

## El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan<sup>1</sup>

Manuel Mollá Ruiz-Gómez\*

Recibido: 30 de septiembre de 2005

Aceptado en versión final: 7 de febrero de 2006

**Resumen.** La "Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal" –publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996– en su artículo 2 destaca como una prioridad la mejora y calidad de vida de la población, tanto urbana como rural. Para ello, es necesario, según consta en el apartado VI de dicho artículo, "evitar los asentamientos humanos en la áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y en las áreas de conservación". Sin embargo, el suelo de conservación, también definido en esta Ley (artículo 30), se ha seguido ocupando, si bien no a los ritmos a los que la ciudad nos tuvo acostumbrados en decenios pasados, especialmente entre los años sesenta y ochenta.

Con esta investigación se pretende mostrar cómo y dónde se ha ido produciendo el crecimiento ilegal en la delegación Tlalpan. Además, la lucha contra dicha ocupación de suelo de alta calidad ambiental, ha provocado tomas de decisión por parte del Gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y enfrentamientos con los disconformes que conviene analizar si se quiere establecer una previsión de lo que puede ocurrir en el futuro en los suelos de conservación de la entidad.

**Palabras clave:** Asentamientos irregulares, áreas de conservación, políticas públicas, Tlalpan.

### The increase of irregular settlements in conservancy areas Tlalpan's municipality

**Abstract.** The "Law of Urban Development of the Federal District" –*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, January, 26<sup>th</sup>, 1996– says in its article 2 that it is a priority to improve the population's quality of life, both in urban and rural areas. So it is necessary to avoid settlements in areas with high level of vulnerability or high risk, and in the areas of conservancy. However, the occupancy has continued over conservancy areas, but on a lower rate than during the decades of 60's, 70's and 80's.

With this research it expects to show how and when the new illegal settlements have been place in Delegación Tlalpan. Also, the fight against such occupation of high environmental quality that the City Government and the Federal District Parliament maintain has caused confrontations with the dissatisfied people in the area, and it is

\* Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid, Ciudad Universitaria de Cantoblanco, Carretera de Colmenar Km. 15, 28049 Madrid, España. E-mail: manuelmolla@uam.es

important to analyse this phenomenon in order to set up a forecast about the future of conservation areas in the City.

**Key words:** Irregular settlements, conservancy areas, public policies, Tlalpan.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los mayores problemas con los que se enfrentan las grandes ciudades de todo el mundo es el de hacer compatible su crecimiento con la necesaria sustentabilidad ambiental. 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 –lo que se refuerza con el Bando dos de Andrés Manuel López Obrador, de 7 de diciembre de 2000– mientras que las necesidades de vivienda de su población se mantienen. En consecuencia, el “suelo de conservación” se ha convertido en el objetivo fundamental de todo un proceso de crecimiento irregular que pone en peligro aspectos tan básicos para la ciudad como su equilibrio climático y ecológico, sin olvidar la importancia de la cubierta forestal, necesaria para el ciclo hidrológico de la cuenca, tanto desde el punto de vista de la recarga del acuífero como de la protección contra los procesos erosivos.

En este artículo se pretenden poner de manifiesto las contradicciones que se producen entre la voluntad de la administración capitalina para poner fin a dicho proceso y las consecuencias de algunas de las decisiones que se toman y que, en definitiva, pudieran alentar la ocupación. Todo ello dentro de un proceso más amplio y de enormes consecuencias, como es el de favorecer la densificación de las delegaciones históricas, como se declara en el Bando dos, y que ha abierto un nuevo frente con las comunidades de vecinos de aquellas colonias que se ven “injustamente” afectadas.

A partir del análisis de la legislación vigente, el trabajo de investigación se orientó fundamentalmente a un trabajo de campo en el que se visitaron los asentamientos irregu-

lares, así calificados por las autoridades, a partir de los expedientes y la información contenidos en la delegación Tlalpan. El objetivo de las visitas fue doble. Por una parte, tipificar los asentamientos y, por otra, hacer entrevistas a líderes locales para tener la visión de los ocupantes. Esto último fue el trabajo más difícil, dado que las circunstancias son muy distintas en los asentamientos, ya que en unos casos se hablaba de una pronta legislación, en otros se temía la acción de la autoridad para desmontar las casas y, en pocos, por los conflictos creados entre los propios ocupantes.

## EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO IRREGULAR EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Uno de los temas más estudiados de la Ciudad de México, o del área metropolitana, es, sin duda, el hecho de que buena parte de su crecimiento se ha producido de forma irregular y con un control urbanístico escaso; cuando no han sido las propias instituciones o los partidos políticos los que han fomentado o desarrollado este tipo de crecimiento. Éste es un fenómeno característico de las ciudades latinoamericanas y que se puede resumir en las siguientes palabras:

Entre las particularidades que obligan a considerar otros aspectos dentro de los factores que influyen en lo habitacional, resalta el que los países subdesarrollados se caracterizan por la existencia de un amplio sector de la población que no tiene la capacidad económica ni el acceso a los mecanismos de crédito para obtener una vivienda en los mercados formales, por lo que desde el punto de vista de la demanda existe un déficit habitacional permanente y acumulativo, en donde las necesidades rebasan a la producción y

abastecimiento de viviendas, y que se trata de una crisis que no sólo afecta a sectores de menores ingresos, sino también a sectores medios (González *et al.*, 2003:182).

El déficit habitacional no es consecuencia única de la imposibilidad de acceso a los mecanismos de crédito en un mercado formal. El deseo de obtener vivienda en propiedad –e independencia respecto a los progenitores u otros miembros de la familia– refuerza el crecimiento del mercado irregular, sin importar las condiciones en las que la nueva residencia pueda estar, es decir, falta de título legal de propiedad, ausencia de infraestructuras o de servicios, etc. Sin medios para acceder al mercado formal, la única alternativa la ofrece el suelo barato, que sólo se puede obtener, ante la escasa oferta de vivienda pública para sectores de bajos ingresos, por la vía del crecimiento ilegal. No deja de ser interesante la aparente contradicción que se presenta entre “deseo de propiedad” y “ausencia de títulos”. Es tan fuerte el primero que se obvia la segunda, cuando parece que la seguridad procedería, en todo caso, de la obtención de un título obtenido en el Registro Público de la Propiedad. Quizá lo que esto nos indica es, como se señalaba al comienzo, la falta de control y, sobre todo, la conciencia por parte de los grupos ciudadanos, bien sean los promotores, bien los compradores, de que las leyes referentes a la propiedad del suelo, a sus usos [...] no se van a aplicar.

Sumado a todo esto, en las ciudades mexicanas nos encontramos con un elemento que no hay en muchos otros países y que le da casi un carácter único al desarrollo de los fraccionamientos irregulares del suelo.

Lo que ha introducido un elevado grado de especificidad al caso mexicano en relación con este fenómeno, ha sido la existencia de regímenes específicos de propiedad agraria: la propiedad ejidal y la comunal. De modo que la conformación de mercados *sui generis* del suelo en el que

se basan primordialmente los procesos de urbanización popular, han respondido a dos modalidades fundamentales: el fraccionamiento ilegal de tierras en propiedad privada, y ejidales (Duhau y Schteingart, 1997:30).

Nos encontramos así con diferentes combinaciones de elementos que nos llevarían todas ellas a definir un asentamiento como irregular, tanto sobre suelo de propiedad privada como de titularidad ejidal. En palabras de los autores antes citados,

un primer caso es el del fraccionamiento que ha sido autorizado pero cuyo propietario comienza a vender lotes sin haber introducido las obras de urbanización ni los servicios que la ley exige. Otro caso más frecuente es el del propietario que fracciona y vende lotes sin haber obtenido la licencia respectiva. Finalmente, un tercer caso consiste en que una persona, haciéndose pasar por el propietario sin serlo, fracciona y vende lotes (Duhau y Schteingart, 1997:33).

La creación en el Distrito Federal de 81 ejidos, con un total de 29 000 ha, hacía inevitable que tarde o temprano se diera la confrontación entre suelo rústico ejidal y crecimiento urbano, por lo que los distintos órganos de gestión de los ejidos se convirtieron en protagonistas excepcionales en el proceso de urbanización. De entre las autoridades ejidales sería el comisariado quien, por las funciones que la Ley de Reforma Agraria le adjudica, habría tenido un papel más relevante en la creación de asentamientos irregulares en ejidos, gracias a la venta de lotes.

