

# Expansión urbana, protección ambiental y actores sociales en la Ciudad de México\*

**Martha Schteingart y Clara Salazar\*\***

*Los resultados de investigación que aquí se presentan destacan el papel que desempeñan la cuestión jurídica y la movilización social en los procesos de expansión urbana y su relación con el ambiente. Para esto se seleccionaron dos casos de estudio: el Área Natural Protegida Parque Ecológico de la Ciudad de México y el Ejido de San Nicolás Totolapan, que se encuentran ubicados en suelo de conservación e incluyen usos de suelo rural y asentamientos irregulares. El trabajo muestra los cambios ocurridos en la legislación y las complejidades y limitaciones de su aplicación; por otra parte pone de manifiesto el papel contradictorio de las movilizaciones de los colonos urbanos y de los pobladores reales así como de sus enfrentamientos con respecto a la protección del ambiente.*

Palabras clave: asentamientos irregulares, suelo de conservación, área natural protegida, movilización social.

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2003.

Fecha de aceptación: 14 de julio de 2003.

## Introducción general

Este trabajo tiene como objetivo estudiar algunas formas de expansión territorial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, su relación con el ambiente y en particular con las áreas de conservación ecológica, poniendo énfasis en la incidencia del marco jurídico sobre los procesos de cambio de uso del suelo y en la movilización de la población involucrada en esos procesos.

A partir de un balance de la literatura referida al tema mencionado, que incluyó la revisión y sistematización de los contenidos de una amplia gama de trabajos provenientes de la ecología, de los estudios

\* Este trabajo es parte del proyecto de investigación "Expansión urbana e impacto ambiental en la Ciudad de México" que desarrollamos dentro del Programa Cumplimiento de la Ley en la Cuestión Ambiental, promovido por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y Conacyt. Agradecemos la participación de M. del C. Carmona (UNAM) en la parte jurídica, y de Jaime Ramírez (Laboratorio de Análisis Espacial de El Colegio de México) en la elaboración de los mapas y en la lectura de la cubierta vegetal.

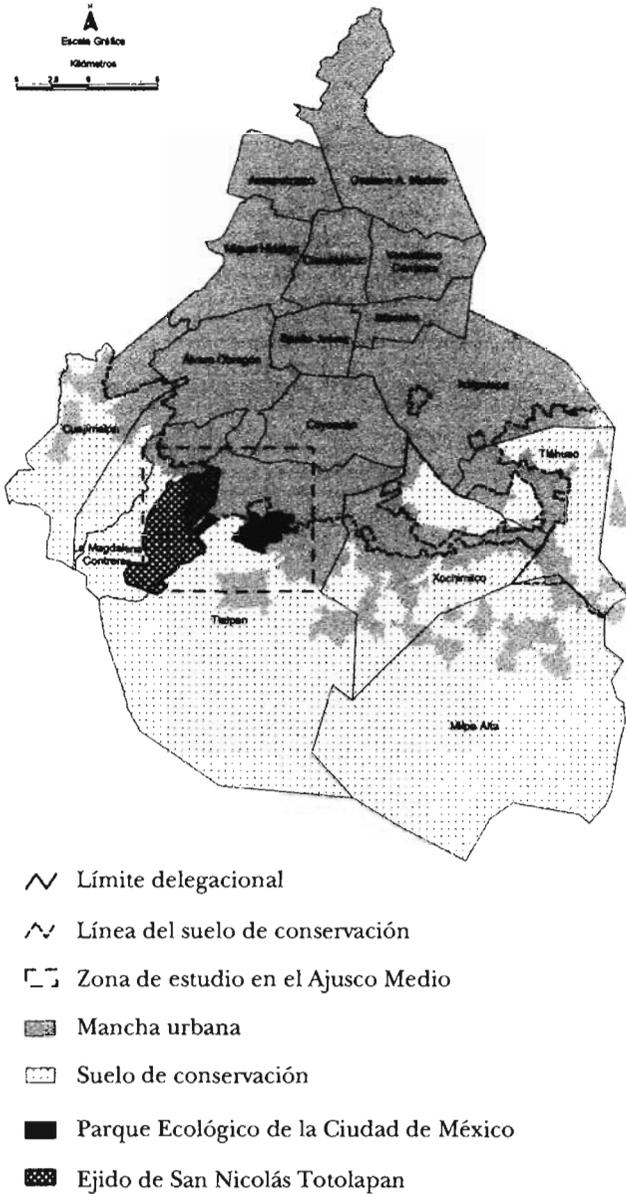
\*\* Profesoras-investigadoras del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. Correos electrónicos: mschtein@colmex.mx; csalazar@colmex.mx

