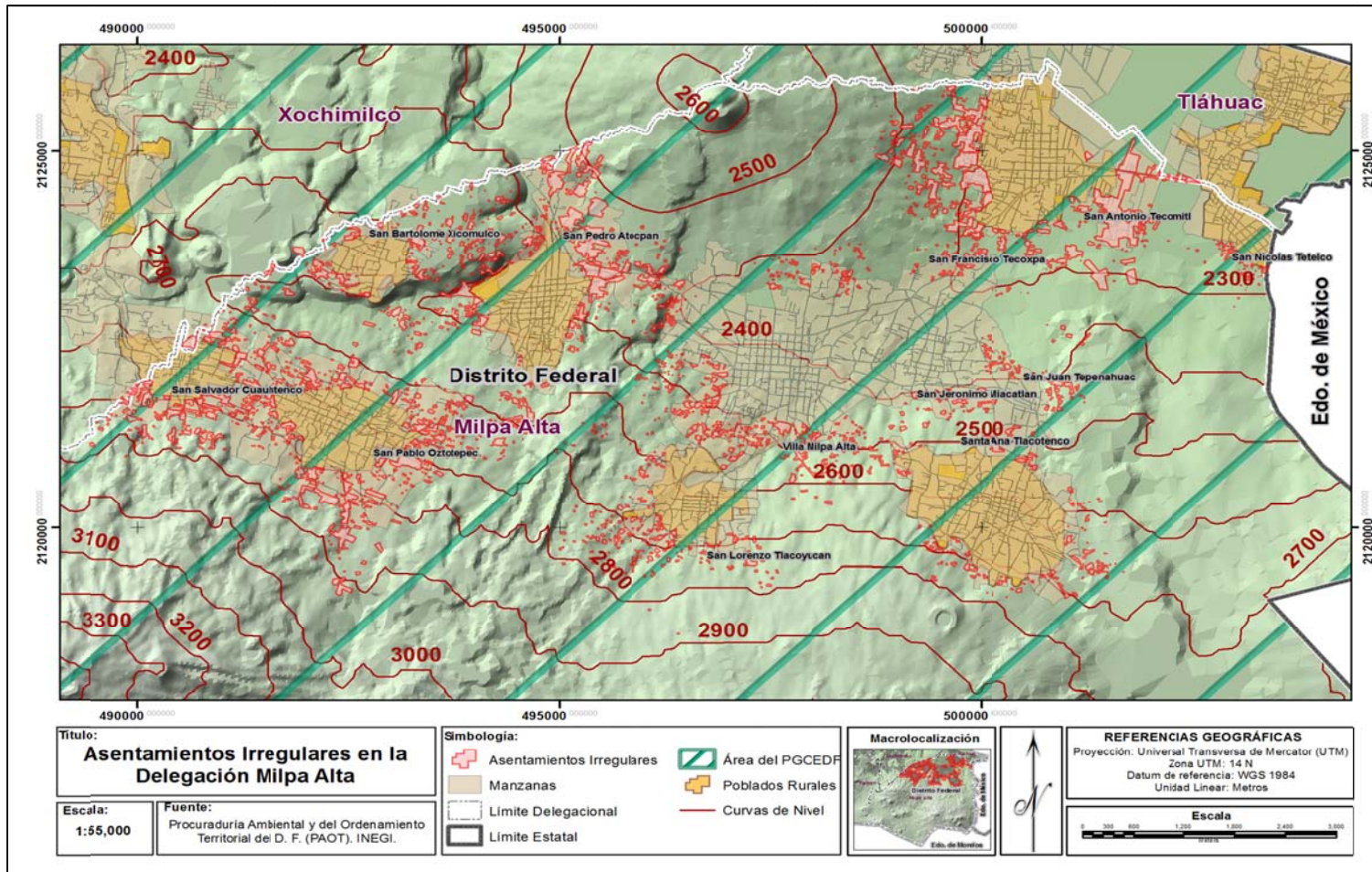


Figura 21 Mapa Asentamientos Irregulares Milpa Alta, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.

Tláhuac.

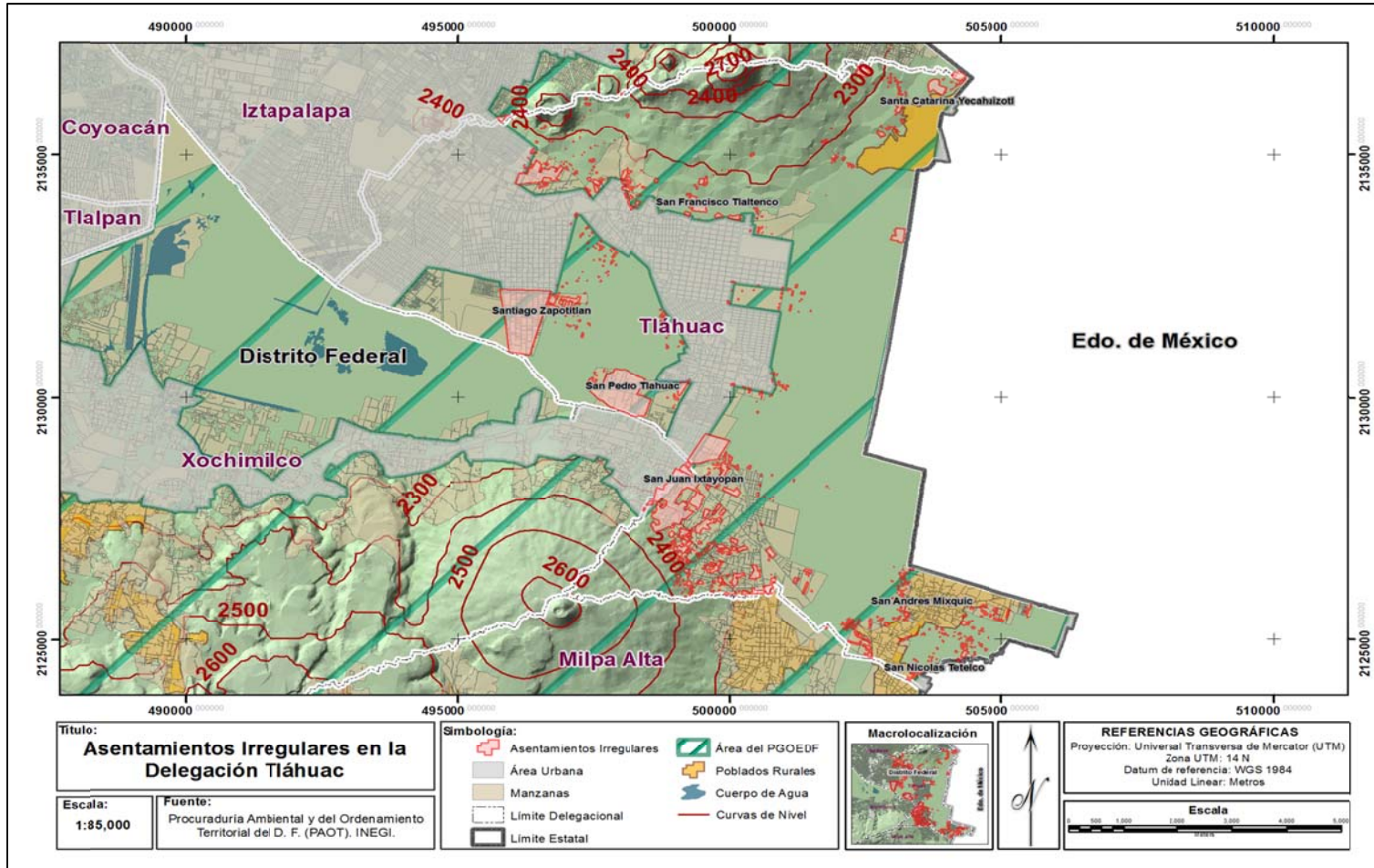


Figura 22 Mapa Asentamientos Irregulares Tláhuac, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.

Tlalpan.

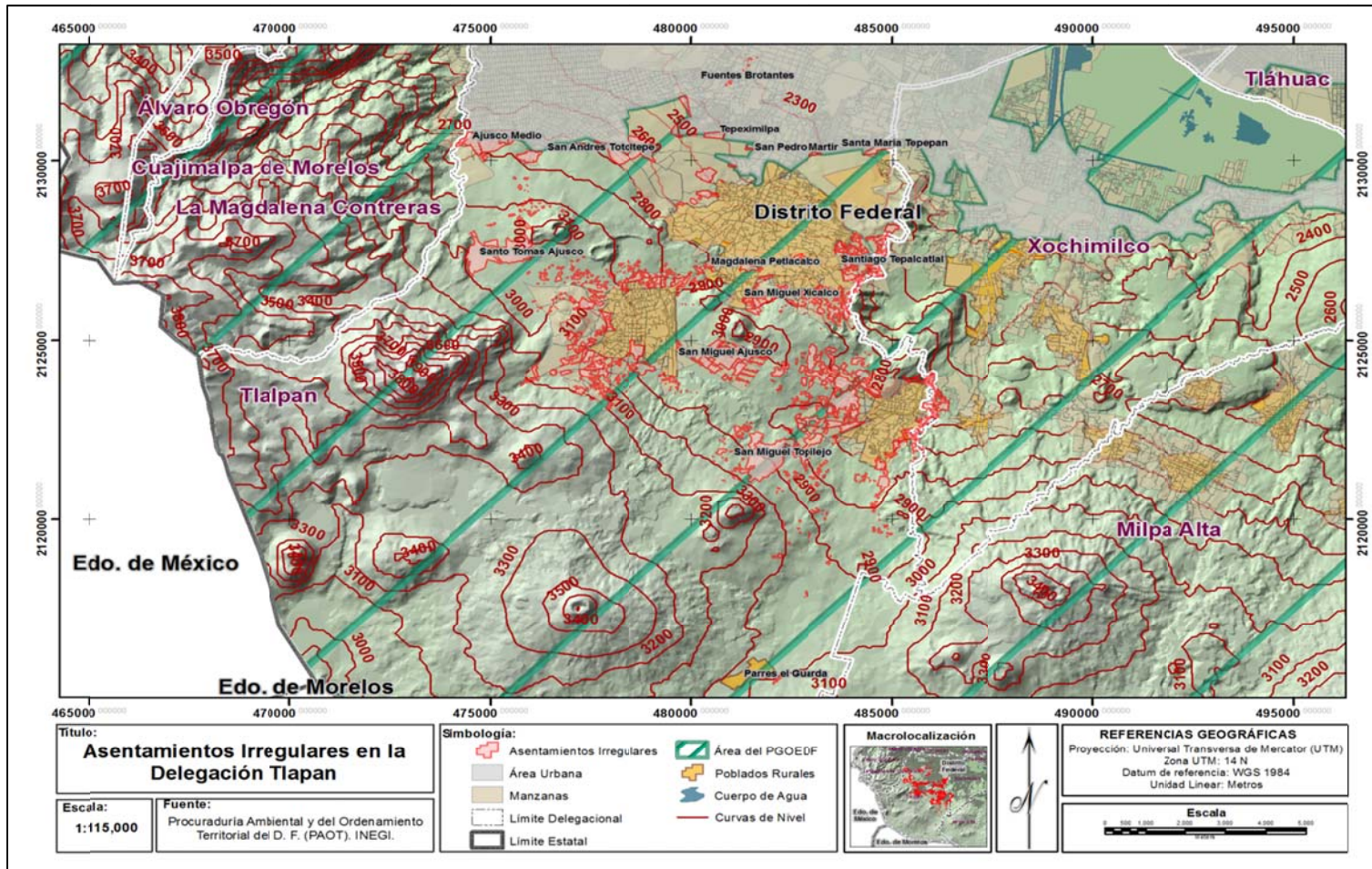


Figura 23 Mapa Asentamientos Irregulares Tlalpan, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.

Xochimilco.

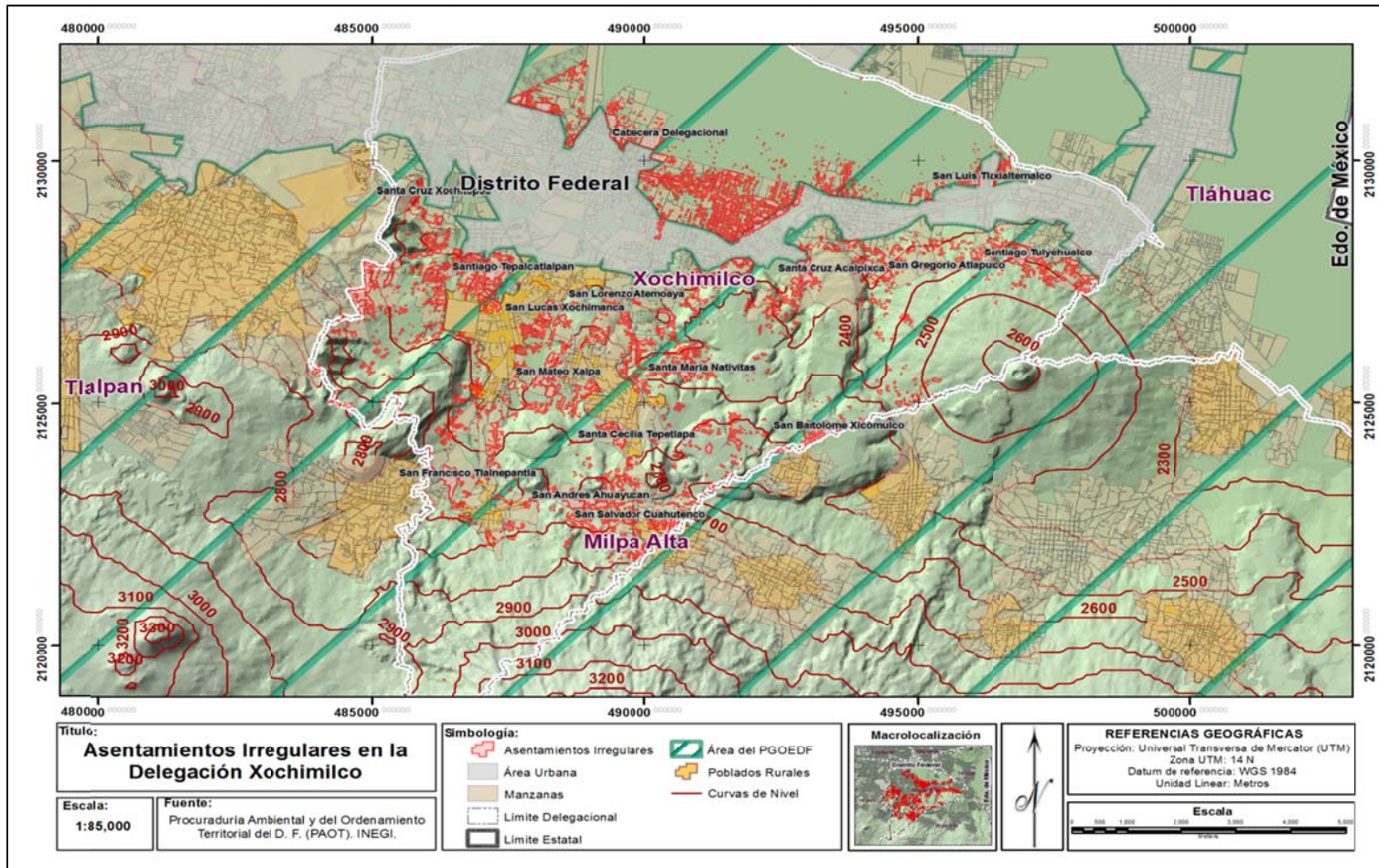


Figura 24 Mapa Asentamientos Irregulares Xochimilco, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.