Es éste [comisariado ejidal] el que cobra por el terreno y el encargado de dar en un papel la asignación del lote, documento que para los colonos significará, a la hora de la regularización, la propiedad de su terreno. Por otra parte, esta práctica ha

orillado a algunos ejidatarios, de manera individual a vender parte o todas sus parcelas. Este fenómeno ha contado no sólo con la tolerancia del comisariado ejidal sino de las mismas autoridades agrarias (Cruz, 1997:150).

La seguridad de los nuevos propietarios sobre estas adquisiciones ilegales de suelo y vivienda tuvieron un fuerte apoyo desde 1973 con la creación de la *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra* (CORETT), cuyo papel principal ha sido, precisamente, legalizar, mediante la entrega de escrituras públicas de propiedad a los ocupantes, una gran cantidad de asentamientos urbanos nacidos en la ilegalidad sobre suelo ejidal.<sup>2</sup> Este proceso no es otra cosa que una parte del crecimiento generalizado de la ciudad, especialmente desde los años cuarenta, dado en todas las direcciones de la periferia, pero con especial intensidad hacia el sur, donde resultaba, por las características físicas del territorio, más fácil el crecimiento. Así explica Peter Ward ese desarrollo:

A partir de la década de 1940, todas las clases sociales estaban ocupadas en procesos de adquisición de tierras, por lo general en direcciones diferentes. La apropiación del espacio y la segregación entre los grupos sociales se intensificaron. En términos generales, los grupos de mayores ingresos se desplazaron hacia el sur y el occidente, mientras que los pobres lo hicieron hacia el norte y el oriente. Durante la década de 1950, comenzaron a privatizarse amplias extensiones de terrenos urbanos para convertirlos en fraccionamientos residenciales. (...) Esta privatización del espacio se logró a menudo en forma ilegal mediante la inadecuada disolución de tierras ejidales (...) que más tarde fueron convertidas en propiedades de la élite y las clases de mayores ingresos. Por su parte, los ejidatarios vendieron parcelas de tierra a familias de

bajos recursos (Varley, 1987). En el otro extremo, los corredores de bienes raíces privatizaron tierras del gobierno cedidas para propósitos de mejoramiento agrícola. Sólo para convertirlas y venderlas a los pobres como terrenos sin servicios (Ward, 2004:119-120).

Según la información que aporta el *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (PGDUDF) de 31 de diciembre de 2003, la Zona Metropolitana del Valle de México tenía una superficie urbanizada, en 1950, de 700 km<sup>2</sup>, que pasan a 1 000 en 1970; 1 500, veinte años después y 1 800 en el 2000. Este crecimiento, no obstante, no es regular, por lo que mientras buena parte de los municipios del vecino Estado de México crecía de forma desmesurada, algunas de las delegaciones del sur de la ciudad mantenían, y mantienen, importantes áreas libres de los usos urbanos tradicionales. El hecho es que sólo el 41% de la superficie del Distrito Federal es suelo urbano, 61 082 ha, mientras que el 59%, 88 442 ha, corresponde a suelo de conservación,<sup>3</sup> la mayor parte del cual, unas 62 000 ha, se encuentra bajo el régimen de propiedad social (ejidos, comunidades y pueblos; Figura 1);

Este cinturón verde ha estado sometido en las últimas décadas a fuertes presiones de urbanización anárquica, siendo uno de los principales factores de degradación y pérdida ambiental para este territorio. Se estima que la tasa de deforestación anual es de 500 ha y la tasa de ocupación urbana ha crecido a un ritmo de más de 300 ha por año (GDF, 2003:27).

En estas mismas páginas del PGDUDF se anuncia el problema base sobre el que se ha planteado la investigación, los asentamientos irregulares. Según los autores del mismo, y para el 2000, sobre el suelo de conservación hay 36 poblados rurales y 708 asentamientos humanos (180 regulares y 528 irregulares), lo que no sólo pone en riesgo la sustentabilidad de la ciudad sino también la seguridad de



Fuente: Delegación Tlalpan

Figura 1. Delegaciones del Distrito Federal.

las familias que se establecen en suelos no aptos. Según datos de la Comisión de Recursos Naturales y de recuperación administrativa y control de los asentamientos fue de 133.3 ha por año (*Ibid.*:27).

Frente a lo que pudiera parecer para los desconocedores de la realidad territorial del Distrito Federal, esos miles de hectáreas de suelo de conservación son parte de una importantísima reserva de la biosfera (2% de especies del total del planeta, según el PGDUDF), el valle de México, con más de 3 000 especies de flora y alrededor de 350 de fauna.

Por su parte, a pesar de su tamaño, el suelo de conservación del Distrito Federal, posee una biodiversidad superior a la de siete estados de la República. La riqueza específica representa el 11% del total nacional.

Con las presiones al suelo de conservación, está en riesgo una importante biodiversidad con más de 1 800 especies de

flora y fauna silvestres y otros recursos naturales que proporcionan bienes y servicios a la población del Distrito Federal, entre los que destacan la recarga del acuífero, del que se extrae el 57% del agua que consume la ciudad, la captura de partículas suspendidas, la fijación de carbono, la producción de oxígeno, la estabilidad de los suelos, oportunidades para la recreación, la investigación, el ecoturismo, así como la producción de numerosos productos medicinales y alimenticios. Asimismo, se amenaza el desarrollo de actividades productivas primarias que son parte importante del soporte económico de la población rural y urbana (*Ibid.*:27-28).

La consecuencia de todo ello es la toma de medidas por parte del Gobierno del Distrito Federal (GDF), mediante el *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF)*, y por el que se establecen diferentes Áreas Naturales

Protegidas (ANP), de carácter local o federal. Estas áreas comprenden diversos ámbitos y ecosistemas, así como espacios puramente urbanos, alcanzando un total de 15 516 ha en total, y que representan, según el PGDUDF, el 10% del territorio del Distrito Federal (Tabla 1).

Sin embargo, la protección de estas áreas de alta calidad ambiental no ha sido suficiente para detener el avance del urbanismo irregular, hasta el punto de que se calcula que más del 45% del total de la superficie protegida se ha perdido por

ocupación urbana y por cambios de uso de suelo. A ello habría que unir la realización de una variada gama de actividades recreativas y productivas que se desarrollan sin ningún tipo de control. Se puede muy bien decir que las áreas naturales protegidas del Distrito Federal están seriamente afectadas por la expansión de las fronteras urbana y agrícola, así como por todo tipo de contaminantes (gases, desechos sólidos y líquidos...) que van minando la calidad de unos espacios de alto valor paisajístico y ambiental.

Tabla 1. Áreas Naturales Protegidas

Área Natural Protegida (ha)	Superficie decretada
<i>Parques Nacionales</i>	
Desierto de los Leones	1 529.0
Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	336.0
Cumbres del Ajusco	920.0
Fuentes Brotantes Tlalpan	129.0
El Tepeyac	1 500.0
Cerro de la Estrella	1 100.0
Lomas de Padrierna	670.0
El Histórico Coyoacán	584.0
<i>Zonas Sujetas a Conservación Ecológica</i>	
Parque Ecológico de la Ciudad de México	727.0
Sierra de Guadalupe	634.0
Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco	2 657.0
Tercera Sección del Bosque de Chapultepec I	85.6
Tercera Sección del Bosque de Chapultepec	141.6
Sierra Santa Catarina	748.5
Bosque de las Lomas	26.4
<i>Área de Protección de Recursos Naturales</i>	
<i>(Zona Protectora Forestal)</i>	
Los Bosques de la Cañada de Contreras	3 100.0
<i>Parque Urbano</i>	
Bosque de Tlalpan	252.8
Bosque de Tláhuac	73.3
<i>Área de Protección de Flora y Fauna Silvestre</i>	
Corredor Biológico Chichinautzin	302.0
<b>TOTAL</b>	<b>15 516.9</b>

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente del D.F.; Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, 2003; Estadísticas del Medio Ambiente del D.F. y Zona Metropolitana, 2000; INEGI, 2001, Aguascalientes.

A pesar de que las ANP constituyen la categoría de protección más estricta del Suelo de Conservación, fueron consideradas históricamente, como zonas de reserva para la expansión urbana. Durante 80 años se perdió superficie de vital importancia para el mantenimiento del ciclo hidrológico de la Cuenca de México y la regulación del clima, además del efecto mecánico que ejerce la vegetación natural en la regulación de los escurrimientos superficiales y la protección al suelo de la erosión hídrica y eólica (*Ibid.*:29).