urbanos y de los jurídico ambientales (Schteingart, 2000), se pudo observar tanto las limitaciones de los aportes en cada una de las áreas mencionadas, como los escasos trabajos que logran integrar los saberes, perspectivas analíticas y preocupaciones científicas de esos tres campos del conocimiento. Por ejemplo, los *estudios ambientales referidos a la expansión urbana en la Ciudad de México* no han permitido ofrecer un panorama global de cómo ha sido afectada la cuenca ni conocer de manera completa las alteraciones que ésta ha sufrido en las últimas décadas como consecuencia de esa expansión. Así, estudios serios y mediciones sistemáticas realizados por algunos investigadores y referidos a la situación del agua, la ecología de las comunidades, la dinámica de los ecosistemas, la alteración de los ciclos o la sucesión vegetal, sólo se han realizado para algunas áreas, lo que ha impedido la generalización de sus resultados a la totalidad de la cuenca. En los numerosos *estudios urbanos sobre expansión de la Ciudad de México y ambiente*, las características del medio natural son tomadas en cuenta básicamente en función de los posibles problemas que pueden ocasionar a la población urbana; sin embargo casi ninguno de estos análisis incorpora la preocupación acerca de la manera en que la población afecta a la naturaleza y no se contempla, desde luego, que las perturbaciones ocasionadas por la apropiación de ciertos recursos naturales pueden repercutir en la misma ciudad y en la vida urbana. Por último, en *los estudios sobre aspectos jurídico ambientales* referidos al tema que nos ocupa, ha prevalecido más bien una visión descriptiva y poco crítica por parte de los juristas, quienes han analizado las leyes de manera abstracta, sin mencionar los problemas que surgen como consecuencia de su aplicación; tampoco, salvo algunas excepciones, se ha intentado interrelacionar los marcos jurídicos correspondientes a materias diferentes, pero de alguna manera vinculados (como la legislación urbana y ambiental).

Para conocer con mayor profundidad cómo juega la cuestión jurídica y la movilización social en los procesos de expansión urbana y su relación con el ambiente, presentaremos a continuación dos análisis de caso: el Parque Ecológico de la Ciudad de México y el Ejido de San Nicolás Totolapan, ubicados en el Ajusco Medio, al sur del Distrito Federal, cubriendo parte de las delegaciones Tlalpan y La Magdalena Contreras (véase el mapa 1). El Ajusco Medio se caracteriza por el interés ambiental que tiene para la ciudad y aunque es heterogéneo en lo que se refiere a la composición socioeconómica de su población, gran parte del mismo ha crecido desde los años setenta debido a asentamientos irregulares.

MAPA 1

Ubicación de los casos de estudio en el Distrito Federal



## Caracterización de la zona de estudio

### *Aspectos físico-ambientales*

Como la llamada Zona del Ajusco no tiene una delimitación precisa, para abordar este estudio seleccionamos de manera aproximada una porción del territorio que contuviera los dos casos que interesaba analizar, pero que además incluyera tanto áreas urbanas como rurales que pudieran servir de contexto a esos dos casos<sup>1</sup> (véase el mapa 1).