Realización de desarrollos inmobiliarios enfocados a distintos estratos sociales.

La tendencia actual es la incorporación de amplios sectores de las áreas rurales a la mancha urbana, incluidas porciones importantes de las áreas de preservación ecológica, ello acentuará el actual proceso de disminución y deterioro de éstas, reduciéndose cada vez más, en calidad y número, los diversos servicios que generan. En tanto no mejore la competitividad del sector agropecuario y forestal y su participación en el PIB local siga disminuyendo, los propietarios rurales se verán cada vez más impulsados a enajenar sus tierras al capital inmobiliario, el cual encuentra en el suelo de conservación del Distrito Federal un territorio privilegiado de expansión, a ello **se suma la expansión inmobiliaria de gran lujo en áreas intermedias** y periféricas, la invasión hormiga y la instalación de asentamientos irregulares, estos procesos irán acompañados de un mayor deterioro de las áreas naturales y una mayor presión sobre el equilibrio geohidrológico de la cuenca y la sustentabilidad de la metrópolis.

“Las áreas boscosas estarán sometidas a una mayor depredación, afectando la purificación del aire, la regulación climática y la conservación de la biodiversidad; además, desaparecerán especies de la fauna y flora, la pérdida de áreas de recarga de acuíferos y la disminución de los mantos freáticos acarrearán una mayor sequedad, aumentando la deforestación y el riesgo de incendios, todo ello, junto con la extracción de recursos pétreos y la tala inmoderada, contribuirá a una mayor destrucción del paisaje natural y al aumento de la contaminación atmosférica”.¹²

Problemas relacionados con la tenencia de la tierra.

Camacho (2013) alude que la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, el suelo y su regulación se han transformado enormemente por las reformas constitucionales no sólo desde el punto de vista agrario (Ley Agraria), sino también desde el punto de vista urbano con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), es un tema donde aún existen muchos problemas legales en el Distrito Federal, en donde muchas de las áreas urbanas fueron ejidos, o terrenos comunales en el que uno los esfuerzos de regularización de tenencia de la tierra de los últimos 25 años en el D.F. Como un recuerdo que sirve de ejemplo es el caso de la zona de Huipulco, que todavía tiene conflictos agrarios, aunque ya es suelo urbano y no se ha podido escriturar, así como en el caso del Ajusco y los Dinamos o Cuajimalpa y Santa Fe.

¹² Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México (2000). (Pág. 194)

Cambios de uso del suelo hacia actividades agropecuarias.

Si bien es cierto que existen diversos programas para apoyar el desarrollo de las actividades productivas en el Suelo de Conservación lo es también que hacen falta los mecanismos que aseguren que los recursos lleguen a la población que en verdad los necesita ya que en ocasiones dichos recursos no se aplican para las actividades que fueron propuestas, asimismo en muchas ocasiones su manejo no resulta ser el más transparente.

La actividad agropecuaria del área rural del Distrito Federal tiene una gran importancia para los pobladores y una utilidad manifiesta para mantener el suelo de conservación. Pese a ello, desde 1994 se encuentra en situación crítica, y las razones principales son las siguientes: la contracción del gasto público, el uso de tecnologías inapropiadas y obsoletas, la pérdida de los saberes productivos tradicionales, el manejo clientelar de los recursos públicos, la desarticulación de los mercados y la baja productividad (sólo se comercializa el 45 por ciento de la producción), así como el deterioro progresivo de la política agraria y de desarrollo para el campo.

“Entre 1988 y 1993 el producto agropecuario del Distrito Federal registró una tasa de crecimiento promedio anual de 15.73 por ciento, mientras que entre 1993 y 1996 fue del -0.79 por ciento, con la consiguiente caída de los ingresos y el abandono de las tierras antes laborables. A pesar de este panorama crítico se mantienen los cultivos como el del nopal y la avena, algunas hortalizas, flores y ciertas actividades pecuarias como la del ganado bovino, porcino y aves de corral”.¹³

Contaminación del Suelo de Conservación por distintos factores.

García (2008) señala que de acuerdo con lo estipulado en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal la zonificación primaria del suelo del Distrito Federal tiene un porcentaje de 41 % como suelo urbano y 59 % para el Suelo de Conservación, de igual forma indica que la ocupación urbana y deforestación presentan una tasa de crecimiento de 300 hectáreas por año y 500 hectáreas por año respectivamente. En el mismo orden de ideas se hace referencia a que el 70 % del Suelo de Conservación se encuentra enmarcado en un régimen jurídico de tipo social que

¹³ Informe Especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (Pág. 59)

repetidamente es comercializado de forma ilegal para terminar siendo urbanizado, lo cual ha puesto en riesgo sus características biológicas y las culturales y productivas de los pueblos que aún se localizan en dichas áreas.

I.2 Contexto histórico del Marco Normativo.

Los antecedentes de la política ambiental en México datan de la década de los cuarenta del siglo pasado, con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua, posteriormente, al inicio de los años setenta del mismo siglo, se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Lo anterior en respuesta a los compromisos asumidos por México en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, conocida como Cumbre de Estocolmo, celebrada el 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Suecia. Su declaración fue el primer acuerdo internacional de acción conjunta en materia de protección ambiental, en esta Declaración de Estocolmo, se consignaron principios (no obligatorios) que influyeron en las legislaciones que se emitieron en varios países en años subsecuentes.¹⁴

En 1972, se dio la primera respuesta directa de organización administrativa del gobierno federal para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario, al instituirse la Subsecretaría para el mejoramiento del ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).

A lo largo de cuatro décadas (1940-1980), la estrategia de desarrollo nacional se centró en el impulso a la industrialización a través de la sustitución de importaciones, la industrialización subordinó el desarrollo de las demás actividades económicas, particularmente las del sector primario, generando un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, así como un desarrollo urbano industrial que no previó sus efectos ambientales, ni reguló adecuadamente sus resultados en términos de manejo de residuos, emisión de contaminantes a la atmósfera o descargas en los cuerpos de agua.

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque más integral al instituir reformas a la Constitución Política que permitieron la creación y establecimiento de instituciones para crear nuevas bases jurídicas y administrativas para la protección ambiental, en ese año se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las Leyes y reorientar la política ambiental del país, siendo así que en ese mismo año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente.

¹⁴ Ver <http://www.semarnat.gob.mx/leyes-y-normas>

En 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente, con base en esa reforma y con base en las leyes anteriores, en 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), misma que hasta la fecha, ha sido la base de la política ambiental del país.

En 1989, se crea la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad federal en materia de administración del agua, protección de cuencas hidrológicas y vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre descargas y tratamientos del agua.

En virtud de los nuevos acuerdos internacionales tomados en la Conferencia de Río, (también llamada “Cumbre de la Tierra”) en 1992 se transforma la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se crean el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, se aprobó un plan de acción a escala mundial, de los 179 países que participaron en la Cumbre; en la Declaración de Río se acordaron los siguientes puntos:

1. Compromiso de los países firmantes de introducir ciertos instrumentos de política ambiental en su derecho ambiental interno.
2. Convenio en el Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático: Establece compromisos de los Estados para estabilizar las concentraciones de gases con efecto invernadero en la atmósfera.
3. Convenio sobre la diversidad biológica: Persigue la conservación de la biodiversidad y la utilización sostenible de sus componentes.(Rojas 2005: 8)

En Diciembre de 1994, se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), institución que nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta idea nace y crece desde 1992, con el concepto de desarrollo sustentable, con este cambio, desaparece la Secretaría de Pesca (SEPESCA).

El 30 de noviembre del año 2000, se modifica la Ley de la Administración Pública Federal y con ello se crea la actual Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales

(SEMARNAT). El cambio de nombre, va más allá de pasar el Subsector Pesca, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ya que se trata de hacer una gestión funcional que permita impulsar una política nacional de protección ambiental que dé respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad.

En México los primeros intentos por evaluar el impacto ambiental se aplican desde hace más de 20 años y durante este periodo el procedimiento ha permanecido vigente como el principal instrumento preventivo para la gestión de proyectos o actividades productivas.

En muchos países la evaluación del impacto ambiental (EIA), es considerada como un instrumento de planeación, superando la concepción arcaica que le asignó un papel posterior o casi último en el procedimiento de gestación de un proyecto, que se cumplía como un simple trámite tendiente a cubrir las exigencias administrativas de la autoridad ambiental.

En México, el inicio formal del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (PEIA), se registró en 1988, año en que se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y su reglamento en materia de evaluación de Impacto Ambiental (REIA). Después de ocho años de desarrollo institucional, en 1996 se reforma la LGEEPA.

Estas reformas tuvieron su justificación en las deficiencias que mostró la aplicación del PEIA, la reforma tuvo como objetivo paralelo fortalecer el empleo y lograr que los instrumentos de la política ambiental, particularmente la EIA, cumplieran con su función, es decir que se redujeran los márgenes de discrecionalidad de la autoridad y que se ampliara la seguridad jurídica de la ciudadanía en materia ambiental.

En orden cronológico y a modo de resumen, a continuación se listan los instrumentos legales concernientes al tema ambiental en México:

1959.- Implementación de programas orientados principalmente al estudio de la problemática originada por la contaminación atmosférica, por parte de la Dirección de Higiene Industrial de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

1970.- Instrumentación del Reglamento Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental originada por la emisión de humos y polvos.

1971.- Se publica en el Diario Oficial de la Federación (12 marzo) la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, siendo su eje rector la prevención y el control de la contaminación y el mejoramiento, conservación y restauración del ambiente.

1972.- Por medio de Decreto Presidencial se constituye la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente.

1982.- Entra en vigencia la Ley Federal de Protección al Ambiente (11 enero), la cual considera la integración de áreas o regiones ecológicas para la conservación de los ecosistemas en peligro de destruirse; la protección de la calidad del aire; la protección de los suelos respecto a la erosión, sanidad, desertificación y de la urbanización; además, considera los efectos producidos por sustancias químicas tóxicas y radioactivas, mismas que pueden modificar el clima en algunas regiones y provocar la desaparición de poblaciones de especies de la flora y la fauna.

1988.- Se publica en el Diario Oficial de la Federación (28 enero) la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Uno de los conceptos fundamentales que manejaba dicha Ley es la Evaluación del Impacto Ambiental, como herramienta del Estado para implementar la política general de ecología.

2011.- Se publica en el Diario Oficial de la Federación (28 enero) la última reforma al texto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

Antecedentes por Periodo Presidencial:

1. Ley de Planeación General de la República Mexicana, publicada el 12 de julio de 1930 (Periodo Presidencial de Pascual Ortiz Rubio). Se considera de forma tangencial el territorio y los recursos naturales.
2. Ley de Conservación del Suelo y Agua, promulgada en julio de 1946 (Periodo Presidencial de Manuel Ávila Camacho. Su intención de proteger legalmente los recursos naturales.

3. Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (LFPCCA), expedida el 23 de marzo de 1971; el Código Sanitario, con su sección sobre saneamiento ambiental (1973) y la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria (1973), (Periodo Presidencial de Luis Echeverría Álvarez).
4. Ley General de Asentamientos Humanos, emitida el 26 de mayo de 1976 (Periodo Presidencial de Luis Echeverría Álvarez).
5. Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), 1978. Se iniciaron actividades estatales y locales enfocadas a los problemas de crecimiento urbano y deterioro ambiental (Periodo Presidencial de José López Portillo y Pacheco).
6. Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA) 11 de enero de 1982. Aparece el concepto de ordenamiento ecológico, relacionado con el diagnóstico ambiental y con el manejo y la conservación de los recursos naturales. (Periodo Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado).
7. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) 28 de enero de 1988, casi de forma paralela a su promulgación se desarrollaron legislaciones ambientales de carácter estatal y municipal (Periodo Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado). Hasta nuestros días es el elemento jurídico central en la política ambiental nacional.
8. Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994). Se reestructura la organización institucional para dar respuestas más eficaces a la necesidad de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales integrando las acciones ambientales del gobierno federal para el mediano plazo y establece como indispensable la realización de diagnósticos, estrategias y acciones para el desarrollo regional. (Periodo Presidencial de Carlos Salinas de Gortari).
9. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En el apartado de Política Ambiental para un Crecimiento Sustentable se definieron las principales líneas de política institucional que debía ejecutar la SEMARNAP como parte de la estrategia nacional de desarrollo, exponiendo las relativas a la ordenación ambiental del territorio, en dicho documento se plasma la necesidad de buscar un equilibrio

regional entre el crecimiento económico, la protección ambiental y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (Periodo Presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León).

10. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Se plantea la necesidad de un mayor cuidado del ambiente y los recursos naturales haciendo énfasis en el hecho de que la transición demográfica tenía como consecuencia una mayor utilización de recursos, «conservar de manera racional los recursos» (Periodo Presidencial de Vicente Fox Quesada).

11. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Se define una administración eficiente y racional de los recursos naturales, con la cual sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras para lo cual se requiere una estrecha coordinación de las políticas públicas en el mediano y largo plazo (Periodo Presidencial de Felipe Calderón Hinojosa).

En el siguiente cuadro se listan los instrumentos normativos y/o acontecimientos relacionados a la temática del Suelo de Conservación del Distrito Federal:

Año	Normatividad/Institución	Consideraciones
1909	Ley Forestal de México.	Pretendía ser la primera ley forestal del México pero sólo aplicó para el D.F.
1934	Creación del Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca. Con relación a Suelo de Conservación, fue la encargada de hacer los estudios y proyectos correspondientes para las reservas forestales nacionales en la cuenca superior del Ajusco, Cerro de la Estrella y del Popocatepetl; y del para el aprovechamiento de los recursos forestales en las serranías del D.F.	Dependencia Federal encargada de vigilar la explotación ordenada de los recursos naturales.
1947	Decreto federal a favor de las fábricas de papel Loreto y Peña Pobre.	Su objetivo es evitar la paralización de la fábrica y hacer un aprovechamiento forestal en la zona del Ajusco.
1986	Decreto conjunto Tláhuac-Milpa Alta como Zona de Monumentos Históricos	Con una superficie de 89.63 km2.
1987	Declaratoria de Patrimonio Cultural de la Humanidad al Sistema agrícola chinampero de Xochimilco.	Estatal UNESCO Internacional

1988	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	Esta ley plasma la unión de los distintos niveles de gobierno en materia de cuidado del ambiente, preservación y restauración de los ecosistemas naturales. Federal
1989	Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco.	Gobierno del Distrito Federal. Se expropiaron cerca de 1000 Ha.
1992	Creación de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Su objetivo es definir y coordinar las políticas, programas y proyectos, así como verificar la ejecución de las acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) emprendan contra la contaminación ambiental en dicha zona.	Acuerdo Presidencial.
1992	Decreto Zona de Conservación Ecológica al sistema lacustre de Xochimilco.	Estatal
1996	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal: Delimitación del SC del D.F. En el Programa General define el Suelo Urbano y el Suelo de Conservación dentro del D. F, este último comprende aquellas áreas que tengan un impacto en el medio ambiente y en ordenamiento territorial	El Programa General delimita las áreas de actuación y determinará objetivos y políticas específicos para tipo de suelo. Estatal
1996	Primera Ley Ambiental del Distrito Federal.	Regular la protección del medio ambiente, así como la prevención y el control de la contaminación, la restauración y la conservación ecológica del D.F. Estatal
2000	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Su objetivo general es conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos a través de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y los Programas de Desarrollo Regional Sustentable en Regiones Prioritarias para la Conservación, asegurando una adecuada cobertura y representatividad biológica.	Órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Federal
2000	Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF).	Estatal
2000	Creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) previsto en la ley ambiental.	Estatal
2000	Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F.	Define las políticas ambientales, lineamientos y criterios generales aplicables a los usos del suelo por zonas, sectores productivos, actividades generales y específicas, e infraestructura. Estatal

2002	Fondo Ambiental Público. Su objetivo es administrar los recursos que lo conforman, con el fin de destinarlos a las acciones, programas y servicios que señala la Ley Ambiental del Distrito Federal, acorde con el Contrato de Fideicomiso de Administración del Fondo Ambiental Público.	Su marco legal queda establecido en el capítulo VIII del Título Tercero de la LADF.
2002	Diagnóstico de la cubierta vegetal en el Suelo de Conservación del D.F.: estimación de biomasa forestal. Proyecto cuyo objetivo es determinar valores locales de biomasa en la vegetación de la reforestación rural del Suelo de Conservación del D.F.	Proyecto aprobado por el Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público del D.F. Realizado por el Programa Forestal del Colegio de Postgraduados.
2002	Se introduce el concepto de Reservas Ecológicas Comunitarias. Aquellas establecidas por pueblos, comunidades y ejidos en terrenos de su propiedad destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad y del equilibrio ecológico, sin que se modifique el régimen de propiedad.	Se incorporó en la Ley Ambiental del D.F como una nueva categoría de Área Natural Protegida.
2003	Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Establece la zonificación primaria del Distrito Federal; fija las políticas y estrategias de un proyecto de ciudad con enfoque a corto, mediano y largo plazos.	Se establece en el marco del Sistema de Planeación Urbana del Distrito Federal. Fue vigente hasta el año 2008.
2004	Inscripción del "Sistema Lacustre Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de la Convención de RAMSAR.	Reconocimiento como Patrimonio Cultural de la Humanidad y sitio prioritario para su conservación.
2005	Decreto de Delimitación de las Áreas de Actuación del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Designa los objetivos para cada una de las Unidades de Ordenamiento Territorial a las que pertenece cada Delegación.	La delimitación de los polígonos de las "Áreas de Actuación" contenidas en el Plano E-12 del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 2003, se realizó por medio de un ejercicio consistente de graficado en un solo plano, las Áreas de Actuación (AA), tanto en Suelo Urbano como en SC
2005	Delimitación de las UMAFOR en el Distrito Federal. (Unidades de Manejo Forestal)	Se establecieron cuatro UMAFOR dentro del Suelo de Conservación con una superficie total de 102,722.36 ha

2005	<p>Acuerdo por el cual se expide: Programa de Retribución por Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias.</p> <p>Sus objetivos son conservar y restaurar bosques del D.F. por su riqueza natural y por los servicios ambientales que brindan a los habitantes de la ciudad, a través del decreto de ANP, así como promover un esquema de coparticipación entre sociedad, gobierno, ejido y comunidad, de protección de los recursos naturales.</p>	<p>Proyecto aprobado por el Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público del D.F. bajo la supervisión Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural.</p>
2005	<p>Señalización para el SC.</p> <p>Su propósito fundamental fue dar a conocer las áreas consideradas como Zona de Protección Ecológica del D.F., así como brindar información acerca de la penalización a la que se hacen acreedoras aquellas personas que lleguen a construir o tirar cascado dentro de dichos perímetros.</p>	<p>Proyecto aprobado por el Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público del D.F. bajo la supervisión Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural.</p>
2006	<p>Acuerdo por el que se aprueba: Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica.</p> <p>Sus metas son promover, junto con el Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias, la declaratoria de 30,000 hectáreas de áreas con vegetación natural como Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica o Reservas Ecológicas Comunitarias, distribuidas en las delegaciones Tlalpan, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Milpa Alta y Xochimilco.</p>	<p>Se aplicará en el territorio del Distrito Federal denominado SC, con base en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (2000) y la Declaratoria de la Línea Limitrofe entre el Área de Desarrollo Urbano y el Área de Conservación Ecológica.</p>
2006	<p>Estrategia Local de Acción Climática de la Ciudad de México (ELAC).</p> <p>Tiene por objetivos centrales el reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero en el D.F., a través del establecimiento de un marco institucional que promueva y opere medidas para el ahorro y uso eficiente de los recursos naturales; la regulación y el uso eficiente de equipos; la sustitución de combustibles de mayor uso y la promoción de combustibles alternos y de las fuentes renovables de energía; la utilización de nuevas tecnologías; y el desarrollo de acciones en el sector forestal para la captación de carbono.</p>	<p>Iniciativa del Gobierno del D.F.</p> <p>Integra acciones tanto del Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2002-2006 y el Programa de Restauración Ecológica del Suelo de Conservación del Distrito Federal.</p> <p>Estas acciones son referentes fundamentales para el posterior Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (2008).</p>
2006	<p>Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del SC del Distrito Federal.</p> <p>Establece los mecanismos para retribuir a los núcleos agrarios y pequeños productores del SC, por la protección, conservación o ampliación de los servicios ambientales que brindan a todos los habitantes del D.F., así como para la realización de actividades productivas vinculadas al desarrollo rural, equitativo y sustentable.</p>	<p>Aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura</p>

2006	Concepto de Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica en la Ley Ambiental del Distrito Federal (artículo 103-bis).	Se establecen por acuerdo del ejecutivo local con los ejidos y comunidades y se mantendrán como tal, con el consentimiento de éstas, expresado en Asamblea así como la suscripción de un Convenio de Concertación de Acciones con el Gobierno del Distrito Federal Este concepto se creó ante la negativa de los dueños de la tierra a aceptar el concepto de Reservas Ecológicas Comunitarias, por el temor de expropiaciones.
2006	Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).	Suscrita por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México. Incluye a las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal y a 59 municipios del Estado de México. Hasta antes de esta declaratoria se había incluido al municipio hidalguense de Tizayuca dentro de la ZMVM.
2006	Acuerdo que aprueba el Programa de Manejo del Área Natural Protegida con carácter de Zona de Conservación Ecológica "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco"	Establece las políticas y acciones para la conservación, protección y restauración de los recursos naturales y fomentar el uso organizado, regulado y sustentable.
2007	Programa de Manejo Sustentable del Agua para la Ciudad de México. Su objetivo general es alcanzar un manejo sustentable del Acuífero del Área Metropolitana de la Ciudad de México para continuar con su explotación sin detrimento del almacenamiento ni cambios en la calidad del agua del mismo. En cuanto a Suelo de Conservación su objetivo es ejecutar acciones de vigilancia, recuperación y restauración de éste, evitar su pérdida y recuperar superficie ocupada por asentamientos humanos irregulares ubicados en zonas de alto potencial de infiltración; llevar a cabo campañas de reforestación que permitan la recuperación de zonas boscosas degradadas; y fomentar actividades agroecológicas rentables y ambientalmente amigables para la preservación del Suelo de Conservación.	Monitoreo e Inventario de Asentamientos Humanos Irregulares. • Crecimiento Cero. Participación Social en Acciones de Conservación y Restauración de los Ecosistemas. • Reforestación en SC. • Fortalecimiento del Sistema de Áreas Naturales Protegidas (ANP). • Retribución por Servicios Ambientales. Reconversión Productiva de Terrenos Agrícolas a Plantaciones Forestales y Agroforestales.
2007	Plan Verde de la Ciudad de México. Nace con el objetivo de revertir los principales procesos que han ocasionado el deterioro de la calidad de vida en la Ciudad. En cuanto a SC, su objetivo es rescatar éste como espacio clave del equilibrio ecológico.	Instrumento propuesto por la Jefatura de Gobierno. Ruta del Gobierno del D. F. a mediano plazo (15 años), que contiene las estrategias y acciones para encaminar a la Ciudad de México hacia la sustentabilidad de su desarrollo, a través del trabajo y la colaboración multisectorial.

2008	Inicia el levantamiento del Inventario Forestal del Distrito Federal.	Financiado por el Programa Especial Concurrente (PEC) del 2006. Se prevé terminarlo en octubre del 2009.
2008	Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012: Acciones Locales con Impactos Globales. Su objetivo general es integrar, coordinar e impulsar acciones públicas en el Distrito Federal para disminuir los riesgos ambientales, sociales y económicos derivados del cambio climático y promover el bienestar de la población mediante la reducción de emisiones y la captura de gases de efecto invernadero.	Tiene como punto de partida las políticas y acciones planteadas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012; en la Agenda Ambiental de la Ciudad de México, Programa de Medio Ambiente 2007-2012 y representa uno de los compromisos establecidos en Plan Verde de la Ciudad de México, en el que se definen las estrategias y las acciones para encaminar a la Ciudad de México hacia la sustentabilidad.
2008	Agenda Ambiental de la Ciudad de México: Programa de Medio Ambiente 2007-2012. Su objetivo es proteger el Suelo de Conservación como espacio clave del equilibrio ambiental en la Ciudad, mediante la conservación de sus ecosistemas que lo conforman, así como preservar la flora y fauna silvestres para garantizar la permanencia de los servicios ambientales.	Su conformación parte de las políticas y acciones planteadas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, particularmente en lo que se refiere al Eje 6, Desarrollo Sustentable y de largo plazo.
2009	Publicación de los lineamientos y mecanismos de operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación Y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE). Su objetivo general es proteger, conservar y restaurar los ecosistemas.	La Dependencia responsable de la ejecución, operación, evaluación y seguimiento del presente Programa será la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, la cual anualmente destinará el presupuesto necesario para la operación

Figura 25 Cuadro Instrumentos y acontecimientos Normativos, Fuente: Elaboración en base a información de PRONATURA 2014.

Los principales ordenamientos jurídicos de competencia local (Distrito Federal) aplicables al tema que nos ocupa son los siguientes:

- Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Como se puede observar, las actividades en el suelo de conservación del Distrito Federal, se regulan mediante temáticas diversas en materia ambiental y urbana, asimismo se consideran de utilidad instrumentos tales como el régimen de Áreas Naturales Protegidas y los procedimientos bajo los cuales se rige la evaluación de impacto ambiental, así como las medidas correctivas y de sanciones contempladas en la propia legislación.

“En los años 80, como consecuencia de los cambios estructurales de la industria y sobre todo debido al aumento del consumo de energía y a la sustitución de petróleo por otro combustible, han aparecido de forma acusada una serie de problemas de dimensión internacional, como las lluvias ácidas, que representan una contaminación transfronteriza a gran escala: las inquietudes sobre posible alteración del clima por la creciente presencia de CO² en la atmosfera (efecto invernadero), que incide en el cambio climático global; deterioro del medio acuático continental y marítimo por sustancias tóxicas y peligrosas; la alteración de la capa de ozono; el riesgo de la emisión de radiaciones ionizantes; los derrames de petróleo en el mar y otros que exigen una acción unitaria o al menos fuertemente coordinada y la evolución de actividades hacia un nuevo enfoque para mejorar el bienestar de la población y el desarrollo sostenible. **Para conseguir un desarrollo sostenible y equilibrado, compatible con la conservación de nuestro medio natural es preciso aplicar un conjunto de principios básicos que forman la gestión en materia de protección del medio ambiente.** De ellos destacan el principio de prevención y el de la corrección de la contaminación”.¹⁵

No obstante que el desarrollo económico es esencial para la dinámica social y el bienestar de las naciones, a menudo constituye también una fuente de contaminación ambiental, ésta, es un factor determinante para la supervivencia de la población, que se está viendo afectada por agentes contaminantes, los cuales están generando consecuencias de alto riesgo para la salud humana, entre otros, producen alteraciones al sistema cardiovascular y nervioso, sin dejar de lado las afectaciones a la salud humana que se derivan del uso de agua contaminada y de productos cultivados en suelos contaminados.