El problema se agrava en la ciudad porque, junto al crecimiento de las áreas periféricas, se da un importante despoblamiento de las zonas centrales. Ya en los años sesenta las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo pierden población, y se les unen, en los setenta, las otras dos delegaciones que comprenden la, digámoslo así, ciudad histórica, es decir, la Benito Juárez y la Venustiano Carranza. Según estimaciones de las autoridades capitalinas, entre 1970 y 1990 estas delegaciones perdieron un millón de habitantes. En el lado opuesto, las delegaciones del sur del Distrito Federal (Magdalena Contreras, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco) pasaron de tener unos 385 000 habitantes en 1970 a cerca de 1 200 000 en 1990. En consecuencia, a la pérdida y deterioro de suelo de conservación en el sur, se une el cambio de uso, el deterioro y el abandono en las delegaciones centrales de la ciudad. La vivienda y la industria tradicionales dan paso a las actividades terciarias (comercio, servicios, almacenes) más rentables, a la vez que se da el vacío o la subocupación en muchos solares e inmuebles, con el consiguiente deterioro. A todo ello hay que sumar el sismo de 1985, especialmente sentido en esas zonas centrales, y que contribuyó a una aceleración en los procesos simultáneos de abandono y degradación física. En este contexto aparece el "Bando dos" del Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrado-

dor, y que no es otra cosa que la reiteración de continuar con la política urbana de los últimos años, en la doble vertiente de recuperar la ciudad histórica y de conservar las áreas de calidad ambiental de, especialmente, la periferia sur.

En su exposición, dice el Jefe de Gobierno:

Que la conducción de la planeación del desarrollo urbano es responsabilidad del Gobierno.

Que debe revertirse el crecimiento desordenado de la Ciudad.

Que es vital preservar el suelo de conservación del Distrito Federal impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la ciudad.

Que en los últimos treinta años las cuatro Delegaciones del Centro, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, han disminuido su población en un millón doscientos mil habitantes, en tanto que en las Delegaciones del Sur y del Oriente la población ha crecido en forma desproporcionada.

Que en la ciudad de México, existe escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario (López Obrador, 2000:1).

Por lo tanto, las medidas a tomar, en relación directa con el problema, serán las siguientes:

Con fundamento en las leyes, se restringirá el crecimiento de la mancha urbana hacia las Delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

En estas Delegaciones se restringirá la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden un gran consumo de agua e infraestruc-

tura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad.

Se promoverá el crecimiento poblacional hacia las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran sub-utilizados (*Ibid.*, 2000:1).

## LA LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN TEMAS DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

Como se decía en las líneas precedentes, el Bando dos no es otra cosa que la manifestación pública de los deseos del Gobierno del Distrito Federal en lo referente al desarrollo urbano del mismo. La *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, aprobada el 29 de enero de 1996, define en su artículo 1 las competencias que el gobierno de la ciudad puede asumir. Dice así:

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

I. Fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal;

II. Determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación; y

III. La protección, conservación, recuperación y consolidación del Paisaje Urbano del Distrito Federal, así como de los elementos que lo componen;

IV. Establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano; y

a) el ejercicio de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal; b) la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas; y

c) las acciones de los particulares para que contribuyan al alcance de los objetivos y prioridades del desarrollo urbano y de los programas que se formulen para su ejecución.

Serán de aplicación supletoria a las disposiciones de esta Ley, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Vivienda del Distrito Federal, la Ley Ambiental del Distrito Federal y el Código Civil para el Distrito Federal.

Esta ley ofrece dos elementos de análisis fundamentales. Por una parte, indica dónde se puede crecer y dónde hay restricciones o prohibición para hacerlo; por otra, define "suelo urbano"<sup>4</sup> y "suelo de conservación" como las dos únicas figuras de clasificación del territorio del Distrito Federal, así como las sanciones a aplicar por los incumplimientos, entre los que se destacan, por lo que afecta al trabajo, las sanciones señaladas en el artículo 96.II por "fusiones, subdivisiones, relotificaciones y conjuntos ilegales", con multas que irían del 5 al 10% del valor comercial de los terrenos afectados. Es interesante la forma en la que se define el suelo urbano, ya que queda condicionado por las poligonales que el Programa General determine para el suelo de conservación. Esta figura queda también amparada por la *Ley Ambiental del Distrito Federal* (reforma de 31 de enero de 2002), que en su artículo 93 bis 1 prohíbe explícitamente "el establecimiento de cualquier asentamiento humano irregular, y de nuevos asentamientos humanos regulares o su expansión territorial" en áreas naturales protegidas.

Aun siendo fundamentales, estas dos leyes no son las únicas que conforman el aparato legal bajo el que se ampara el suelo de conservación, por lo que se pueden incluir también en ese apartado la *Ley General de Asentamientos Humanos*, la *Ley de Vivienda del Distrito Federal* y el *Código Civil para el Distrito Federal*.

El 11 de julio de 1996 aparece en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el nuevo *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. En él se establecen tres grandes líneas para el desarrollo urbano de la ciudad y de su entorno: *a)* ordenamiento del territorio de la zona metropolitana y de la megalópolis; *b)* la estructura urbana del D.F.; *c)* la aplicación de la planeación urbana. En el terreno de lo concreto, la repoblación del centro histórico de la ciudad, la contención del crecimiento en las delegaciones del sur o de los municipios de la zona metropolitana, permanecen como objetivos prioritarios.

Respecto a las actividades en suelo de conservación, el *Programa* de 1996 es muy ambicioso en sus objetivos, y con realizaciones importantes en la aplicación del mismo. Es necesario dar un adecuado manejo al amplio sector del Distrito Federal declarado como suelo de conservación, para lo cual se establecen tres acciones inmediatas en el *Programa*:

- a)* Promover con las instancias correspondientes la integración de programas parciales y de manejo en el suelo de conservación, en las delegaciones correspondientes.<sup>5</sup>
- b)* Promover y aprovechar las actividades productivas forestales y agropecuarias.
- c)* Promover programas de rescate y mejoramiento en áreas donde existan asentamientos humanos, incorporando la participación de la comunidad (GDF, 1996:50).

En relación con estas actuaciones, se prevén tres áreas sobre las que se llevarán a cabo políticas muy concretas. En primer lugar, las áreas de preservación, en el límite meridional con el estado de Morelos y en dos pequeños sectores al poniente y al oriente, en límites con el Estado de México. Se argumenta que son las zonas boscosas más importantes del Distrito Federal. Son áreas de buena conservación ambiental y el *Programa* propone

para ellas: *i)* control del uso del suelo, y *ii)* el establecimiento de programas particulares de manejo para que se constituya en una barrera a la expansión del área urbana (*Ibid.*:50).

La segunda zona es la denominada área de producción rural y agro-industrial. Está situada entre la anterior y la zona urbana propiamente dicha, abarcando las zonas de chinampas de Tláhuac y Xochimilco y las dedicadas al nopal en Milpa Alta, entre otras. Como corresponde a su denominación, la estrategia será la de promover prácticas agrícolas y pecuarias.

Por último, el área de rescate, ya sin unos límites precisos, pero sí con una idea concreta, porque afectaría a todos los poblados rurales y asentamientos irregulares situados sobre suelo de conservación "donde gravita una fuerte presión de la expansión urbana que tiende a incrementar el deterioro ecológico" (*Ibid.*:50).

La estrategia a desarrollar en el área de rescate se basa en cuatro puntos:

- a)* Evitar, mediante la aplicación de recursos legales, el establecimiento de nuevos usos habitacionales o urbanos de cualquier tipo.
- b)* Evitar la proliferación de viviendas aisladas y pequeños caseríos que no cuenten con la licencia correspondiente o no estén vinculados directamente con actividades forestales, agrícolas o pecuarias compatibles con el programa de manejo de la zona.
- c)* Conservar y fomentar las características físicas y sociales en las diferentes áreas de conservación.
- d)* Con respecto a la línea de conservación se propone delimitarla a través de barreras físicas de tipo natural (barriadas o ríos) o elementos construidos (cercas, mojoneras; *Ibid.*:50).

Se mantiene, por otra parte, el reconocimiento de los 36 poblados rurales<sup>6</sup> que ya se señalaban en el *Programa* de 1987, y para los

que se establecen también actuaciones importantes, comenzando por su inclusión, mediante programas parciales, en los programas delegacionales; derivados estos últimos del programa general.

