

## Ordenamiento Urbano y Asentamientos Irregulares. Las denuncias y el Ordenamiento Territorial

Enrique Provencio Durazo\*



Asentamiento irregular en la zona chinampera de Xochimilco / Fuente: PUX

La Ley Ambiental del Distrito Federal prevé la existencia de la llamada denuncia ciudadana -una de las muchas expresiones del derecho de petición consagrado en el artículo 8° Constitucional, como un mecanismo que permite a los habitantes del Distrito Federal hacer valer los derechos que le confiere la legislación ambiental y el ordenamiento territorial para acceder a la justicia ambiental, a través, incluso, del ejercicio de las atribuciones disciplinarias de las autoridades destinadas a aplicar la ley.

Este es un derecho que han ejercido pobladores del Sitio Patrimonial ante diversas instancias públicas; en particular, del total de denuncias presentadas a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal,<sup>1</sup> entre el año 2002 a septiembre del 2005, el 4% corresponden a hechos registrados en el territorio de la Delegación Xochimilco; asimismo, del total de denuncias correspondientes a esa Delegación, el 44% se refieren a hechos denunciados en el suelo de conservación,<sup>2</sup> de la

1 La Ley Ambiental del Distrito Federal de enero del año 2000, anunció la creación de la PAOT, la cual se concreta a través de la expedición de su propia ley orgánica en marzo de 2001, en la que se expresa su naturaleza jurídica como organismo público descentralizado de la administración pública de esta entidad federativa. Su organización y funcionamiento, desde entonces, ha estado dirigido a vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial a través de investigar denuncias o iniciar actuaciones de oficio en estos temas para, en su caso, formular recomendaciones a las autoridades destinadas a aplicar y promover el cumplimiento de la legislación, así como sugerencias a la Asamblea Legislativa para su consideración en las actividades que realiza.

2 El 79% de la superficie total de la Delegación Xochimilco corresponde a suelo de conservación, suelo que por su ubicación, vulnerabilidad y calidad tiene un impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial (de relevancia aquellas zonas de recarga del acuífero

demarcación territorial. Por su parte, de las actuaciones de oficio iniciadas por la propia Procuraduría, por su relevancia ambiental y territorial, el 4% del total corresponden a hechos que se desarrollan en esa misma Delegación<sup>3</sup>.

Dichas denuncias y actuaciones han insistido en señalar procesos urbanos ambientales con implicaciones en el ordenamiento del territorio y, por consiguiente, en la calidad de vida de los habitantes de la Delegación, como son los relacionados con el cambio de uso del suelo de conservación para usos urbanos o para la conversión de terrenos forestales en agrícolas, en los que se incluye la pérdida de áreas para la recarga del acuífero y deterioro de recursos naturales (agua, suelo, flora y fauna); o bien, cambios de uso del suelo urbano, principalmente de uso habitacional, para la realización de actividades que generan residuos y emisiones a la atmósfera (partículas, ruido, olores, vibraciones y otras formas de contaminación).

Asimismo, en suelo de conservación se han investigado hechos relacionados con la extracción indebida de vegetación natural y recursos del suelo y afectación de áreas verdes; además de investigaciones para conocer afectaciones al Área Natural Protegida llamada "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco"<sup>4</sup>, abordando la problemática de cambio de uso del suelo

y el destinado a la producción agropecuaria y turística, entre otras.) *Gaceta Oficial del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, página 24, Decreto publicado el 29 de enero de 2004, y *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Decreto publicado el 31 de diciembre de 2003, México, D.F., página 34.

3 PAOT. *Reporte de Gestión de la PAOT* en [http://www.paot.org.mx/gestionPAOT/informe\\_mensual.php](http://www.paot.org.mx/gestionPAOT/informe_mensual.php)

4 Área Natural Protegida decretada bajo la categoría de zona sujeta a conservación ecológica en el año de 1992 y que ocupa 2,657 ha de la zona lacustre y chinampera de la Delegación Xochimilco.

por la instalación de asentamientos humanos irregulares en la zona chinampera del área, la emisión de descargas de aguas residuales en canales, suministro ilícito de agua potable y el depósito y confinamiento ilegal de residuos sólidos al aire libre, actividades contrarias a las permitidas en el área, es decir, en menoscabo de las actividades agrícolas, hidrológicas, de acuacultura, turísticas-ecológicas, culturales y deportivas, que son las actividades compatibles con su vocación. El área tiene un uso del suelo de producción rural agroindustrial, es decir, es una zona del territorio del suelo de conservación de la Delegación donde es necesario controlar su uso permitiendo sólo el desarrollo de actividades compatibles con la función de preservación.

En general, las previsiones que existen respecto al ordenamiento territorial establecen que no son urbanizables los espacios pantanosos de chinampas, así como el lecho del antiguo lago de Xochimilco. Asimismo, debido a su vulnerabilidad, en estas áreas se debe aplicar una regulación especial a fin de conservar estos terrenos por sus valores ecológicos, tradicionales y culturales, fomentando 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.

En síntesis, el propósito fundamental de la normatividad aplicable, en particular para el suelo de conservación de la demarcación, es su preservación y protección; precisando que sólo se permitirá la construcción de instalaciones vinculadas y afines a los usos permitidos que en ningún caso significarán obras de urbanización. En la legislación penal, entre las disposiciones relacionadas con los tipos de delitos contra el ambiente, también se encuentran, entre otros, la ocupación ilícita o invasión de áreas naturales protegidas y del suelo de conservación, así como el cambio de uso del suelo en esas áreas y en el mismo suelo de conservación.