Los problemas ambientales existentes en la Ciudad de México involucran al ciudadano, su economía, cultura, historia, política; es decir, todos los aspectos que una sociedad en su conjunto elige para lograr su desarrollo. En respuesta, cualquier decisión normativa que se adopte en el ámbito ambiental tendrá repercusiones en dichos aspectos.

En este contexto, la Ciudad de México está en permanente transformación, resultado de la interacción de sus dinámicas naturales, económicas y sociales, así como de las relaciones y estructuras de poder, que involucran de igual forma las estrategias

¹⁵ Conesa, F. V. *Guía metodológica para la evaluación del Impacto Ambiental*. (3° ed.). Mundi Prensa, Madrid, España, 1997, p. 7.

adaptativas de la población ante dichas situaciones, así como, de sus potencialidades y restricciones, esto por otra parte brinda posibilidades para su crecimiento urbano, ordenamiento y desarrollo, buscando la ejecución de procesos de planificación de las formas de aprovechamiento y ocupación del territorio, basados en el conocimiento que se tenga de la interacción entre sus procesos biofísicos y socioeconómicos.

Dadas las múltiples y diversas actividades que se llevan a cabo en la Ciudad de México (industria, comercio, construcción de obras públicas y privadas, entre otras), los impactos negativos producidos sobre el medio ambiente son variados; la contaminación del agua, la emisión de gases a la atmósfera y la generación de diversos tipos de residuos, son algunos de los ejemplos que se pueden listar, estos inciden sobre diversos componentes del medio ambiente como lo son el suelo (su cobertura y sus usos), el agua y el aire, además de producir profundos efectos sobre la calidad de vida de los individuos y la sociedad.

La importancia de que un país cuente con una adecuada legislación en materia ambiental es la obligatoriedad que ésta le representa a la sociedad, puesto que los mecanismos que en dicha legislación se contemplan pasan a ser obligatorios, de igual manera, la figura de las sanciones y de los delitos ambientales permiten aminorarlos ilícitos ambientales. El marco legal en materia ambiental puede ser definido como el conjunto de instrumentos técnico-jurídicos mediante los cuales los órganos gubernamentales definen y regulan las líneas de acción en materia de protección ambiental, no sólo mediante los métodos de regulación y control, sino también como un marco normativo en el cual se establezcan bases que permitan que en el futuro la Ciudad de México pueda tener un verdadero desarrollo sustentable.

Entre los principales problemas que busca atenuar y corregir el marco legal ambiental en la Ciudad de México se encuentran los siguientes:

- La invasión de áreas de conservación (Suelo de Conservación) por asentamientos humanos irregulares que en un futuro signifiquen el cambio del uso del suelo en dichas áreas.
- La incorporación a los cuerpos de agua de sustancias sólidas, líquidas o gaseosas, o mezclas de ellas, las cuales alteran desfavorablemente las condiciones naturales de los mismos, afectando sus características intrínsecas y la calidad de vida de la población cercana a dichos sitios.

- Producción de partículas sólidas y líquidas tales como humos, cenizas, gases, detergentes, entre otros, producidas por actividades como las industriales, las cuales contribuyen a aumentar la cantidad de contaminantes que ocasionan importantes problemas para el medio ambiente; se toma como ejemplo las actividades industriales que son las más evidentes en la producción de contaminantes, no obstante existe un innumerable listado de actividades humanas que representan un alto índice de producción de contaminantes.
- La generación de productos de desecho que al carecer de valor deben eliminarse representa diversos problemas, entre ellos la falta de sitios autorizados y regulados para su depósito. La definición de *residuo* puede tratarse de un concepto que varía según las condiciones socioeconómicas y culturales; así, objetos inútiles para ciertos sectores sociales son considerados bienes o productos de intercambio por otros sectores, el volumen de residuos que genera una sociedad se relaciona de forma directa con su nivel de desarrollo económico, en las últimas décadas este desarrollo, junto con el incremento de población ha provocado un aumento del volumen de residuos de diversos tipos.

La política ambiental de México incluye dentro de sus instrumentos y estrategias a los mecanismos de planeación ambiental. Después de haber transitado durante décadas desde una planeación centralizada, hoy se acude a la participación ciudadana como un reconocimiento tácito a la imposibilidad técnica y económica del estado como gobierno, para enfrentar y resolver por sí solo la ingente cantidad de problemas ambientales de la nación.

A efecto de enfrentar la crisis ambiental que enfrenta el país, la nueva gestión ambiental mexicana planea cuatro vertientes de acción.

- “Detener todos los procesos y acciones que están contribuyendo a degradar el medio ambiente y agotar la riqueza natural del país.
- Revertir las tasas de degradación ambiental y agotamiento de recursos para que, en el más breve plazo posible, éstas sean mínimas y de manera gradual nulas.
- Comenzar cuanto antes a restaurar aquellos ecosistemas que han sido severamente dañados e inhabilitados desde el punto de vista ambiental.

- Adoptar un tratamiento del tema ambiente más amplio que no sólo considere los aspectos puramente ecológicos, sino que tome en cuenta la sustentabilidad. Esto quiere decir que las acciones y programas que se lleven a cabo, en cuanto al uso de los recursos naturales y el medio ambiente, tendrán siempre que optimizar las tres variables: ecológica, económica y social”.¹⁶

A lo largo de la historia mexicana se han probado distintos modelos económicos basados en el aprovechamiento de los recursos naturales nacionales, buscando elevar el nivel de vida de la población. Cada uno ha hecho contribuciones importantes que muestran un progreso permanente, a pesar de adolecer de polarizaciones y sesgos que ha impedido que los beneficios alcancen a toda la población o, al menos, a la mayoría.

Los indicadores sociales muestran un rostro heterogéneo en el que el reflejo de un mundo rural empobrecido, contrasta de forma significativa con metrópolis relativamente ricas. En todo caso, se ha fortalecido una amplia capa de población media, empeñada en consolidar una posición socioeconómica alcanzada con mucho esfuerzo, y que, de manera continua se ve amenazada por las crisis económicas que viven.

Actualmente, la Ciudad de México enfrenta una amenaza ambiental sin precedentes; deterioro del suelo y del agua, esenciales para la producción alimentaria en ascenso; contaminación atmosférica con efectos directos sobre la salud, pérdida de la biodiversidad y una contribución importante a los daños a la capa de ozono y al cambio climático global. Paralelamente se encaran graves problemas humanos como la pobreza y el crecimiento demográfico incontrolado.

¹⁶ Vidal, de la Santos. E., Franco, L. F. *Impacto Ambiental. Una herramienta para el desarrollo sustentable*, FES Iztacala, UNAM, AGT Editor, Ciudad de México, México, 2009, p. 19-20

I.2.1 Elementos Normativos Federales.

Se llevó a cabo la revisión de los ordenamientos normativos concernientes a la temática del ordenamiento ecológico, en ocasión de contar con los fundamentos que otorgan sustento jurídico al Ordenamiento Ecológico, dichos ordenamientos se presentan en orden jerárquico.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27.- El cual señala: "... se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; **para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...**¹⁷

Es importante señalar que de conformidad a lo señalado en su artículo 122, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la facultad de legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo, **preservación del medio ambiente y protección ecológica**; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Artículo 19: Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los **criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos** establecidos en los artículos 23 al 27 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.

Las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorguen la Secretaría o las entidades jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de desarrollo urbano.¹⁸

¹⁷ Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de febrero de 1917. Disponible en: <http://centro.paot.org.mx/index.php/marconormativo/constitucion>

¹⁸ Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de julio de 1993. Disponible en: <http://centro.paot.org.mx>

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

El fundamento constitucional de esta ley (también conocida por sus siglas como LGEEPA), como ya se estableció, está consignado en los artículos 27 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución. Este último faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

“Esta ley retoma lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto del derecho que toda persona tiene a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, debiendo las autoridades, para ello, tomar las medidas necesarias que garanticen tal prerrogativa. Lo anterior quedó instituido como un principio que el Ejecutivo Federal debe considerar para la formulación y conducción de la política ambiental. Esta ley indica que corresponde al Gobierno del Distrito Federal, en materia del equilibrio ecológico y protección al ambiente, de conformidad con las disposiciones legales que expida la Asamblea del Distrito Federal, promover las facultades indicadas en sus artículos 7o. y 8º”.¹⁹

Artículo 2: Se considerará de utilidad pública: El Ordenamiento Ecológico del territorio en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables. Para lo cual **se define al ordenamiento ecológico como:** El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Artículo 9: Corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7 y 8 de esta Ley. En los artículos citados anteriormente se establecen la facultades de los Estados y las facultades de los municipios (aplicables al Gobierno del Distrito Federal y a las delegaciones respectivamente).

¹⁹ Informe Especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2005. (Pág. 71)

Artículo 19: En la **formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar** los siguientes criterios:

- I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción.
- II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes.
- III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por defecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales.
- IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.
- V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades, y
- VI. Las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas, así como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso.

Artículo 19 BIS: El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, **se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico.**

- I. General del Territorio.
- II. Regionales.
- III. **Locales**, y
- IV. Marinos.

Artículo 20 BIS 2: Los gobiernos de los Estados y del **Distrito Federal**, en los términos de las leyes locales aplicables, **podrán formular y expedir** programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

Artículo 20 BIS 4: Los **programas de ordenamiento ecológico** local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y **tendrán por objeto:**

- I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;
- II. **Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo** con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y
- III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, **a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano** correspondiente.²⁰

Artículo 23: Para **contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano** y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerara los siguientes criterios:

- I. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias **contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio**;
- II. En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva.

²⁰ Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de enero de 1988. Disponible en: <http://centro.paot.org.mx>

I.2.2 Elementos Normativos Estatales.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que la organización política y administrativa se atenderá a principios estratégicos, tales como la formulación de políticas y programas de desarrollo económico, considerando las particularidades de la Ciudad y la congruencia de aquéllas con la planeación nacional del desarrollo; la conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y de **protección a los elementos del medio ambiente** (artículo 12 fracción X); y la rectoría del desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal fin, corresponde a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal la planeación del desarrollo del Distrito Federal de acuerdo con las prevenciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 115 fracción I).

Artículo 42, fracción XIV:

La Asamblea Legislativa tiene facultades para: Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso de suelo; **preservación del medio ambiente y protección ecológica**; vivienda, construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos, adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.²¹

Artículo 67, fracciones XXVI y XXVII:

Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes.

Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:

- a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;
- c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y

²¹ Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de julio de 1994. Disponible en: <http://centro.paot.org.mx>

d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia.²²

Artículo 118, fracciones II y IV:

Para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

Planeación del desarrollo. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico.²³

Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal:

De conformidad con su artículo primero: “tiene por objeto **definir los principios, instrumentos y procedimientos mediante los cuales se conduce y evalúa la política ambiental en el Distrito Federal**; regular el ejercicio de las facultades de las autoridades capitalinas en la materia; conservar y restaurar el equilibrio ecológico previniendo los daños al entorno natural; 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”.²⁴

Artículo 3, fracción I:

Se consideran de utilidad pública: El **ordenamiento ecológico** del Distrito Federal.

Artículo 6:

De conformidad con lo que dispone el artículo 22 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, el Comité de Planeación establecerá la Comisión del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, copresidida por los Titulares de las Secretarías de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda y Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

Esta comisión, de conformidad con la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, **será el órgano de coordinación para la aplicación del ordenamiento ecológico territorial**, de sus programas y del Programa General de Desarrollo Urbano.

²² Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de julio de 1994. Disponible en: <http://centro.paot.org.mx>

²³ Ibidem.

²⁴ Informe Especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2005. (Pág. 72)

Artículo 8 fracción X:

Corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en materia ambiental, el ejercicio de las siguientes atribuciones: **Expedir el programa sectorial ambiental y el programa de ordenamiento ecológico** del Distrito Federal.

Artículo 9 fracción III:

Corresponde a la Secretaria, además de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el ejercicio de las siguientes atribuciones: **Formular y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico** del Distrito Federal, y los programas que de estos se deriven, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaria de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades y en su momento, proponer las adecuaciones pertinentes al mismo.

Artículo 19 fracción III:

La política de desarrollo sustentable del Distrito Federal será elaborada y ejecutada conforme a los siguientes instrumentos: El ordenamiento ecológico.

Artículo 24:

En la planeación del desarrollo del Distrito Federal se deberá **incluir la política de desarrollo sustentable, desarrollo rural y el ordenamiento ecológico**. En la planeación y ejecución de acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, se observarán los lineamientos, criterios e instrumentos de política ambiental, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa Sectorial Ambiental y los programas correspondientes.

Artículo 27 BIS 1:

En el Distrito Federal, los Programas de Desarrollo Urbano se elaborarán atendiendo, además de las disposiciones jurídicas aplicables, los siguientes criterios: El **cumplimiento y observancia del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal**.

Artículo 28:

El ordenamiento ecológico **es un instrumento de política ambiental** que tiene por objeto definir y regular los usos del suelo, en el suelo de conservación, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programa de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional. Este instrumento es de carácter obligatorio en el Distrito Federal y servirá de base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como obras y actividades que se pretendan ejecutar.

Artículo 30:

Los programas de ordenamiento ecológico del territorio en el Distrito Federal señalarán los **mecanismos que proporcionen solución a problemas ambientales** específicos y a la reducción de conflictos a través del establecimiento de políticas ambientales, lineamientos, criterios ecológicos y construcción de consensos, con la participación de la sociedad en general.

Artículo 33:

Los **programas de ordenamiento ecológico** deberán ser revisados en forma permanente, y en su caso, **actualizado cada tres años**.