En el *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* de 2003 se vuelve a reconocer la incapacidad durante el periodo anterior para, por un lado, frenar la pérdida de población en el centro, con todas sus consecuencias y, por el otro, evitar la ocupación y el deterioro de las áreas no susceptibles de urbanización. Ello no impide, sin embargo, que en 2003 se reconozca una mayor superficie de suelo de conservación que en 1987. Sobre la organización de usos de suelo que presenta el Programa para el Distrito Federal, nada mejor que sus propios datos (Tabla 2).

Por lo que se refiere a los poblados rurales, no se producen cambios respecto a los 36 reconocidos en los programas anteriores, así

como en lo que se refiere a sus actividades y usos, siempre en la línea de mantener el carácter rural de los mismos y con usos que no alteren las condiciones ambientales exigibles a las áreas de suelo de conservación. Como lleva ocurriendo desde que los programas se pusieron en marcha, la amenaza de reconversión en suelo urbano, al margen de su legalidad, de áreas importantes del suelo de conservación, es una de las máximas preocupaciones de legisladores y autoridades al poner en marcha los programas.

En un escalón inferior al *Programa General* estarían los programas delegacionales, elaborados ya por las autoridades de cada delegación, ajustadas sus decisiones a las normas de rango superior, pero sin olvidar que no necesariamente las autoridades del Distrito Federal tienen que coincidir políticamente con las autoridades elegidas en cada delegación, con lo que ello implica a la hora de interpre-

Tabla 2. Usos de suelo por delegación (%)

Delegación	Superficie total (ha)	Suelo urbano	Suelo de conservación	Uso habitacional	Uso mixto	Áreas verdes espacios abiertos	Equipamiento	Industria	Total
Cuauhtémoc	3 244.00	-	-	34.00	48.00	3.00	11.00	4.00	100
Venustiano Carranza	3 342.00	-	-	37.00	25.00	6.00	30.00	2.00	100
Miguel Hidalgo	4 699.64	-	-	49.85	7.58	21.28	13.31	7.98	100
Benito Juárez	2 663.00	-	-	39.00	42.00	4.00	13.00	2.00	100
Azcapotzalco	3 330.00	-	-	48.70	9.20	2.90	14.50	24.70	100
Gustavo A. Madero	*8 708.56	85.38	14.62	35.00	35.00	16.00	8.00	6.00	100
Iztacalco	2 330.00	-	-	54.00	17.00	2.00	16.00	11.00	100
Coyoacán	5 400.00	-	-	58.99	3.00	31.99	3.01	3.01	100
Iztapalapa	11 667.00	92.70	7.30	61.00	15.00	5.70	11.00	-	100
Álvaro Obregón	7 720.00	64.62	34.56	47.32	3.51	9.93	3.78	0.90	100
Cuajimalpa	8 095.00	20.04	79.97	6.40	8.70	3.13	1.80	-	100
Magdalena Contreras	7 580.50	41.99	58.01	37.26	2.23	1.26	1.24	-	100
Tlalpan	30 449.00	16.05	83.51	12.28	1.80	1.01	1.40	-	100
Xochimilco	12 517.00	20.01	79.99	13.07	2.11	1.99	2.64	0.20	100
Tláhuac	8 534.62	33.51	66.49	26.50	4.00	2.00	1.00	-	100
Milpa Alta	28 375.00	5.92	94.08	5.36	0.26	-	0.30	-	100
Total	148 655.32								

Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2003. Datos conforme a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de 1997 (no considera la dosificación de usos de suelo propuesta). Difiere de la superficie total considerada en el PGOEDF, aprobado en agosto de 2000, que señala 149 524 ha, de acuerdo a las modificaciones en la zonificación final del suelo de conservación.

tar las leyes o sobre los posibles conflictos entre autoridades.

### **SUELO URBANO VERSUS SUELO DE CONSERVACIÓN EN LA DELEGACIÓN TLALPAN**

Tlalpan es la mayor de las delegaciones del Distrito Federal, con una superficie de 33 061 ha, de las cuales 7 635 son de zona urbana y 25 426 de suelo de conservación. En cuanto a densidad, es una de las menos pobladas, con casi 600 000 habitantes, distribuidos entre nueve pueblos<sup>7</sup> y 148 asentamientos irregulares.<sup>8</sup> Su localización en el sur del Distrito Federal, que ocupa parte del conjunto de la sierra de Chichinautzin, hace que sea una de las zonas de mayor belleza paisajística de la ciudad, sin hablar de las ventajas que para el mismo le proporciona esta zona de tan alta calidad ambiental (recarga del acuífero, pulmón verde...).

No es la primera vez que se desarrolla un trabajo sobre las consecuencias del crecimiento irregular de asentamientos humanos sobre el suelo de conservación de Tlalpan. Pero como no se trata de hacer un trabajo exhaustivo de investigación bibliográfica, sólo se señalarán la obra de dos autores muy consolidados en el ámbito de los estudios urbanos de México, y con especial atención a lo que significa el crecimiento de la ciudad sobre áreas periféricas (Figuras 2 y 3).

El primero de los autores –por ir de lo general a lo particular– es Jan Bazant S. y, en este caso, su libro *Periferías urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*, así como el artículo, publicado antes, “Interpretación teórica de los procesos de expansión y consolidación urbana de la población de bajos ingresos en las periferias”. La investigación se desarrolla sobre ocho zonas de las delegaciones Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco, y culmina con el “Modelo Bazant de expansión y consolidación urbana”.

Como ejemplo de trabajo sobre una zona mucho más limitada, es destacable la investigación realizada por Martha Schteingart y Clara Salazar “Expansión urbana, protección ambiental y actores sociales en la Ciudad de México”. El estudio se centra en el Área Natural Protegida Parque Ecológico de la Ciudad de México, deleg. Tlalpan, y el Ejido de San Nicolás Totolapan, deleg. Magdalena Contreras. En pocas páginas se concentra una gran cantidad de información y de explicación sobre el proceso que lleva a ocupar de manera ilegal dos espacios teóricamente protegidos, pero que, por diversas circunstancias, van a sufrir la presencia de asentamientos que, entre sus muchos efectos, merman las defensas de la Ciudad de México frente a la contaminación ambiental.

Ambos trabajos, como los demás que se mencionan en la bibliografía, han proporcionado un buen número de claves que permiten, entre otras cosas, la comparación sobre cómo se produjo la ocupación de áreas protegidas –o el crecimiento periférico en general– y qué procesos se dan en la actualidad, si bien, está claro por las fechas, ninguno de los dos trabajos tiene mucho tiempo.

No hay demasiado que inventar sobre lo que ha sido el crecimiento en la periferia de la Ciudad de México y Bazant lo explica con toda claridad:

*Los pueblos rurales aislados* en torno a la mancha metropolitana presentan un polo de atracción hacia el cual tiende la expansión de las periferias, aunque inicialmente estos pueblos crezcan sólo para dar cabida a sus propias necesidades demográficas. Los 10 kilómetros o más que los separan de la mancha urbana constituyen una barrera natural (y económica) que los mantiene aislados y con crecimiento estable. Pero cuando la mancha urbana se expande hacia ellos, principalmente a lo largo de la carretera que los une con la ciudad, rápidamente se trans-



Figura 2. Asentamiento irregular incipiente sobre suelo de conservación de calidad (foto del autor).



Figura 3. Colonia Ahuacatitla. Al fondo, P. N. Cumbres del Ajusco, un paisaje de alta calidad visual (foto del autor).

forman en receptores de nuevos asentamientos, porque cuentan con transporte a la ciudad, y con equipamiento y servicios propios que otras periferias despobladas no tienen. De aquí que en el proceso de asentamiento masivo de población, estos poblados cercanos a la mancha metropolitana experimenten un acelerado proceso de absorción o conurbación con la ciudad. Los *baldíos intermedios* son las parcelas libres que van quedando conforme se expande la ciudad, y que son lotificados en una variedad de formas para atender la demanda de diversos grupos de bajos ingresos e inclusive ingresos medios, atendiendo a los intereses de los ejidatarios, comuneros o particulares que las poseen. Finalmente, las *colonias populares* son grandes lotificaciones de origen ejidal o comunal, con una traza muy regular y con lotes regulares, asentadas generalmente sobre terrenos con problemas de suelos (volcánicos, salitrosos, en pendientes, inundables) que suelen ofrecer los lotes más baratos, pero en las peores condiciones de suelo (Bazant, 2001a:355-356).