Como se puede observar, la problemática relacionada con la preservación del Sitio Patrimonial, basado en el uso tradicional ligado al sistema de chinampas, entre otros aspectos, no se encuentra relacionado con la ausencia de esfuerzos de planificación territorial, de regulación de los usos del suelo y, con ello, del ordenamiento territorial, menos aún de previsiones para la protección del medio ambiente, situación crítica para no perder los valores patrimoniales y culturales del sitio, pues la normatividad existe.

En este sentido, los esfuerzos han sido enormes.

Sin embargo, en la consideración de elaborar un Plan de Manejo Integral del Patrimonio Cultural y Natural de Xochimilco, con un carácter participativo y un alto compromiso de los actores institucionales involucrados, es de suma relevancia reconocer la preocupación prioritaria de todos los actores respecto de la falta de aplicación de la legislación ambiental, incluido el ordenamiento territorial, y de lo mucho por conocer, todavía, acerca de las causales de su incumplimiento. Asegurar esa aplicación debe ser una prioridad, para ello, es necesario que entre los temas centrales orientados al rescate y conservación de los bienes patrimoniales y de sus valores, se identifiquen los relacionados con el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades para hacer cumplir la ley, compartida con los propios habitantes del sitio a través de los mecanismos adecuados para su participación en tales tareas. En este sentido, como dice el doctor Brañes,<sup>5</sup> deben valorarse mecanismos como la denuncia ciudadana establecida en la legislación. Al respecto, es necesario que como parte de una estrategia de coordinación interinstitucional de dicho Plan de Manejo, se valore la necesidad de entrar al fondo de los procesos de aplicación de la legislación y de los programas ecológicos y de desarrollo urbano, conocer la trayectoria, pero también los problemas de este marco jurídico, sus aparentes vacíos y contradicciones, su opacidad con sus consecuentes dificultades de aplicación y de cumplimiento, entre otras insuficiencias, muchas de las cuales permanecen a pesar de las reformas de los últimos años. Conocer los desfases entre legislación, ordenamiento territorial y protección de los recursos naturales, es decir, el descontrol, la ineficiencia o la insuficiente aplicación o cumplimiento de la normatividad expedida para la protección del ambiente y la promoción del desarrollo sustentable de la ciudad, y su aporte a la salvaguarda del Sitio Patrimonial. Asimismo, profundizar en el conjunto de reformas para asegurar que los derechos de los habitantes del sitio con valor natural y cultural, puedan hacerse efectivos.<sup>6</sup>

Lo anterior es, también, prioritario en tanto que la normatividad y las plataformas programáticas siguen teniendo sesgos tanto urbanos como ambientales, haciendo

5 Raúl Brañes, *El Acceso a la Justicia Ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal*. México, D.F., diciembre de 2004., p. 28.

6 La creación de la PAOT responde a ese tipo de iniciativas ya que tiene como "...propósito contribuir a la aplicación administrativa de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial, de modo que los derechos de los habitantes en ese campo puedan hacerse efectivos. Al hacerlo así, las autoridades están reforzando el sistema general de aplicación de la legislación..." (en Raúl Brañes. *Op. Cit.* p.27.

todavía difícil la confluencia de la regulación.

Se han dado acercamientos a través de algunos instrumentos, como son el ordenamiento ecológico del territorio y los programas de desarrollo urbano, en particular el de Xochimilco; pero, en lo fundamental, en el ordenamiento territorial la protección de los recursos naturales sigue siendo un tema pendiente, incluso en la actualización reciente<sup>7</sup> de los programas, que corresponden a demarcaciones con suelo de conservación. Este tema cobrará especial relevancia si en los próximos años se reforma la institucionalidad, sobre todo, en lo que toca al carácter y papel de las autoridades delegacionales, que en el futuro deberían contar con más facultades en lo que se refiere a la protección de los recursos naturales<sup>8</sup>. Por su parte, considerando la relevancia del Área Natural Protegida de Xochimilco tendrá aún más importancia la revisión del marco regulatorio de estas áreas del Distrito Federal que pueda permitir, aunque no depende sólo de esa revisión, un mejor control del suelo de conservación que aún se mantienen en buenas o regulares condiciones, y en el caso del Sitio Patrimonial, mayores expectativas para su rescate y conservación.

En síntesis, los resultados de las investigaciones realizadas por la PAOT, la han llevado a emitir diversas resoluciones y recomendaciones a las autoridades competentes, dirigidas a establecer medidas de seguridad en construcciones irregulares, retiro de residuos sólidos, restauración y compensación de daños en el Área Natural Protegida, evaluaciones de impacto ambiental y urbano, imposición de medidas de mitigación de emisiones contaminantes a la atmósfera y verificación de descargas de aguas residuales, entre otras. Todas ellas han estado orientadas fundamentalmente a promover el cumplimiento de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial.

\*Enrique Provencio. Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT). Correo electrónico: [enriqueprovencio@aol.com](mailto:enriqueprovencio@aol.com)

<sup>7</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de enero de 2005, Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Magdalena Contreras; y 6 de mayo de 2005, Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Xochimilco.

<sup>8</sup> Al respeto, dentro del sistema de aplicación administrativa de la legislación ambiental, el papel principal lo tiene la Secretaría del Medio Ambiente, mientras que otras autoridades ambientales, como son las Delegaciones del Distrito Federal, lo tienen en el ámbito del ordenamiento territorial, ya que son estas autoridades las facultadas para la imposición de sanciones administrativas por violaciones a las normas en la materia (zonificación, normas de ordenación, construcciones, imagen y paisaje urbano, entre otras.)

Ileana Villalobos. Subprocuradora de Protección Ambiental, PAOT. Correo electrónico: [ivillalobos@paot.org.mx](mailto:ivillalobos@paot.org.mx)



Asentamientos Irregulares en Zona Chinampera.  
Fuente PUX.