Artículo 34:

Los programas de ordenamiento ecológico del territorio del Distrito Federal se harán del conocimiento de las autoridades federales y se promoverá su observancia en el otorgamiento de permisos y autorizaciones de proyectos de obras y actividades así como en el aprovechamiento de recursos naturales de competencia federal.²⁵

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal:

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal contiene las atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA), dicho artículo señala que a la Secretaría le corresponde la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales, por lo tanto, en términos generales estas atribuciones se concentran en torno a la legislación ambiental, al Programa Sectorial de la SMA, en disposiciones sobre concurrencia con otros órganos

²⁵ Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 13 de enero de 2000. Disponible en: <http://centro.paot.org.mx>

del DF y otras entidades limítrofes. Las materias que aborda son múltiples y muy diversas, y pueden repercutir en toda la vida urbana y rural del DF.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal:

Artículo 28:

La planeación del desarrollo urbano será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el **Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal** y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Séptimo Transitorio:

Los programas de Desarrollo Urbano deberán integrar la zonificación que establece el Programa General de Ordenamiento Ecológico para el Suelo de Conservación y para las áreas de valor ambiental que se ubiquen en el Suelo Urbano.

Esta ley tiene por objeto establecer las bases de la política urbana del Distrito Federal, 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. Se establecen los principios básicos para el ordenamiento del desarrollo urbano en el Distrito Federal y está vinculadas con la regulación de usos, destinos y reservas del suelo, a través de su clasificación y zonificación, acceso a la vivienda y la planeación del funcionamiento de los servicios públicos, infraestructura y equipamiento, y la protección del paisaje y el patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural. Esta ley y su Reglamento y el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal establecen normas e instrumentos que regulan la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio de la Ciudad de México, incluyendo el suelo de conservación.

Se debe resaltar que en su artículo 3 esta ley **define** los conceptos de Suelo de Conservación y Suelo Urbano:

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 Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

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 Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, salvo los cascos urbanos de los pueblos rurales.

Capítulo II Gestión del Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

En el Suelo de Conservación del Distrito Federal existen actualmente dos instrumentos de planeación que, de manera paralela, regulan o controlan el uso de suelo mediante zonificación, siendo el Programa General de Ordenamiento Ecológico (PGOEDF) y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU). Sin embargo, es de resaltar que el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF) no zonifica el uso de suelo, sólo determina la división del Suelo Urbano y de Conservación, así como las Áreas de Actuación de las cuales se desprende la zonificación de los PDDU en Suelo de Conservación, mientras que el PGOEDF sí zonifica el uso de suelo.

El Programa General de Ordenamiento (PGOEDF) ecológico establece los lineamientos generales que deberán observarse para el cumplimiento de los objetivos planteados en las políticas ambientales para los sectores:

- Agrícola.
- Pecuario.
- Forestal.
- Acuicultura.
- Vida silvestre.
- Turismo.
- Infraestructura y servicios.
- Minería

Asimismo, trata aquellas actividades económicas que se desarrollen en el Suelo de Conservación.

Objetivos:

- ❖ Garantiza la permanencia de los recursos naturales que generan bienes y servicios ambientales, de los cuales depende la subsistencia de la población del Distrito Federal.
- ❖ Ordenar las actividades de producción, conservación, y restauración en la zona rural del Distrito Federal y evitar el cambio de uso del suelo.

- ❖ Conservar y proteger los ecosistemas, la biodiversidad, los recursos naturales y el uso cultural de los mismos.
- ❖ Fomentar el desarrollo de instrumentos económicos que retribuyan a los núcleos agrarios, por los beneficios ambientales que proporcionan sus tierras a Distrito Federal y posibilitan el desarrollo cultural y sustentable de los mismos.

Como ya se mencionó anteriormente, la temática del Suelo de Conservación del Distrito Federal se rige principalmente en dos instrumentos; el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF) y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU), siendo el primero el que determina la zonificación del uso del suelo en el Suelo de Conservación propiamente.

De acuerdo a lo que establece la LGEEPA, le corresponde elaborar a la Administración Local del Distrito Federal un programa equivalente al ordenamiento ecológico regional, que abarque en este caso el territorio del Suelo de Conservación, el cual tenga una finalidad inductiva y no regulatoria del uso de suelo, particularmente orientada a la concreción de los programas de ordenamiento ecológico locales; determinando las áreas o regiones a ordenar y los criterios de regulación ecológica. Por ello se considera que el PGOEDF vigente, desde su concepción en la LADF, está conceptualizado de forma inconsistente con las disposiciones de la LGEEPA, ya que, como vimos, “...tiene por objeto definir y regular los usos del suelo, en el suelo de conservación, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional.”¹

En la actualidad el PGOEDF se encuentra sujeto a una serie de problemáticas derivadas sobre todo de la falta de su actualización, lo cual ha provocado que existan inconsistencias entre la zonificación de uso de suelo que éste contiene respecto de la que se maneja en los PDDU de las distintas delegaciones políticas del Distrito Federal los cuales por el contrario si han estado sujetos a procedimientos de actualización, ello tiene como consecuencia que los límites de las zonas urbanas con respecto de las de conservación no sean concordantes y por lo tanto que las cartografías de los instrumentos anteriormente señalados presenten variaciones unas respecto de otras.

¹ Metodología para analizar la Normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación del territorio en la Ciudad de México, PAOT, 2010 (Pág. 32).

Sin embargo la desactualización no es el único problema al que se enfrenta el PGOEDF, pues como se verá más adelante existe discrepancia entre las propias zonificaciones de los ordenamientos, el tipo de actividades permitidas y prohibidas, así como duplicidad de atribuciones entre los órganos gubernamentales que tienen injerencia sobre el tema que nos ocupa.

“El suelo de conservación del Distrito Federal cuenta con un gran número de instrumentos jurídicos y de planeación urbana, así como ordenamientos ecológicos que **lo convierten en el territorio más regulado de la ciudad, pero a su vez es el menos vigilado y monitoreado** por las autoridades correspondientes, lo que ha ocasionado que se incremente la expansión de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación. La **presencia de asentamientos humanos irregulares** ha contribuido a que la **urbanización se desplace hacia las zonas rurales ubicadas en suelo de conservación**, expansión que deteriora una serie de servicios ambientales, generando un continuo cambio de uso del suelo en las áreas de valor ambiental”.²

La falta de una integralidad y coherencia en los distintos instrumentos que componen el marco legal que atañe a la temática del Ordenamiento Ecológico propicia que la atención a sus problemáticas carezca de una lógica que permita que éstas sean atendidas de forma adecuada. El proceso de urbanización se ha caracterizado por ser **acelerado y desordenado como resultado de una planeación de carácter correctivo** en la que las limitaciones normativas para la construcción han favorecido la ocupación irregular del Suelo de Conservación, con la consecuente pérdida de servicios ambientales.

“Si bien la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal considera como parte de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial la necesidad de evitar asentamientos humanos en las áreas de conservación, **no se incluyen disposiciones específicas con relación a los asentamientos humanos ya establecidos en el Suelo de Conservación**; sin embargo, la Ley Ambiental del Distrito Federal prescribe un conjunto de obligaciones para las personas que hubieran causado daños con el propósito de repararlos”.³

² San Miguel, R. “La expansión urbana en Suelo de Conservación en la Delegación Tláhuac, D.F.” Tesis de Maestría, FLACSO, México, 2010, p. 19.

³ Valdez, E. C. Saneamiento Básico y urbanización de asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación del DF. Tesis de Doctorado, UNAM - Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, México, 2007, p. 1-2, 1-3.

El Distrito Federal no cuenta con un marco legal que le permita atender de forma integral los problemas que le aquejan, de la misma forma, carece de los mecanismos de coordinación interinstitucional para su atención, lo que le vuelve un área sumamente normada pero poco regulada en la realidad.

El suelo y su regulación en el Distrito Federal se han transformado enormemente por las reformas constitucionales no sólo desde el punto de vista agrario (Ley Agraria), sino también desde el punto de vista urbano con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).

Éste es un tema donde aún existen muchos problemas legales en el Distrito Federal, en donde muchas de las áreas urbanas fueron ejidos, o terrenos comunales en el que uno los esfuerzos de regularización de tenencia de la tierra de los últimos 25 años en el D.F. Como un recuerdo que sirve de ejemplo es el caso de la zona de Huipulco, que todavía tiene conflictos agrarios, aunque ya es suelo urbano y no se ha podido escriturar, así como en el caso del Ajusco y los Dinamos o Cuajimalpa y Santa Fe.⁴

Respecto a la ocupación territorial inadecuada, el proceso de urbanización se ha caracterizado por ser **acelerado y desordenado como resultado de una planeación de carácter correctivo** en la que las limitaciones normativas para la construcción han favorecido la ocupación irregular de territorio de los municipios conurbados del Estado de México y de las delegaciones del DF en el área del Suelo de Conservación, con la consecuente pérdida de servicios ambientales.

“Si bien la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal considera como parte de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial la necesidad de evitar asentamientos humanos en las áreas de conservación, **no se incluyen disposiciones específicas con relación a los asentamientos humanos ya establecidos en el Suelo de Conservación**; sin embargo, la Ley Ambiental del Distrito Federal prescribe un conjunto de obligaciones para las personas que hubieran causado daños con el propósito de repararlos”.⁵

La reforma efectuada en diciembre de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, referente federal de normatividad y atribuciones, generó la

⁴ Camacho, F. “La urbanización y ocupación del Suelo de Conservación del Parque Ecológico Urbano de las Fuentes Brotantes en la delegación Tlalpan, México, D.F, de 1980 al 2010”. Tesis de Maestría UNAM, México, 2013, p. 19 y 20.

⁵ Valdez, E. C. Op. Cit. p. 1-2, 1-3.

necesidad de actualizar las disposiciones de la primera Ley Ambiental del Distrito Federal, hecho que ocurrió hasta la expedición de la Ley vigente, en enero del 2000. El ejercicio de las atribuciones de gobierno se ve limitado por la falta de desarrollo de la normatividad derivada de la Ley Ambiental. Además, existe una falta de articulación de otras leyes en materia de desarrollo urbano, transporte, residuos sólidos, agua y otras relacionadas con la política ambiental que limitan la eficacia de las acciones de protección al ambiente.⁶

Dentro del marco jurídico en materia ambiental que rige al DF, existen vacíos legales que dificultan la protección del Suelo de Conservación de las constantes invasiones por parte de diferentes grupos sociales.

Principales problemas del marco jurídico:

- Deficiente aplicación de la legislación ambiental y urbana en Suelo de Conservación.
- Retraso en la ejecución de acciones legales procedentes por obras y actividades ilegales en suelo de conservación.
- Ineficacia de los actos de autoridad, para detener las obras y actividades ilegales que se llevan a cabo en el Suelo de Conservación.
- Insuficiente coordinación institucional.

Asimismo, debido a la discrecionalidad y corrupción en la aplicación de las leyes de deriva lo siguiente:

- Incertidumbre jurídica en la definición de los usos del suelo.
- Falta de aplicación de la normatividad y de los instrumentos jurídicos.
- Tramitología excesiva y carente de uniformidad en los procesos.
- Incumplimiento de las normas de desarrollo urbano y de los Programas Delegacionales

Los programas de desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico presentan diferencias en los lineamientos que establecen sobre el Suelo de Conservación lo cual ha suscitado una variación de criterios respecto de su regulación, el resultado ha sido que problemas tales como el avance de la mancha urbana sobre el suelo de conservación este siendo atendido de forma parcial.

⁶ Ibidem.

Asimismo, la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra es uno de los factores, que aunado al crecimiento demográfico, genera especulación y alienta la ocupación irregular el suelo de conservación del Distrito Federal, ante la ausencia de protección jurídica sólida de la propiedad. La necesidad de suelo para vivienda encuentra una salida fácil en la situación de debilidad que prima en la propiedad rural, ya que la renta agropecuaria está por debajo de la renta urbana.

Además, **sobre todo en el suelo de conservación del Distrito Federal, existen conflictos agrarios, dando lugar a una serie de problemas económicos, ambientales, sociales y urbanos.** En este sentido, a partir de la dinámica de crecimiento, se ha calculado que a la fecha la tasa de ocupación urbana ha crecido a un ritmo de aproximadamente 300 ha. Por año, estimando que entre 1992 y 2002 la mancha urbana en suelo de conservación creció en 4,796 hectáreas.⁷

Como resultado del proceso urbano expansivo que tuvo la Ciudad de México a partir de la década de los años setenta, **la periferia de la ciudad de México se constituye en el espacio que alberga a la población de menores ingresos** con la conformación de asentamientos humanos, debido al cual, se agrega un nuevo término al texto de la Constitución Política Mexicana.

Se esperaba que la creación de un sistema de planes trajera consigo una clara regulación de los usos del suelo y que gracias a ello la urbanización irregular fuera erradicada. Sin embargo, **el fenómeno ha resultado ser uno de los rasgos más distintivos y duraderos de nuestro paisaje urbano.**⁸

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

De acuerdo con la LADF los programas de ordenamiento ecológico **deben ser revisados en forma permanente**, y en su caso, actualizados cada tres años, mientras que la revisión de los PDDU se realizaba por lo menos cada seis años a partir de su entrada en

⁷ San Miguel, R. Op. Cit. p. 17.

⁸ Ibidem, p. 34.

vigor, conforme a lo que disponía la LDUDF abrogada, y en los programas parciales en suelo urbano y/o de conservación, se actualizaba su contenido una vez transcurrido el plazo señalado de su vigencia. Hay que recordar que con la nueva publicación de la LDUDF la revisión y actualización se hará en función de las determinaciones del sistema de información y de evaluación a que se refiere dicha Ley, a fin de verificar la congruencia con otros instrumentos y las variaciones económicas, ambientales y sociales que se hubieran producido en el territorio del Distrito Federal.⁹

Si bien es cierto que existe un Programa General de Ordenamiento Ecológico también se debe mencionar que éste ha demostrado ser muy rígido en sus componentes ya que básicamente define las normas de uso del suelo en un marco de variables naturales y poca o nula atención presta a las dinámicas de los poblados rurales y de los asentamientos humanos irregulares.

Como se puede observar existen un sin número de problemáticas en cuanto a la temática del ordenamiento territorial, desde las que son producto propiamente de inexactitudes en el marco normativo hasta aquellas que representa el accionar de las autoridades ambientales con respecto de aquellas responsables de la materia del desarrollo urbano. Es importante señalar que una complicación más para el proceso de gestión es el hecho de la falta de personal al interior de las distintas dependencias gubernamentales que esté capacitado adecuadamente en la interpretación de la legislación ambiental aplicable.