A diferencia de lo que, como muy bien señala Bazant, se produce con el crecimiento de áreas periféricas irregulares –malos suelos, pendientes, zonas inundables–, como fenómeno general en cualquier lugar del mundo donde se dé un fenómeno de estas características, en el caso de Tlalpan, las condiciones ambientales son bastante mejores que las que se pueden encontrar, bien en el sector oriental del valle de México –carretera a Puebla, por ejemplo–, bien en las barrancas del oeste de la ciudad –delegación Álvaro Obregón. Los potentes manto de lavas de la zona le dan una gran estabilidad en momentos de sismos; hay muchos lugares de suaves pendientes y que se aprovechan para la construcción, obviando así el problema de las inundaciones; grandes masas boscosas; es el sector de la ciudad más alejado de las grandes industrias, situadas al norte de la misma; por señalar algunos facto-

res que le confieren una serie de características particulares frente a las áreas tradicionales de crecimiento irregular de la ciudad.

La realidad es que los asentamientos irregulares –sean 148 o 240– en la delegación Tlalpan han ido ocupando algunas de las mejores áreas por su calidad ambiental (montañas, bosques, cañadas, milpas), hasta cubrir una superficie similar a la del bosque de Chapultepec, y con una gran variedad de actores y formas de ocupación, lo que hace que para las autoridades de la Delegación el problema se vuelva más grave y se pueda plantear la necesidad de buscar la ayuda del gobierno federal, puesto que no estaríamos hablando tanto de un problema de ausencia de leyes, como de medios para su aplicación y cumplimiento.

Por lo que a la ocupación se refiere, no hay, en apariencia, un cambio notable. Los usos irregulares del suelo siguen las pautas habituales, es decir, proximidad a los núcleos ya consolidados, relleno de espacios vacíos, cercanía a vías de comunicación previas... Sin embargo, desde hace unos años, se observa otro tipo de ocupación, mucho menos aparatosa, menor en cuanto a mancha continua urbana, pero, quizás, mucho más grave en cuanto a sus consecuencias.

Es lo que se empieza a popularizar como “invasión hormiga”, algo así como el polo opuesto de la invasión tradicional masiva y poco disimulada. Se construyen viviendas precarias en lugares discretos y no agrupadas, de forma que pasen desapercibidas. El proceso siguiente es el habitual; cuando pasa el tiempo y las autoridades, porque carecen de información, o por complicidad, no intervienen, el caserío se consolida con materiales de mayor calidad.

Pero si hay variedad en cuanto a la forma de ocupación,<sup>9</sup> también la hay en cuanto a los actores, porque desde particulares y organizaciones privadas con fines más o menos claros, hasta ejidatarios, sin olvidar las actuaciones de grupos vinculados a los princi-

pales partidos políticos del país, es posible encontrar una amplia gama de "promotores urbanos".

Por señalar dos ejemplos, en el caso de la colonia Héroes de 1910 son los comuneros los que promocionan, en las faldas del Xitle, mediante la venta a particulares, y con grave destrucción de bosque en una superficie de alrededor de cien hectáreas. Por lo que se refiere a Jardines de San Juan, en San Miguel Ajusco, el fraccionamiento procede de la lotificación de suelo agrícola por parte de un particular (Figura 4).

Las causas por las que esto se produce son evidentes. Ninguna actividad económica de las tradicionales, especialmente la agricultura, puesto que ese uso tiene buena parte de las tierras, compite en rendimiento con la especulación urbana. Cuando las autoridades señalan que esas tierras se deberían dedicar a actividades productivas que proporcionen el sustento suficiente a sus titulares como para que no tengan que vender sus tierras, es como

no decir nada. La actividad agrícola detectada en Tlalpan se limita, casi exclusivamente, al cultivo del maíz y de la avena. Es impensable que los precios de estos productos pudieran subir hasta competir con el uso urbano. Por otro lado, no parece fácil la transformación hacia cultivos de mayores rendimientos, y el caso de Milpa Alta, al que tantas veces se recurre como ejemplo de actividad agrícola –la producción de nopales– aun siendo interesante para los agricultores por su buena venta en la Ciudad de México, no parece un ejemplo que se pueda repetir.

Más bien parece que la distancia de las tierras de Milpa Alta al núcleo consolidado y la existencia de buenos lugares "vacantes" más próximos, fuesen la mejor garantía de protección ante el cambio de uso de la actividad nopalera. Sin embargo, ya se han visto algunas ventas de tierras, ilegales, con el siguiente cambio de uso, en esta delegación.

Las zonas de mayor concentración de asentamientos irregulares son la carretera



Figura 4. Colonia Héroes de 1910. Nótese la dispersión del hábitat por la zona boscosa  
(Fuente: fotografía aérea INEGI, 2000).

federal al Ajusco (sobre todo el área del Zacatón), la México-Cuernavaca, y las periferias de los pueblos, con especial concentración en San Miguel Topilejo, donde se han detectado alrededor de cincuenta de estos asentamientos, algunos con casi veinte años de antigüedad.

Por otro lado, las políticas seguidas por las autoridades capitalinas y delegacionales son lo suficientemente ambiguas como para no disuadir del todo a los que fraccionan ilegalmente o construyen sus casas ocultas en bosques y cañadas. La ley es clara en ese sentido. Ya se ha visto en la definición que se hace de "suelo de conservación" y lo restringidos que quedan los usos de suelo. En el *Programa Delegacional de Tlalpan* se señalan los planes parciales que llevarán a la regularización por la vía de determinar en los mismos los usos correspondientes. La mayor parte de estos planes se vinculan a zonas con urbanización antigua, como en los casos de Mesa los Hornos, Tlalpuente o el sector oriental de San Miguel Xicalco. No serían estas colonias, no obstante, las que más animaran a seguir ocupando, como el hecho de la regularización, también en el programa, de la colonia Héroes de 1910, un flagrante atentado contra el paisaje natural del Distrito Federal.

A finales de 1997 se producen expropiaciones en la delegación Tlalpan con el objeto de regularizar algunas colonias.<sup>10</sup> En los considerandos del decreto se utiliza la misma fórmula que en otros decretos:

Que la irregularidad en la tenencia de la tierra en el Distrito Federal se origina, en gran medida, por los contratos de compra venta efectuados sin cumplir con las formalidades de ley, así como por las transmisiones hereditarias y legados puramente verbales, y que la misma ocasiona la inseguridad jurídica (Decreto de 2 de diciembre de 1997:62).

La expropiación por este motivo es posible porque la *Ley General de Asentamientos Hu-*

*manos* prevé como causa de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población.

Por la misma razón, sin querer agotar los ejemplos, el 5 de marzo de 2002 aparece en la *Gaceta* la expropiación de lotes en el pueblo de San Pedro Mártir (18 518.32 m<sup>2</sup>) y en las colonias Valle de Tepepan (2,466.76), Pedregal de Santa Úrsula Xitla (1 129.23), Plan de Ayala (914.22), La Lonja (1 448.68), Pedregal de las Águilas (198.78) y Tepeximilpa (439.70), lugares todos de la delegación Tlalpan. En todos los casos, una vez hecha la expropiación –con pago de indemnización–, se procede a la venta de los lotes o viviendas a sus ocupantes, de manera que adquieran los títulos emitidos por el Registro Público de la Propiedad.

En general, a principios del presente decenio, durante el mandato como delegado de Tlalpan de Gilberto López Rivas, había una idea clara respecto a la regularización de aquellos asentamientos que tuvieran, al menos, cinco años de existencia, por lo que aparecían en esa situación diecinueve. Si oficialmente se reconocían 148 asentamientos (40% de los existentes en la Ciudad de México), aunque fueran más, la mayor parte de los mismos, como resulta obvio, quedaban sin solución, aunque con la promesa de que sus habitantes no serían desalojados. La situación es poco menos que imposible. Por un lado no se reconoce, con lo cual no se dota a dichos poblados de las necesarias infraestructuras y, por el otro, no se desaloja, en la idea de buscar soluciones. En 2002 la delegación tenía 17 millones de pesos para comprar terrenos y realojar a personas que se hubieran asentado en zonas peligrosas, tales como barrancas, salidas de cauces de agua, etc. No se pudo realizar por falta de terrenos disponibles de uso urbano.

Junto a la política de regularización, la de no tolerancia, como lo demuestran los distintos desalojos que se han producido desde 1998 en la delegación. El 20 de agosto de 1998 las autoridades de Tlalpan ordenaron el desalojo y destrucción de 250 casas del predio El

Llano –que ocupaba tres hectáreas–, situado a la altura del kilómetro 25 de la carretera federal al Ajusco, lo que suponía echar a unas 700 personas. Sin que ello no suponga otras actividades anteriores, es la primera vez en la que, a lo largo de esta investigación, aparece Juan Sierra, personaje vinculado, como se verá más adelante, a la ocupación de áreas protegidas. En el desalojo de El Llano se da una dialéctica que se puede encontrar en muchos de los ocupantes irregulares. Se consideran propietarios legales –lo son en muchos casos– y, como resultado, creen que, al margen de la calificación del suelo, tienen pleno derecho a actuar como consideren oportuno en sus tierras. Las noticias del día siguiente, por ejemplo en *La Jornada*, recogían la indignación de Juan Sierra, que alegaba su legítima propiedad y, con base en eso, había lotificado y vendido a familias de escasos recursos:

Al momento de ser detenido, el señor Juan Sierra dijo que 'el desalojo es totalmente ilegal, en virtud de ser el propietario legítimo del terreno, y lamentó que las autoridades no hayan accedido a dialogar para dar una solución al problema de los habitantes del lugar, muchos de los cuales tendrán que pasar la noche a campo abierto'. Personal de la delegación informó que si bien Sierra es el propietario, incurrió en una ilegalidad al haber lotificado el terreno para tratar de cambiar el uso de suelo (*La Jornada*; 21 de agosto de 1998).

Según consta en la Delegación, el uso de El Llano era agrícola, dentro de la zona de suelo de conservación y, en consecuencia, su urbanización, ilegal. El asunto, sin embargo, no finalizó con el desalojo, porque Juan Sierra, como representante de la asociación "Tierra, Necesidad Verdadera" –legítima propietaria de El Llano, un terreno de algo más de treinta hectáreas–, pidió una suspensión provisional de amparo ante el juzgado noveno de distrito en materia administrativa. Esa solicitud pro-

vocó la vuelta paulatina de parte de los colonos, quienes se instalaban en tiendas de campaña, dado lo inestable de la situación. Lo más sorprendente del caso es que el desalojo se reconoció como una equivocación en noviembre de ese año, y que el objetivo habría sido el terreno La Quinta de Santa Ana, también en terrenos de San Miguel Ajusco.

El conflicto ha tenido una duración considerable, porque todavía en julio de 2001 no se había resuelto, ya que el nuevo delegado, Gilberto López y Rivas, mantenía que el asentamiento se había producido sobre zonas de reserva agrícola y ecológica y, en consecuencia, era ilegal. Además, la asociación "Tierra, Necesidad Verdadera" no se detuvo en sus adquisiciones, puesto que El Llano, en 2001, tenía ya una superficie de 57 ha. El 20 de agosto de ese mismo año, la delegación Tlalpan emitió un boletín tras reunirse López y Rivas con colonos de El Llano. En lo fundamental, el boletín dice lo siguiente:

Dicha reunión se dio con motivo de la exigencia de esta Asociación, para que el Gobierno Delegacional apruebe la construcción de una escuela en el mencionado predio.

En tal sentido la Jefatura Delegacional expresó su rechazo a esta demanda, pues este asentamiento se encuentra ocupando terrenos de reserva ecológica, con lo que no cuenta con el uso de suelo respectivo, de tal suerte, que al convalidar dicha institución escolar se estaría comprometiendo la existencia de tan importante reserva ambiental. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública se comprometió a suspender la obra, debido a esta controversia, con lo cual rectificaba su posición original de apoyo a la construcción de la escuela primaria (Delegación Tlalpan, *Boletín de prensa* 263/2001).

Es conveniente observar que la asociación "Tierra, Necesidad Verdadera", liderada por

Juan Sierra, no se limitó a fraccionar el predio El Llano, sino que, desde mediados de los noventa, aparecen también en otros parajes como promotores urbanos. Es el caso de Jardines de San Juan, del pueblo de San Miguel Ajusco, que en un periodo de menos de diez años ha experimentado un crecimiento notable en manos de esta asociación.

Lo interesante del asunto es que da la impresión de que siguen siempre los mismos patrones de conducta o, al menos, en los dos casos en los que se ha podido detectar su presencia como promotores; la búsqueda de la regularización gira en torno a la escuela primaria, si bien en el caso de Jardines de San Juan es la comunidad la que ha construido los edificios, y acusa a la Secretaría de Educación Pública de negarse a enviar los maestros necesarios para ponerla en marcha. Es evidente, como recoge el antes reproducido texto del boletín de prensa de Tlalpan, que enviar a los maestros sería equivalente a reconocer la presencia del asentamiento, situado sobre suelo de conservación con uso agrícola.

En Jardines de San Juan hay varias actividades de carácter conjunto, amparadas por la asociación, destinadas, en principio, a la ayuda de los colonos, como es el caso del comedor comunitario. Sin embargo, bajo esa apariencia de ayuda a quienes no tienen forma de acceder al mercado regular de vivienda, se ocultan también procesos de corrupción, robo e, incluso, asesinato. A mediados de mayo de 2004, Juan Sierra y Valente Mendoza González fueron detenidos por el asesinato de Ifigenia Salinas Santos, residente de la colonia e integrante de un grupo de vecinos que estaban creando un colectivo de oposición a "Tierra, Necesidad Verdadera", ya que, según denunciaban, Juan Sierra revendió terrenos y se quedó con dinero aportado por los colonos a la asociación.

La situación de los asentamientos irregulares frente a las autoridades de la delegación, en todo caso, es muy diferente, puesto que frente a la hostilidad del grupo de Juan Sie-

rra, en otros muchos asentamientos se está colaborando con las autoridades, con actos como, por ejemplo, la firma del Programa "Crecimiento Cero", el cual, por otro lado, está sirviendo para clausurar o derribar asentamientos. Un ejemplo de lo primero sería el caso de la colonia Ayometla, en San Miguel Topilejo, clausurada recientemente por construirse sobre suelo de conservación, aunque los habitantes no hayan abandonado las casas. Un acto reciente de derribo, como parte del Programa, se dio en abril de 2004 en el asentamiento Tezontle-Acopiáxco, en el kilómetro 33.500 de la carretera Federal México-Cuernavaca (Figuras 5-8). El terreno tenía 63 lotes, y se tiraron 48 viviendas precarias, según la delegación, deshabitadas.

La casuística es mucho más compleja de lo que estos casos muestran, porque hasta ahora se han tratado problemas provocados por promotores privados, pero, como ya se decía, también los ejidos han jugado y juegan un papel clave en el desarrollo de este "urbanismo ilegal". Y no sólo como en el caso de la colonia Héroes de 1910, sino que, por ejemplo, son muy habituales las solicitudes de lotificación en la zona urbana ejidal que, lejos de servir a los comuneros, se convierten en áreas de crecimiento urbano. Tampoco son raros los casos en los que los ejidatarios venden sus parcelas a más de un comprador, como sucedió en 2002 en San Miguel Topilejo, donde los comuneros vendieron un predio dos veces. El caso salió a la luz porque el primer comprador denunció ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial al segundo por construir un edificio en "su" propiedad. De hecho, en el último periodo del que se ha obtenido información, julio de 2002 a julio de 2003, esta Procuraduría recibió 71 denuncias ciudadanas por daños en suelo de conservación, áreas naturales protegidas, zonas verdes urbanas o invasión de barrancas.

En la actualidad, podría haber unas 9 000 familias (en torno a los 45 000 habitantes) vi-



Figura 5. Jardines de San Juan en 1995. Obsérvese, con la figura siguiente, su rápido crecimiento en un periodo de cinco años (Fuente: fotografía aérea, INEGI, 1995).



Figura 6. Jardines de San Juan en 2000 (Fuente: fotografía aérea, INEGI, 2000).



Figura 7. Ayometitla. Viviendas clausuradas, aunque continúa su actividad (foto del autor).