⁹ Metodología para analizar la Normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación del territorio en la Ciudad de México, PAOT, 2010 (Pág. 33).

II.1 Administración Pública del Distrito Federal, Dependencias, Órganos o Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

De acuerdo con la definición contenida en el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno. Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

En el caso del presente trabajo se señalarán las atribuciones de las dependencias que se señalan a continuación, haciendo énfasis en las Áreas Administrativas que tienen incidencia directa sobre la gestión del Ordenamiento Ecológico:

1. Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA).
2. Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).
3. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).

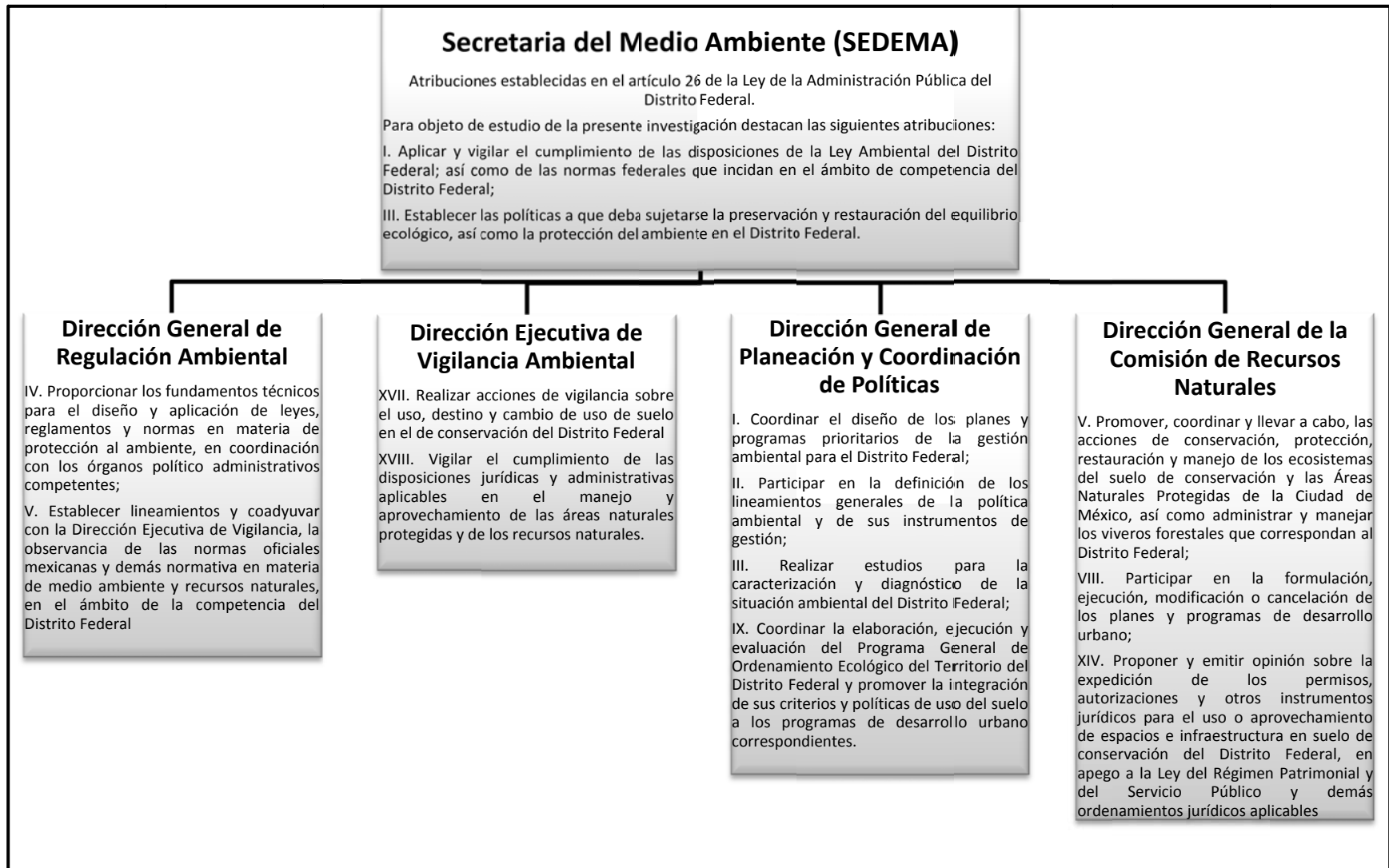


Figura 26 Cuadro SEDEMA Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F. y Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F. (Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 1998)

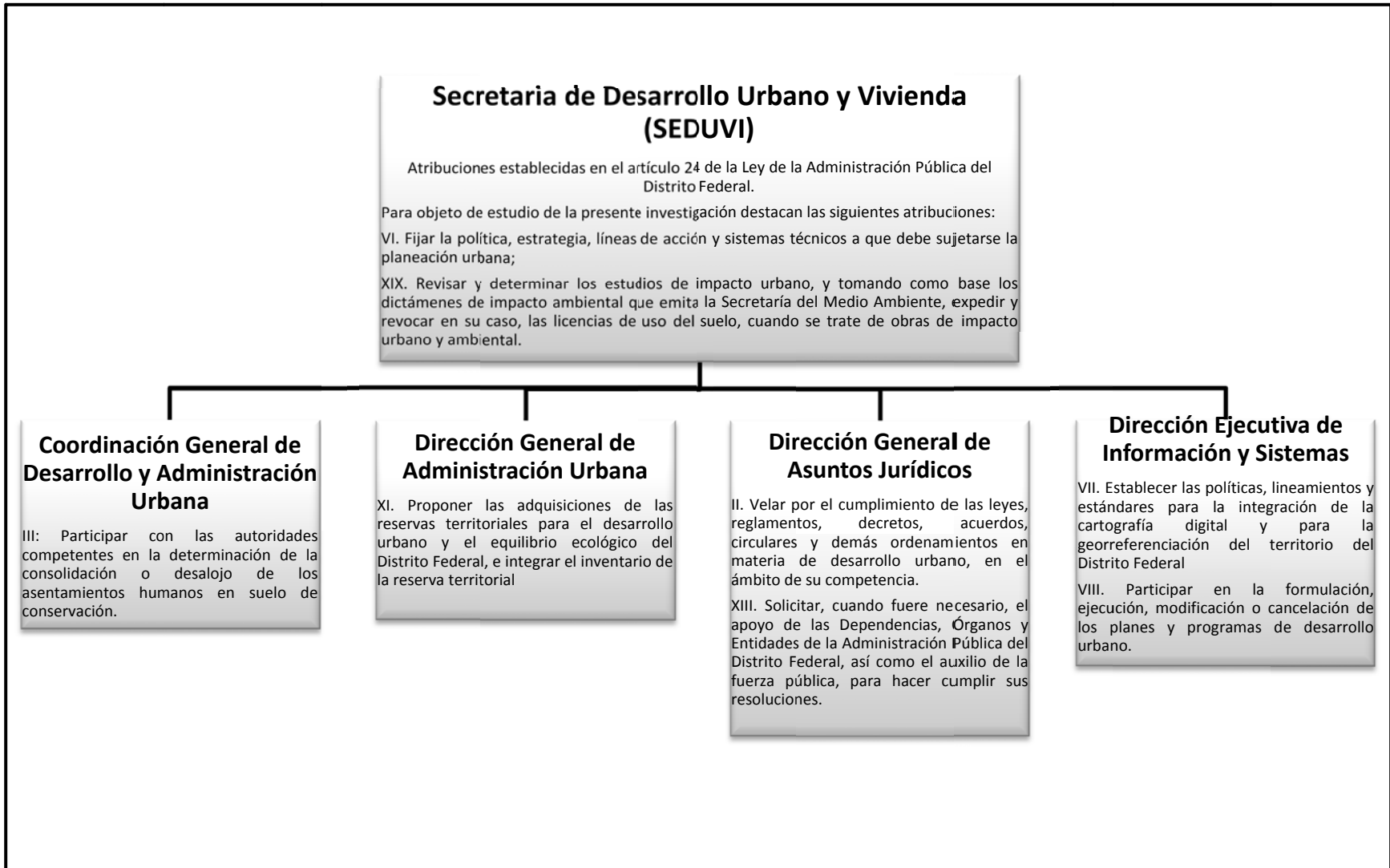


Figura 27 Cuadro SEDUVI Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. y Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F. (Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 1998)

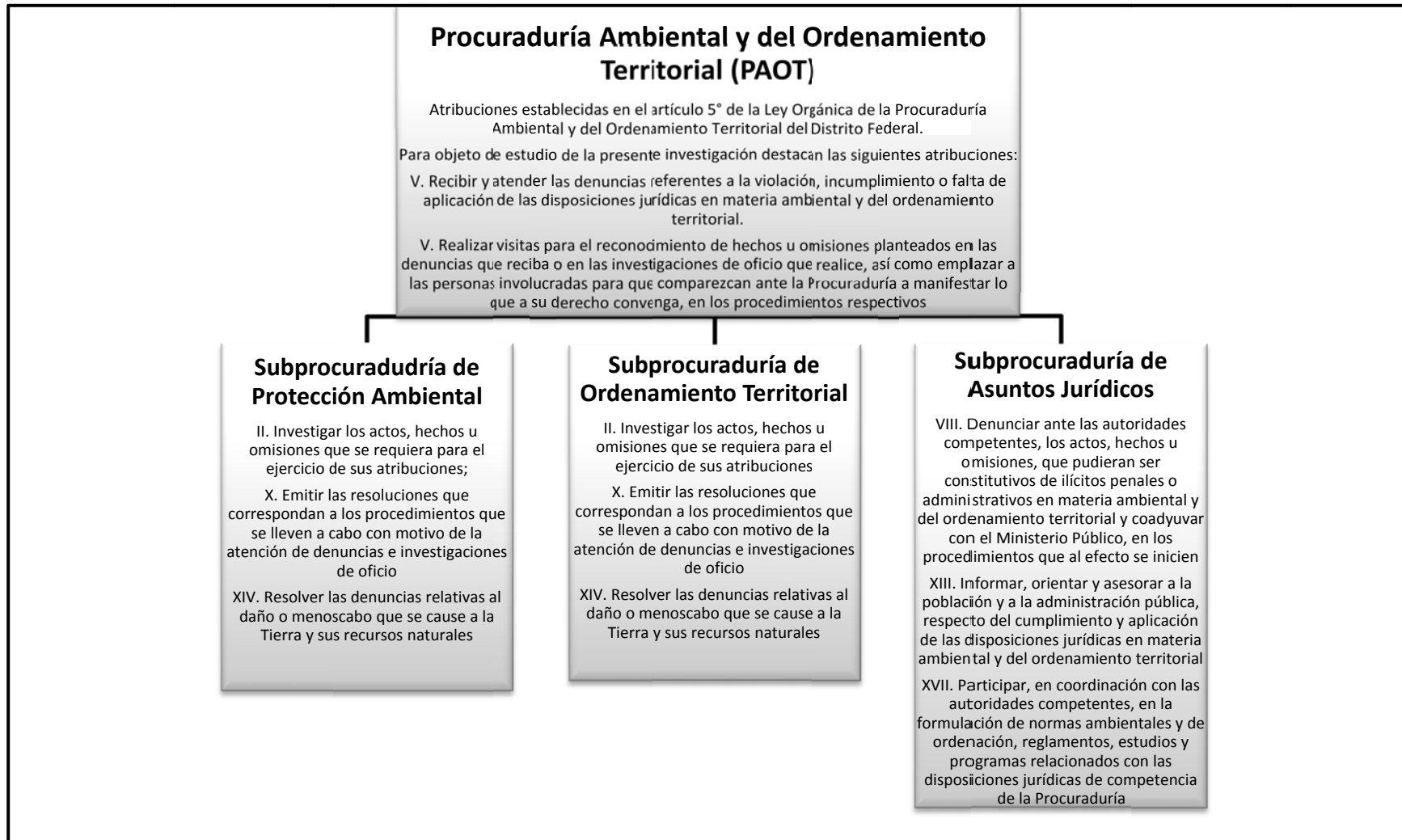


Figura 28 Cuadro PAOT Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. (Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 2001)

II.2 Marco Operativo.

Para términos del presente trabajo se entenderán como elementos normativos operativos aquellos instrumentos específicos mediante los cuales se aplican los conceptos contenidos en la Normatividad analizada en el capítulo anterior, siendo los siguientes:

I. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

De acuerdo a lo señalado en su artículo primero las disposiciones contenidas en la dicha Ley son de orden e interés público y tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.

II. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En su artículo primero se refiere que las disposiciones de dicha Ley son de orden e interés públicos y tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal, sólo será aplicable la presente Ley, cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares, asimismo de acuerdo a lo señalado en su artículo tercero la Administración Pública del Distrito Federal ajustará su actuación a la Ley, conforme a los principios de descentralización, desconcentración, coordinación, cooperación, eficiencia y eficacia; y deberá abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho administrativa contrarias a las garantías constitucionales, a las disposiciones previstas en ella o en otros ordenamientos jurídicos.

III. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En base a lo señalado en su artículo primero dicho ordenamiento tiene por objeto instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana, asimismo, su artículo segundo refiere que la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno, con lo que se busca contribuir a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad.

IV. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

En su artículo primero se señala que el objeto de dicho ordenamiento es la reglamentación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, de las Dependencias y de los Órganos Político-Administrativos, así como a los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por otra parte, en su artículo tercero se establecen los conceptos siguientes respecto de la organización de la Administración Pública:

1.- **Unidades administrativas:** las dotadas de atribuciones de decisión y ejecución, que además de las Dependencias y los Órganos Político Administrativos son las Subsecretarías, la Tesorería del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, La Unidad de Inteligencia Financiera del Distrito Federal, las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, las Subprocuradurías, las Sub-tesorerías, los Órganos Desconcentrados, las Direcciones Ejecutivas y Contralorías Internas.

2.- **Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo:** Las que asisten técnica y operativamente a las Unidades Administrativas de las Dependencias, de los Órganos Político-Administrativos, a los Órganos Desconcentrados, y que son las Direcciones de Área, las Subdirecciones, las Jefaturas de Unidad Departamental, las Jefaturas de Oficina, las Jefaturas de Sección y las Jefaturas de Mesa, las cuales deberán estar autorizadas en el presupuesto y con funciones determinadas en este Reglamento o en los manuales administrativos de cada Unidad Administrativa.

3.- **Órganos Político-Administrativos:** Los establecidos en cada demarcación territorial dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión a los que genéricamente se les denomina Delegaciones del Distrito Federal, y tienen establecidas sus atribuciones en la Ley y este Reglamento.

4.- **Órganos Desconcentrados:** Los dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión, distintos a los señalados en el párrafo inmediato anterior y cuyas atribuciones se señalan en sus instrumentos de creación o en este Reglamento.

V. Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo.

Dicho ordenamiento tiene obligatoriedad de cumplimiento en el territorio del Distrito Federal siendo su objeto reglamentar la Ley Ambiental del Distrito Federal en materia de Impacto Ambiental y Riesgo, lo anterior, de acuerdo a lo estipulado en su artículo primero, por otro lado, su artículo segundo dicta que la aplicación del citado Reglamento compete al Gobierno del Distrito Federal a través de las autoridades ambientales, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Es importante señalar que en dicho ordenamiento se encuentran estipuladas las actividades que pueden ser llevadas a cabo dentro del territorio denominado Suelo de Conservación, así como los lineamientos para la obtención de los permisos correspondientes para tal efecto, siendo el principal medio para ello el proceso denominado "Evaluación de Impacto Ambiental".

VI. Manuales de trámites y servicios, Manuales específicos de Operación de los Centros de Servicios y Atención Ciudadana.

Dichos Manuales se encuentran publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en ellos se encuentran plasmadas las atribuciones de las áreas operativas, así como los procedimientos para llevar a cabo trámites y servicios ante dichas Áreas.

Capítulo III Análisis crítico del Marco Normativo del Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y de sus Instrumentos de Gestión.

El acceso a la justicia ambiental presenta una serie de complicaciones ya que por un lado se requiere de un marco técnico/científico que dé solución a los conflictos que en su caso se presenten y por el otro el conjugar de manera adecuada los distintos intereses que pudieran estar en juego sobre una problemática específica, para fines prácticos, la legislación ambiental debe definir restricciones al uso de los elementos ambientales y sancionar el incumplimiento de dichos lineamientos, no obstante lo anteriormente señalado es visible a la luz pública que en la actualidad la legislación ambiental está lejos de ser eficiente y más preocupante aún es el hecho de que ha sido vulnerada en repetidas ocasiones en beneficio de ciertos grupos de poder al interior de la propia sociedad.

Las instituciones políticas organizan, se sirven de instrumentos personales (agentes, funcionarios, empleados y auxiliares) y de instrumentos técnicos (oficios, poderes, facultades, funciones) para asegurar permanentemente el cumplimiento de la orientación política.

“Todo proceso de institucionalización política implica necesariamente cierto grado de tecnificación. Las instituciones son dispositivos organizadores para la realización de las funciones que se les han confiado. Ahora bien, para el cumplimiento de tales funciones se requiere el desarrollo y aplicación de ciertas técnicas o procedimientos congruentes con cada función”.¹

Las actividades de planeación y ejecución de la política ambiental que desarrolla la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del DF se orientan por las disposiciones de la Ley Ambiental, que a su vez dentro de la perspectiva territorial integra las disposiciones del Programa General de Ordenamiento Ecológico y del Programa General de Desarrollo Urbano. Sus ámbitos espaciales de acción incluyen tanto lo urbano, como lo rural, y tienen que ver, prácticamente con todos los actores y sectores de la vida de la Ciudad.²

¹ Morales, A. El tributo en la Política Ambiental en México. Tesis de Maestría, UNAM – Facultad de Derecho, México, 2008, p. 28.

² Valdez, E. C. Op. Cit. p. 70.

Derivado de la revisión de los ordenamientos normativos señalados en la primera sección del presente trabajo se puede señalar que existen incumplimientos al marco legal, no existe observancia a lo estipulado entre los ordenamientos federales y los locales lo que propicia que el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal se encuentre desactualizado.

Se requieren cambios estructurales en la legislación urbano ambiental en todos sus órdenes, es decir, el problema debe ser atendido “en su raíz y no en las ramificaciones”, siendo uno de los primeros pasos el efectuar una revisión exhaustiva de aquellos artículos y/o fracciones de las leyes en que no exista plena coincidencia entre ordenamientos Federales y Locales (respetando siempre la jerarquía de cada uno de los ordenamientos). En segundo término los actuales manuales operativos de cada una de las instituciones que tienen atribuciones sobre la temática del Suelo de Conservación deben ser sometidos a contrastaciones respecto de los de otras instituciones, en virtud de evitar en la medida de lo posible que se suscite la duplicidad de sus atribuciones, asimismo, ello podría contribuir a un mejor manejo de los instrumentos operativos de cada institución.

Se debe poner especial atención y regulación en aquellos grupos de la sociedad civil que de alguna manera tienen vínculos con actores políticos ya que son múltiples los casos en los cuales algunos grupos reciben “protección” para llevar a cabo invasiones sobre el Suelo de Conservación, así como también regularizaciones del uso del suelo de algunos asentamientos.

Como en muchos otros lugares del mundo en el caso de nuestro país es común observar que el poder político esté al servicio de ciertos grupos de poder al interior de sociedad, por lo cual acciones tales como las desarrolladas dentro de la planificación del desarrollo urbano rara vez atienden a las necesidades de las clases más desprotegidas y se enfocan en mayor medida a atender la necesidad del capital (nacional y extranjero) y del mercado. Se espera que los contenidos del presente trabajo coadyuven a tener una visión general de los problemas normativos a los cuales se enfrenta la temática del ordenamiento ecológico en el Distrito Federal.

III.1 Matriz de evaluación de principales problemas normativos.

Materia	Orden Específico	Instrumentos y/o Acciones específicas	Órgano o Institución competente	Ordenamiento Jurídico	Problemas Normativos
Ordenamiento Ecológico	Planeación	Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal	Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal	Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal	El Programa data del año 2000, al año en curso no se han publicado las actualizaciones correspondientes incumpliendo con ello lo señalado en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal. De igual forma el citado Programa no presenta mecanismos específicos de coordinación institucional para la consecución de sus objetivos.
	Regulación	Plan Rector de las Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal	Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal	Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal	El solo Decreto de una zona como Área Natural Protegida es insuficiente para su cuidado y conservación, es necesario que todas las Áreas Naturales Protegidas cuenten con sus correspondientes Programas de Manejo en los cuales se estipulen las condiciones específicas de su uso y manejo.
	Regulación	Evaluación del Impacto Ambiental	Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal	Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal	El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental se encuentra sujeto a la interpretación de los funcionarios públicos en turno, lo que propicia discrecionalidad en su funcionamiento y en las autorizaciones que en su caso sean emitidas.
	Control	Inspección y Vigilancia del Suelo de Conservación	Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. Delegaciones Políticas.	Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal	Al contar 2 instancias gubernamentales con atribuciones sobre la inspección y vigilancia del Suelo de Conservación se llegan a generar 2 procedimientos administrativos sobre un mismo caso, con la consecuente duplicidad de uso de recursos económicos y humanos sobre un mismo asunto.
	Control	Consolidación o desalojo de Asentamientos Irregulares	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal. Delegaciones Políticas. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal	Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda	Se tiene documentado que grupos organizados que invaden zonas del Suelo de Conservación son protegidos por grupos políticos a cambio de "apoyos políticos", lo cual propicia que ciertos Asentamientos Irregulares terminen siendo regularizados en repuesta a dichos "favores políticos"

Figura 29 Matriz de Evaluación

III.2 Recomendaciones.

Normativas:

1. De la revisión de los ordenamientos normativos se destaca la falta del cumplimiento del Marco Normativo (ordenamientos federales y locales) ya que su incumplimiento no hace más que propiciar vacíos legales que pueden ser utilizados en contra de los fines para los cuales fueron normadas y protegidas dichas áreas.

En relación a lo anterior, se señalan los siguientes incumplimientos específicos:

- De conformidad con lo señalado en el artículo 33 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal el Ordenamiento Ecológico debe ser revisado continuamente y, en su caso actualizado cada 3 años, en este sentido y derivado de la revisión documental efectuada en la presente investigación no se encontró registro alguno respecto de actualizaciones al Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, el cual, fue publicado en el año dos mil en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en este mismo sentido **al incumplir** con el citado artículo 33, **se incumple** lo señalado en el artículo 20 BIS 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el cual señala que *“los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, **evaluados y modificados** los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia”*.
- La fracción IV del artículo 20 BIS 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente indica que *“los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas”*, a este respecto, en la revisión del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal no se observa ninguna disposición o herramienta específica para lograr el cumplimiento de lo anteriormente señalado.

Siendo el Suelo de Conservación un territorio sumamente dinámico y cambiante resulta fundamental que su Ordenamiento Ecológico sea actualizado cada 3 años tal y como lo marca la Ley Ambiental de Protección a la Tierra, por otro lado, es fundamental que se cuente con las herramientas de coordinación entre los

distintos órganos gubernamentales con atribuciones sobre la temática en referencia, situación que también se encuentra contemplada en la normatividad aplicable pero que en la realidad no se lleva a cabo. Por lo anterior, se propone la generación de manuales que contengan mecanismos específicos de cooperación entre dependencias, los cuales deberán añadirse a los textos del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y debiendo ser publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Operativas:

2. Los actuales manuales operativos de la Secretaría del Medio Ambiente, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial deben ser del conocimiento pleno de su personal operativo mediante Programas de Capacitación ya que es común encontrar que dicho personal lo conozca de forma parcial (así se evitaría en gran medida la generación de errores administrativos por parte del personal de estas dependencias). El conocimiento de las atribuciones por parte del personal coadyuvaría a evitar duplicidad de las mismas en sus distintas actuaciones, asimismo podría contribuir a un mejor manejo y optimización de los instrumentos y recursos con los que cuenta cada institución.

3. Se propone la implementación de mesas de trabajo y de capacitación interinstitucionales en las cuales participen no solo los mandos altos y medios de las Secretarías y Procuraduría en referencia, sino también el personal operativo, lo anterior con la finalidad de que dicho personal conozca al menos de forma general la forma de trabajo y atribuciones de dependencias distintas a la cual se encuentre adscrito, si bien esta recomendación representará tiempo y recursos debe verse como una inversión a corto plazo, pues permitiría eficientar el actuar del personal de las distintas dependencias y coadyuvará a evitar la incorrecta aplicación de los instrumentos jurídicos aplicables. Dichas mesas de trabajo, así como los temarios correspondientes deben ser insertados dentro de los manuales de operación de las distintas dependencias y ser actualizados cada determinado tiempo de acuerdo a las propias necesidades de la Administración Pública y a las actualizaciones que se generen en el marco normativo aplicable.

Administrativas:

4. Durante el proceso de contratación del personal operativo se deberá dar preferencia a aquellos profesionales que cuenten con una formación afín a las temáticas urbano ambientales pero que a su vez tengan conocimientos en el manejo e interpretación de leyes, dichas capacidades deberán ser incluidas en los requisitos que establecen los perfiles de los puestos de trabajo de las distintas dependencias lo cual representaría un ahorro de recursos gubernamentales al reducir la curva de aprendizaje del nuevo personal.

III.3 Propuesta de tratamiento del límite del Suelo de Conservación y el Suelo Urbano.

Aun cuando se han emplazado distintos esfuerzos gubernamentales para lograr la protección del Suelo de Conservación lo cierto es que éstos no han sido del todo exitosos, continúan creciendo y proliferando los Asentamientos Irregulares, aumentando las áreas en las cuales se da el vertimiento de contaminantes de diversos orígenes, tala ilegal, por señalar algunos de ellos.

Si bien es cierto que distintas dependencias gubernamentales cuentan con una amplia gama cartográfica respecto del suelo de conservación y del suelo urbano lo es también que en la realidad la frontera existente entre ambos se difumina entre distintos escenarios, tales como el paisaje natural y los asentamientos humanos (regulares e irregulares). Es un hecho que por múltiples factores (que han sido tratados en el presente trabajo) los asentamientos irregulares seguirán creciendo en las áreas de conservación por lo tanto, se propone la creación de áreas específicas en las que se permita su establecimiento y regularice su crecimiento lo anterior, a través de una franja que correrá a lo largo de la frontera del suelo de conservación y el suelo urbano, **dicha zona se convertirá en un área de amortiguamiento, sirviendo como transición entre el suelo urbano y el suelo de conservación, si bien en ella se permitirán algunos usos urbanos** (lo anterior tomando en consideración que diversos sectores de dicha zona ya se encuentran ampliamente impactados por el crecimiento de la mancha urbana) **será de conformidad a una normatividad urbano/ambiental específica.**

La propuesta considera los siguientes aspectos:

1. La franja propuesta se ubicara en la porción sur del Distrito Federal, en sentido este/oeste, incluyendo las Delegaciones Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco, Tlalpan, La Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos, en los casos de las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero (por su ubicación geográfica) se propondrán áreas específicas para el mismo fin.
2. El área que presentará la franja variará dependiendo de las condiciones ambientales que presente el Suelo de Conservación en cada caso específico y de acuerdo a las características que presente la tenencia de la tierra en cada zona (en los casos aplicables; núcleos ejidales, comunales, propiedad federal, privada).

3. En aquellos casos en los cuales la franja se sobreponga con zonas catalogadas como Áreas Naturales Protegidas se adecuará y evaluará su trazo pues en dicha zonificación no se permitirá el cambio de uso del suelo propuesto. Es importante señalar que la presente propuesta busca que las Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal queden libres (de forma progresiva) de la presencia de Asentamientos Irregulares.
4. El Gobierno del Distrito Federal a través de sus órganos competentes elaborará convenios de crecimiento cero para los asentamientos irregulares (que deberán contener además la cartografía específica con las áreas de crecimiento permitidas), dichos convenios deberán contener cláusulas de cumplimiento en base a la normatividad penal aplicable para el Distrito Federal (adecuaciones al Título Vigésimo Quinto del Código Penal del Distrito Federal), se establecerán mesas de negociación con representantes de los distintos asentamientos irregulares, en las cuales se hará de su conocimiento los lineamientos bajo los cuales operará dicha zonificación.