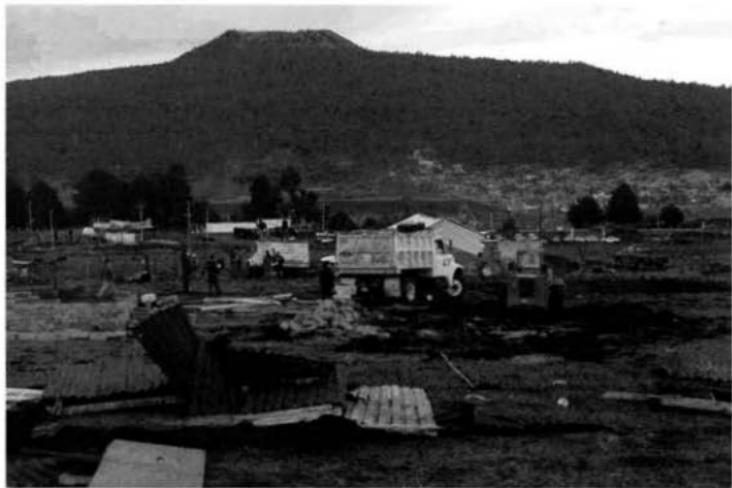


Figura 8. Tezontle-Acopiaxco. Casas derribadas en una de las actuaciones de la delegación en los últimos años (Archivo de la delegación Tlalpan).

viendo, de forma ilegal, sobre suelo de conservación en Tlalpan, lo que pone de manifiesto tanto la gravedad del problema –a nivel delegación y a nivel ciudad–, como el déficit de todo tipo de infraestructuras que se da en los asentamientos. La administración, legalmente, no puede gastar dinero en servicios para esta población, pero hay algunos que se dan, como la distribución de agua potable, en la que, al menos durante el mandato de López y Rivas, se gastaba la delegación sesenta millones de pesos al año. No podía, sin embargo, funcionar este servicio sin polémica (Figuras 9 y 10).

En algunos asentamientos, como San Nicolás II, hay vecinos que se quejan de que las pipas venden el agua al mejor postor, llegándose a pagar hasta cien pesos por cisterna; en otros, la distribución no llega a todos. En definitiva, un servicio que cuesta mucho dinero a la delegación y que, además, tiene descontentos a los colonos. El problema del agua empieza a tomar tal dimensión, en un área donde las precipitaciones son muy abundantes, que en el pueblo de Parres –según el diario *Reforma* del 25 de agosto de 2004– los vecinos, para tener derecho a dotación de agua, necesitarán una credencial con fotografía y código de barras. Esta medida, evidentemente, se toma para evitar el fraude. Dice *Reforma*:

En el 2001 los propietarios de las pipas que transportan el líquido, fueron acusados de cobrar 848 viajes que nunca surtieron, según una auditoría que realizó la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.

Las organizaciones de los pueblos del Ajusco que surten el líquido, actualmente pagan 6 millones 900 mil pesos por esa irregularidad, con la condición de que de no hacerlo se le retirará la concesión para prestar el servicio.  
(...)

Hasta antes de la credencialización, según el funcionario de la delegación,

Sánchez Torres [Director General de Servicios Urbanos de Tlalpan], una pipa podía adquirirse hasta en 300 pesos.  
(...)

Conforme comenzaron a fraccionarse terrenos, el agua escaseó y el líquido fue insuficiente. Habitantes del poblado [Parres] como Rosa Rojas y su familia reciben en la toma de agua 15 minutos a la semana del líquido que todavía brota del manantial (*Reforma*; 25 de agosto de 2004, 5B).

El problema del agua se presenta, como se ve, en una doble vertiente –y obviando el asunto de la corrupción que también genera. Por una parte, el crecimiento urbano ilegal provoca la pérdida de suelos forestales y agrícolas; cuya consecuencia es la disminución de agua en la recarga de los acuíferos. Por otra, la nueva población necesita agua y, aunque no sea legal, pero si inevitable, se acelera el consumo de unas reservas cada vez más menguadas.

La luz suele ser el menor de los problemas, ya que la conexión a las líneas del tendido eléctrico es habitual, sin necesidad de pasar por los contratos de Luz y Fuerza, S. A. de C. V. Es más, cuando el camino de la regularización se inicia en los predios, y se instalan los transformadores y contadores para que la electricidad llegue de forma legal, siempre hay colonos que se niegan a aceptar el sistema, mucho más caro, desde luego, que la electricidad pirateada. De nuevo el problema de su disponibilidad. Los enganches ilegales merman la potencia en perjuicio de aquéllos que pagan sus recibos.

La falta de servicios públicos contrasta con presencia de “servicios privados”. A medida que el asentamiento se consolida aparecen las primeras tiendas, el reparto de mercancías a las mismas e, incluso, en algunos casos, hasta la llegada del transporte colectivo. Por ejemplo, en Jardines de San Juan, los líderes de la asociación negociaron con los dueños de una línea de autobuses, que hace el recorrido del

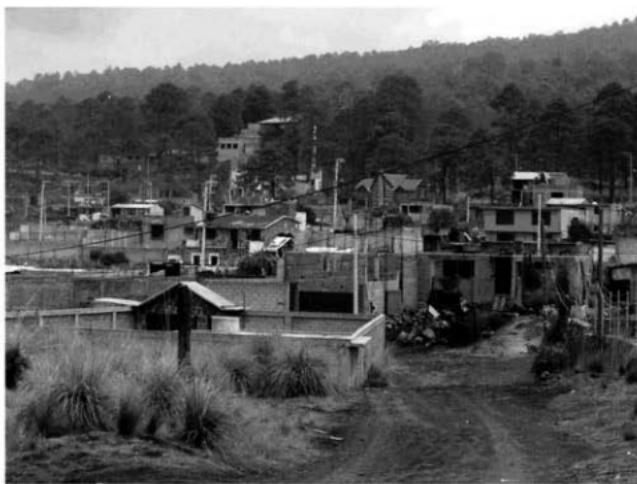


Figura 9. Parres El Guarda. Asentamiento antiguo y con avance de la construcción (foto del autor).



Figura 10. Los Ángeles. Buen desarrollo comercial por la antigüedad del mismo y sus expectativas de legalización (foto del autor).

Estadio Azteca a San Miguel Ajusco, para que prolongaran el servicio hasta su colonia, cosa que sucede desde hace ya tiempo. Entre las actividades económicas que tienen un desarrollo más rápido y con más proyección está la de venta de material de construcción, que en el caso de Tlalpan, tiene una consecuencia muy grave con la explotación ilegal de canteras, muy extendida y con un impacto ambiental tan elevado o más que el de los asentamientos.

Todas las carencias y todos los problemas se agudizan en el pueblo de San Miguel Topilejo donde, como ya se decía, se produce la mayor concentración de asentamientos irregulares, con un carácter más parecido al sistema de invasión o, al menos, de fraccionamiento y venta de predios, que al ahora conocido como "invasión hormiga", como se puede ver en las fotos aéreas de las Figuras 11 y 12, separadas por sólo cinco años. No se ha hecho un análisis detenido del porqué de la zona, que tendría que basarse en un minucioso estudio de propiedad para conocer quiénes han sido los vendedores y promotores de los asentamientos. El estado caótico del catastro de rústica y la imposibilidad de deslindar las tierras de los ejidos hacen muy complicado el trabajo. Es fácil adivinar que, por ejemplo, su buena localización en la ruta México-Cuernavaca ha tenido que influir en la ocupación, en el límite prácticamente del continuo urbano (Figura 11).

Respecto a la posición de las autoridades políticas, el ejemplo siguiente es significativo de cómo pueden contribuir a no aclarar demasiado el panorama. El 4 de junio de 2003, aparecido en la página web del Grupo Reforma, decía Carlos Ímaz, candidato por el Partido de la Revolución Democrática a delegado de Tlalpan:

Me pronuncio por cero tolerancia con nuevas ocupaciones hormiga, pero hay que tener en cuenta que los poblados rurales crecen como parte de su proceso natural

de desarrollo y si la ciudad se expande no podemos pedirle a ellos que no lo hagan.

Estos planteamientos, de sí y no al mismo tiempo, se tienen que contrastar con el hecho de que en el Distrito Federal, de acuerdo con su Programa de Desarrollo Urbano, no queda suelo urbano vacante –salvo que se utilice suelo de las delegaciones centrales de la ciudad– y que, el propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en su *Bando dos*, deja bien claro que la ciudad no puede seguir creciendo en delegaciones como Tlalpan (Figura 12).

Casi no necesita comentar el hecho de que los candidatos de los otros dos grandes partidos, Acción Nacional y Revolucionario Institucional, estaban en contra del crecimiento hormiga, con el consiguiente déficit en infraestructuras y la destrucción de paisajes de alto valor ambiental, suministradores de agua y oxígeno para la ciudad.

En el momento presente, más allá de lo aprobado en el programa delegacional de 1997, son varios más los núcleos con expectativas de ser regularizados. Un sector importante de Topilejo –asentamientos como Los Ángeles, Ocotla, Tehuixco o Ahuacatitla–, con varios años ya desde su creación, espera el proceso. Algunos síntomas se están dando, como la llegada de la electricidad a las casas, y ello crea nuevas expectativas que provocan el crecimiento en las zonas próximas, como en el caso de la colonia Ayometitla, ya comentado, o en el vecino cerro de El Calvario, donde las casas van trepando por sus laderas, carentes de todo servicio, pero dispuestos sus colonos a empezar a reclamar sus derechos (Figuras 13 y 14).