Para lograr lo señalado anteriormente se requiere:

1. El Gobierno del Distrito Federal deberá consensuar y aprobar el establecimiento de la zona de transición (para que sea incluida en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal) debiendo incluir además una consulta ciudadana mediante la cual la sociedad civil pueda exponer sus consideraciones y opiniones al respecto.
2. La implementación de dicha zona deberá ser publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal asimismo, se deberá actualizar el contenido y cartografía del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, así como del Programa General de Desarrollo Urbano y de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de aquellas Delegaciones Políticas involucradas.
3. Se requerirá llevar a cabo una evaluación (impactos urbanos y ambientales) de aquellos asentamientos irregulares que se encuentren mayormente consolidados y en los cuales se cuente con infraestructura para la dotación de servicios en ocasión de determinar la procedencia o negativa de llevar a cabo su

regularización, para lo cual se tomaran en cuenta aspectos tales como el número de población con el que cuenten y el grado de conservación de las condiciones ambientales originales que se encuentren presentes en su área de establecimiento y zona de influencia.

4. Realizar un censo de cada una de los hogares presentes en los Asentamientos Irregulares, con el cual se espera conocer el número de habitantes de cada asentamiento así como las condiciones socioeconómicas de cada familia, con la finalidad de incorporados gradualmente al pago del impuesto predial, los recursos obtenidos de estos pagos serán utilizados exclusivamente para la generación de infraestructura en estas zonas (agua, luz, drenaje) y por otro lado, para la realización de un Programa de vigilancia permanente del Suelo de Conservación.
5. Se plantean distintas fases en cuanto a la recaudación de impuestos se refiere, siendo de la siguiente forma.
 - I. Primera Fase. Se deberán diferenciar y documentar aquellos habitantes que tengan algún tipo de documento que acredite la propiedad de su terreno de aquellos que no cuenten con dicha documentación.
 - II. Segunda Fase. Generación de un tabulador que permita establecer el pago de impuesto predial de acuerdo al poder adquisitivo de las familias que habitan en los asentamientos irregulares.

Con la propuesta señalada en el presente trabajo se busca obtener los siguientes resultados:

1. Frenar el crecimiento indiscriminado y disperso de Asentamientos Irregulares sobre el Suelo de Conservación.
2. Generación de recursos para la ejecución de medidas de restauración ambiental a través de la recaudación de impuestos que sean utilizados específicamente para la implementación de infraestructura y programas de vigilancia, protección y mejoramiento del Suelo de Conservación.

3. Si bien es cierto que con la actual propuesta algunos de los asentamientos irregulares presentes en el Suelo de Conservación serán regularizados lo es también que, aún con los modelos actuales de protección y regulación operantes sobre el suelo de conservación su superficie se reduce y sus características ambientales se empobrecen día tras día. A través de las acciones contempladas en la presente propuesta se delimitará un área cuya función específica será la contención del crecimiento de la mancha urbana sobre el área de conservación.

Conclusiones.

1. Derivado del análisis del marco normativo que da sustento al Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, se pudo verificar que existen incongruencias e incumplimientos en dicha normatividad, las cuales inciden de forma negativa en el tratamiento de los problemas que aquejan al Suelo de Conservación por lo cual se comprueba la hipótesis planteada en la presente investigación. Es importante señalar que el problema tratado en el presente trabajo es multifactorial, pues en él inciden no solo los aspectos normativos, sino también los aspectos administrativos y operativos que rigen la actuación de los organismos gubernamentales que tienen atribuciones sobre la temática en referencia.
2. En la política ambiental no se concretan los cambios necesarios en la normativa que guía la administración pública federal, estatal y municipal es decir, aun cuando se habla de una “planeación integral del territorio”, no se plantean los cambios específicos en la normatividad que le permitiesen actuar en conjunto a las dependencias que tienen injerencia en la temática que nos ocupa.
3. La temática del ordenamiento ecológico sigue siendo un tópico relegado en la agenda gubernamental siendo que la utilización y gestión de los espacios naturales debieran ser un punto estratégico para el desarrollo de las políticas nacionales.
4. En el caso de la normativa que rige al ordenamiento ecológico del Distrito Federal como en tantos otros tópicos que tienen que ver con los fundamentos de la administración y gestión de las funciones del Estado una cosa es lo que se encuentra escrito en las leyes y otra totalmente distinta es el cómo se interpreta y como se da su operatividad en la realidad, si bien es cierto que existen incongruencias normativas entre los distintos instrumentos jurídicos lo es también que debe existir la suficiente voluntad y ética política por parte de quienes formulan, adecuan y aplican las leyes, para que el objeto para el cual fueron creadas se cumpla y que no terminen siendo letra muerta.

5. Si bien se cuenta con un amplio número de ordenamientos normativos en la materia que nos ocupa no se ha puesto la suficiente atención en los mecanismos que los vuelvan eficaces, por ello es necesaria su revisión y actualización.
6. El problema que representa la pérdida del Suelo de Conservación no es meramente un problema de planeación urbano ambiental, debe ser visto como un problema complejo cuya solución debe estar enmarcada en distintas esferas dentro de la política gubernamental, ejemplo de lo anterior es que no existe una política de vivienda que de cobijo a los sectores más desprotegidos de la población los cuales, al tener opciones limitadas continúan invadiendo las áreas de conservación y/o zonas de alto riesgo.
7. Los programas gubernamentales mediante los cuales se brindan apoyos para la realización de actividades productivas y/o de conservación en el Suelo de Conservación deben hacerse llegar a la población que verdaderamente los necesita (y que estos sean ejecutados para los fines que fueron otorgados), puesto que en diversas ocasiones su asignación y ejecución queda sujeta a la discrecionalidad de funcionarios públicos y de las propias autoridades ejidales y comunales.
8. A través de la presente investigación se logró efectuar un análisis de aquellos aspectos que dan fundamento al ordenamiento ecológico del Distrito Federal, así como de aquellos problemas que surgen de la gestión administrativa y la operación de las dependencias gubernamentales actuantes sobre la temática que nos ocupa. En lo que respecta al tratamiento espacial de uno de los problemas fundamentales del suelo de conservación el cual es representado por el avance de la mancha urbana se propuso la generación normativa de una zona de transición entre el suelo urbano y el de conservación, quedando abierta la posibilidad de llevar a cabo una investigación futura en la cual se puedan determinar las características específicas y criterios bajo los cuales se pueda generar, normar y operar la zonificación anteriormente propuesta (áreas, perímetros, tipo de delimitación), la cual deberá contemplar no solo las cuestiones urbano/ambientales, sino dar la debida atención a los aspectos sociales, políticos y culturales que se suscitan en el Suelo de Conservación del Distrito Federal.

Bibliografía Consultada.

- Aguilar, A., Escamilla, I. Periferia Urbana, Deterioro Ambiental y Reestructuración Metropolitana. UNAM-Porrúa, México, 2009.
- Azqueta, O.E. Valoración Económica de la Calidad Ambiental. Mc Graw Hill Madrid, España, 1994.
- Benítez, Z. Distribución de la población y desarrollo urbano en México - Conferencia a América Latina y el mundo, Porrúa-UNAM, México, 1998.
- Brañes, R. Derecho Ambiental Mexicano, Universo Veintiuno, México, 1987.
- Camacho, F. "La urbanización y ocupación del Suelo de Conservación del Parque Ecológico Urbano de las Fuentes Brotantes en la delegación Tlalpan, México, D.F, de 1980 al 2010". Tesis de Maestría UNAM, México, 2013
- Canter, L., Sadler, B. Manual de Evaluación de Impacto Ambiental. Técnicas para la elaboración de los estudios de impacto. Mc Graw Hill, Madrid, España, 1997.
- Conesa, F. V. (1995). Auditorías Medioambientales: Guía Metodológica. Mundi Prensa Madrid, España, 1995.
- Conesa, F. V. Guía metodológica para la evaluación del Impacto Ambiental. (3° ed.). Mundi Prensa, Madrid, España, 1997.
- Carmona, M. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Comentarios y Concordancias. PROFEPA – Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica Núm. 125, Ciudad de México, México, 2003.
- Castillo, M., Reyes, S. Problemas emergentes de la zona metropolitana de la ciudad de México, UNAM-COMECSO, México, 1997
- Dionicio, C. La preservación del Suelo de Conservación del Distrito Federal como asunto público. Estudio de Caso de la Delegación Tlalpan. Tesis de Maestría UNAM – Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, México, 2006.
- Fernández, E. Asentamientos Irregulares Impactos y Alternativas. Tesis de Licenciatura, IPN-ESIA, México, 2009

- Fernández, R. La Ciudad Verde, Teoría de la Gestión Urbana Ambiental, Espacio Editorial, Argentina, 2000.
- Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Ciudad de México, México, 2000.
- García, L. Aplicación del análisis multicriterio en la evaluación de impactos ambientales. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Cataluña. Tesis Doctoral, España, 2004. Recuperado en <http://tesisenred.net/TDX-0803104-125133>
- García, R. C. Sobre el acceso a la justicia ambiental en el Distrito Federal. La experiencia de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. Tesis de Maestría, UNAM - Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, México, 2008.
- Gómez, O. D. (1999). Evaluación del Impacto Ambiental. Un instrumento preventivo para la gestión ambiental. Mundi-Prensa Madrid, España, 1999.
- México. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, 28 enero de 1988.
- México. Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 13 enero de 2000.
- México. Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 marzo de 2004.
- Molla, M. El crecimiento de los Asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. 60, 83, 109, México, 2006.
- Morales, A. El tributo en la Política Ambiental en México. Tesis de Maestría, UNAM – Facultad de Derecho, México, 2008.
- Negrao, R. II Curso Internacional de aspectos geológicos de protección ambiental. Recuperado en <http://www.unesco.org.uy/geo/campinaspdf/3gestion.pdf>, año n/d
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial PAOT (2010a). Metodología para analizar la Normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación del territorio en la Ciudad de México. Ciudad de México, México.

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial PAOT (2010b). Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en Suelo de Conservación del Distrito Federal. Ciudad de México, México.

San Miguel, R. "La expansión urbana en Suelo de Conservación en la Delegación Tláhuac, D.F." Tesis de Maestría, FLACSO, México, 2010.

Valdez, E. C. Saneamiento Básico y urbanización de asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación del DF. Tesis de Doctorado, UNAM - Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, México, 2007.

Vidal, E., Franco, L. F. Impacto Ambiental. Una herramienta para el desarrollo sustentable, FES Iztacala, UNAM, AGT Editor, Ciudad de México, México, 2009.

Portales electrónicos de las dependencias u organismos gubernamentales siguientes (Búsquedas realizadas en fechas continuas):

Portal electrónico de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.
www.sma.df.gob.mx.

Portal electrónico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). www.fao.org

Portal electrónico de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (Apartado Normas y Leyes, Federales y Estatales). www.paot.org.mx

Portal electrónico del Diario Oficial de la Federación. <http://www.dof.gob.mx>

Portal electrónico de la Gaceta Oficial del Distrito Federal:
<http://www.consejeria.df.gob.mx/index.php/gaceta>

Índice de Figuras.

Figura 1 Suelo Urbano y Suelo de Conservación del Distrito Federal, Fuente: Elaboración Propia en base a datos cartográficos gubernamentales.	12
Figura 2 Mapa Zonificación, Programa General de Ordenamiento Ecológico DF 2003, Fuente: sedema.df.gob.mx	16
Figura 3 Mapa PGOEDF Álvaro Obregón 2003, Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.....	17
Figura 4 Mapa PGOEDF Cuajimalpa de Morelos 2003, Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.	18
Figura 5 Mapa PGOEDF Gustavo A. Madero 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.	19
Figura 6 Mapa PGOEDF Iztapalapa 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.....	20
Figura 7 Mapa PGOEDF La Magdalena Contreras 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.	21
Figura 8 Mapa PGOEDF Milpa Alta 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.....	22
Figura 9 Mapa PGOEDF Tláhuac 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.....	23
Figura 10 Mapa PGOEDF Tlalpan 2003, Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.....	24
Figura 11 Mapa PGOEDF Xochimilco 2003, Fuente: Elaboración propia en base a información de Secretaria del Medio Ambiente PGOEDF.....	25
Figura 12 Cuadro Suelo de Conservación. Elaboración propia en base a “Características generales Suelo de Conservación del Distrito Federal”, Fuente: SEDEMA GDF 2008	27
Figura 13 Cuadro. Servicios Ambientales que presta el Suelo de Conservación y las zonas urbanas, Fuente: Elaboración en base a información contenida en el Atlas del Suelo de Conservación SEDEMA GDF	30
Figura 14 Cuadro. Inventario de Asentamientos Humanos Irregulares 2008-2012. Fuente: DOETMAA/SEDEMA GDF	38
Figura 15 Mapa Segmento de la Carta Asentamientos Humanos Irregulares, contenida en el Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del DF. Fuente: SEDEMA/PAOT 2012....	39
Figura 16 Mapa Asentamientos Irregulares Álvaro Obregón, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.....	40
Figura 17 Mapa Asentamientos Irregulares Cuajimalpa de Morelos, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.....	41
Figura 18 Mapa Asentamientos Irregulares Gustavo A. Madero, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.....	42
Figura 19 Mapa Asentamientos Irregulares Iztapalapa, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.....	43
Figura 20 Mapa Asentamientos Irregulares La Magdalena Contreras, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.....	44

Figura 21 Mapa Asentamientos Irregulares Milpa Alta, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.....	45
Figura 22 Mapa Asentamientos Irregulares Tláhuac, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.	46
Figura 23 Mapa Asentamientos Irregulares Tlalpan, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.	47
Figura 24 Mapa Asentamientos Irregulares Xochimilco, Fuente: Elaboración propia en base a información de PAOT.....	48
Figura 25 Cuadro Instrumentos y acontecimientos Normativos, Fuente: Elaboración en base a información de PRONATURA 2014.....	62
Figura 26 Cuadro SEDEMA Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F. y Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F. (Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 1998)	85
Figura 27 Cuadro SEDUVI Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. y Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F. (Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 1998)	86
Figura 28 Cuadro PAOT Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. (Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 2001)	87
Figura 29 Matriz de Evaluación	93