## CONCLUSIONES

Una primera conclusión sería obvia: la ley, por sí misma, no impide los procesos de crecimiento irregular. Sin embargo, detrás de esta obviedad hay un hecho real, y es el de la falta de aplicación de la misma a los casos concretos. Las palabras de Ímaz, que fue De-



Figura 11. Área de Topilejo en 1995. Compárese con la figura siguiente en lo que se refiere a su crecimiento (Fotografía aérea, INEGI, 1995).



Figura 12. Área de Topilejo en 2000 (Fotografía aérea, INEGI, 2000).



Figura 13. Ocotla. Tendido eléctrico legal. Estos tendidos son muy perjudicados en general por las tomas ilegales, dada la pérdida de potencia que provocan (foto del autor).



Figura 14. El Calvario. Crecimiento reciente en las laderas, con destrucción de suelo rústico y aparición de procesos erosivos (foto del autor).

legado de Tlalpan, recogidas en páginas anteriores, son una buena muestra de la ambivalencia en la que se mueven las autoridades. Por un lado, una disposición inicial inflexible respecto a la ocupación ilegal de suelo; por otro, el reconocimiento de que el crecimiento de la ciudad es un "hecho natural" al que no hay oposición posible.

A partir del *Bando dos*, tomado como declaración de principios, se plantea la gran contradicción, entre el freno al crecimiento en áreas periféricas y el desarrollo de las delegaciones históricas, ya que nos movemos entre dos categorías diferentes dentro de la ciudad. El suelo central de la ciudad es caro y en muchas de sus colonias, de baja densidad, se despierta un fuerte sentimiento contrario al desarrollo de las mismas, por la pérdida de calidad ambiental, el incremento del tráfico y, en definitiva, también del valor de los inmuebles de dichas colonias. Mientras algunas delegaciones centrales se oponen a la densificación de sus espacios, las necesidades de vivienda de la población no se detienen, por lo que la especulación sobre el suelo de conservación se intensifica, ya sea en el crecimiento a partir de los núcleos existentes o por esa modalidad de invasión hormiga, no menos perjudicial para el medio ambiente.

La figura de suelo de conservación, sobre el papel, tiene un gran interés como freno. Sin embargo, los procesos de legalización de asentamientos antiguos sirven como modelo a los más recientes, que esperan alcanzar el momento de solicitar su legalización. Además, las autoridades no hacen hincapié en dos aspectos básicos, como son las actividades de control y vigilancia frente a las posibles irregularidades, o las medidas que permitan revertir los procesos de deterioro ambiental que se producen. Si bien se han dado casos de destrucción de poblados ilegales, algunas de las medidas, como se pudo ver en el trabajo de campo, carecen de eficacia legal. Por ejemplo, las numerosas clausuras de viviendas realizadas en la delegación Tlalpan no impiden

que sus habitantes continúen en las mismas, o construyendo sobre estructuras también clausuradas.

Por otro lado, el fenómeno de la ocupación ilegal no debe identificarse exclusivamente con población de bajos ingresos, ya que durante el trabajo de campo se detectaron pequeños conjuntos, o viviendas individuales, de alta calidad y, en consecuencia, con un mayor costo de urbanización. Frente a la masificación de buena parte de los municipios del área metropolitana, Tlalpan conserva unos paisajes de muy alta calidad ambiental y visual.

Para finalizar, la Ciudad de México, y sus autoridades, se enfrentan a un problema de muy difícil solución, si es que la tiene: la falta de suelo urbanizable. Es interesante ver cómo en sus Programas Generales de Desarrollo Urbano se incluyen las figuras de área metropolitana e, incluso, de megalópolis. Sin embargo, estas definiciones, que irían en la línea de una gran planificación, carecen de valor legal, puesto que implican a otras entidades de la República y habría que ver hasta qué punto sus respectivas autoridades estarían dispuestas a participar en esas macrofiguras del planeamiento.

#### NOTAS:

<sup>1</sup> El artículo es resultado del trabajo desarrollado en el Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", del CONACYT, fruto de la obtención de una de las cátedras en Ciencias Sociales, Humanidades y Cultura en México, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España. La investigación se integró en el proyecto "Servicios ambientales en las políticas rurales territoriales", coordinado por D. Alejandro Mohar y patrocinado por FAO y el Gobierno del Distrito Federal. Código TCP/MEX/2905(A).

<sup>2</sup> Para 1982, en un periodo de sólo nueve años desde su fundación, la CORETT había expropiado para legalizar casi 7 000 ha, aproximadamente el 25% de las tierras ejidales del Distrito Federal (Varley, 1988:96).

<sup>3</sup> Según la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (*Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 29 de enero de 1996 y *Diario Oficial de la Federación* de 7 de febrero de 1996), artículo 30.II, el 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."

<sup>4</sup> Según la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, artículo 30.I, "constituyen el suelo urbano las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determine el Programa General para el suelo de conservación."

<sup>5</sup> Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero e Iztapalapa.

<sup>6</sup> Para Tlalpan son: San Andrés Totoltepec, San Miguel Ajusco, Santo Tomás Ajusco, San Miguel Xicalco, La Magdalena Petlacalco, San Miguel Topilejo y Parres El Guarda.

<sup>7</sup> Los siete de la nota anterior más San Pedro Martír y Chimalcoyotl.

<sup>8</sup> Según datos de INEGI ofrecidos en la página web oficial de la delegación. Estos 148 asentamientos ocuparían 512 ha de suelo de conservación. Pero según otras fuentes, el número de asentamientos irregulares asciende a 240, sobre algo más de 840 ha. No deja de ser significativa la diferencia entre unos datos y otros.

<sup>9</sup> La tipología sobre ocupación de tierras se ha podido realizar de dos formas: bien por la infor-

mación existente en la delegación Tlalpan, bien por la facilitada en los asentamientos por algunos de sus líderes.

<sup>10</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 2 de diciembre de 1997: "Decreto por el que se declara de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra en diversas colonias, predios y pueblos en (...) Tlalpan". Colonias en esta delegación que se expropian: Tlalcoligia (20 916.72 m<sup>2</sup>) en San Pedro Martír; Nuevo Renacimiento de Axalco (26 885.36 m<sup>2</sup>), al oeste del Colegio Militar y Mirador del Valle (66 596.72 m<sup>2</sup>)...

## REFERENCIAS

Bazant, J. S. (2001a), "Interpretación teórica de los procesos de expansión y consolidación urbana de la población de bajos ingresos en las periferias", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 16, núm. 2, mayo-agosto, pp. 351 a 374.

Bazant, J. S. (2001b), *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*, Trillas, México.

Cruz Rodríguez, M. S. (1997), "Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento", en Coulomb, R. y E. Duhau, E., *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*, OCIM/UAM Azcapotzalco, México, pp. 137-156.

Duhau, E. (1994), "Regulación de la tenencia de la tierra en colonias populares", *Ciudades*, núm. 24, octubre-diciembre, México, pp. 11-16.

Duhau, E. (1998), *Hábitat popular y política urbana*, Porrúa/UAM-Azcapotzalco, México.

Duhau, E. y M. Schteingart (1997), "La urbanización popular en la Ciudad de México", en Schteingart, M. (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, El Colegio de México, pp. 29-42.

González, J. et al. (2003), "Uso residencial", en Kunz, I. (coord.), *Uso del suelo y territorio. Tipos y lógicas de localización en la Ciudad de México*, Plaza & Valdés, México, pp. 173-206.

López Obrador, A. M. (2000), *Bando dos*, Gobierno del Distrito Federal, México, 7 de diciembre, 1 p.

- Schteingart, M. (coord.; 1997), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- Schteingart, M. y C. Salazar (2003), "Expansión urbana, protección ambiental y actores sociales en la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, septiembre-diciembre 2003, México, pp. 433-460.
- Schteingart, M. (2000), "Aspectos conceptuales y metodológicos en estudios urbano-ambientales", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 2, México, pp. 233-252.
- Varley, A. (1988), "Relaciones entre la regularización de la tenencia de la tierra y mejoras en la vivienda: el caso de la Ciudad de México", *Revisita A*, vol. IX, núm. 25, pp. 87-108.
- Ward, P. M. (2004), *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2000*, Zinacantepec, Edomex, El Colegio Mexiquense (2<sup>a</sup> ed.), México.