El resultado del análisis de los cambios en el uso del suelo en la zona delimitada por las coordenadas<sup>2</sup> muestra cómo la invasión de la mancha urbana ha transformado el paisaje de manera drástica, ya que más de 30% del área estaba urbanizada en 1997, mientras que en 1971 ella sólo representaba 8% (un incremento de 400% en 26 años; véase el mapa 2). Asimismo, alrededor de 80% de las tierras dedicadas a cultivo y 30% de los pastizales han desaparecido por el avance de la mancha urbana, al tiempo que se han perdido 77% de los matorrales de senecio, 52% de bosques de encino y 74% de la superficie de bosques mixtos de pino y encino; se han incrementado asimismo las zonas que poseen una vegetación con mayor estado de deterioro (con matorrales e incluso pastizales). La desaparición de las comunidades vegetales en la parte invadida por la mancha urbana implica una pérdida ambiental consistente en la disminución de la biodiversidad, en la reducción de una comunidad considerada como única en el planeta (el matorral de senecio *praecox*) y, en general, en el deterioro de la cubierta vegetal de la zona.

### *Dinámica demográfica y condiciones socioeconómicas de la población*

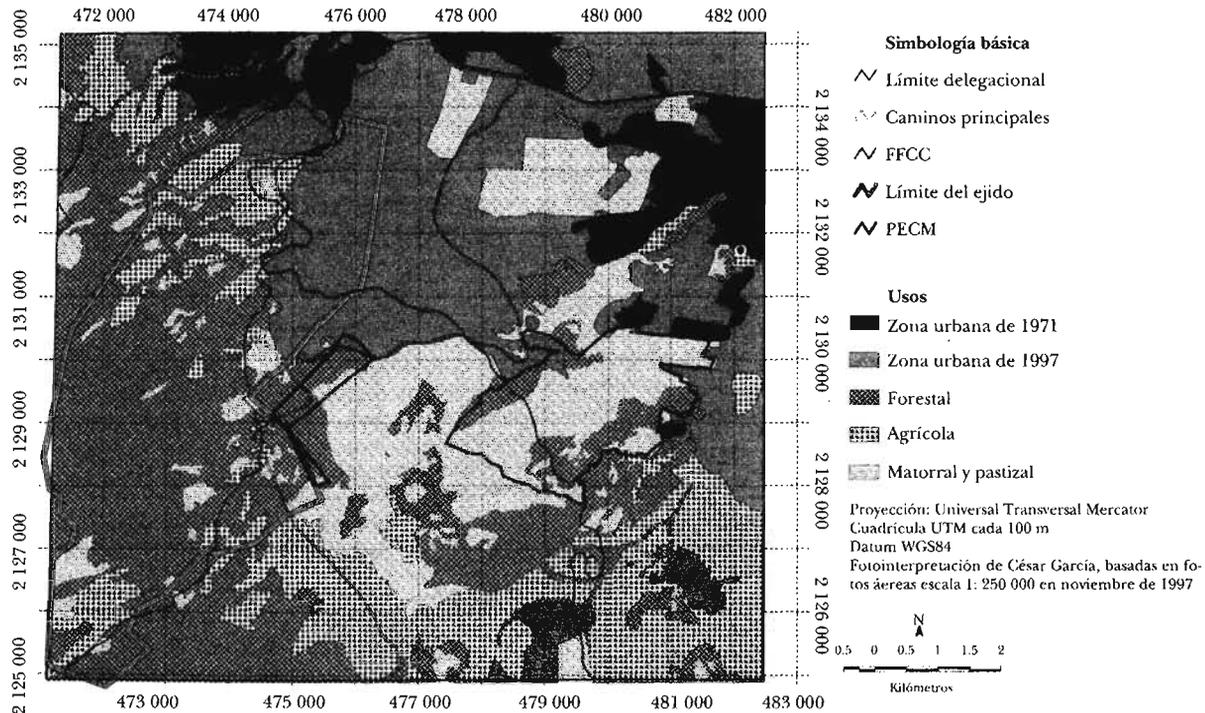
Aunque las tasas de crecimiento de la población del Distrito Federal han disminuido considerablemente en las últimas décadas (llegando

<sup>1</sup> Esa área fue delimitada mediante las siguientes coordenadas: UTM, x: 470924.1, 470924.1, 482954.6, 482954.6; y: 2124966, 2135163, 2135163, 2124966; cubre partes de las delegaciones Tlalpan y La Magdalena Contreras, incluyendo además una zona urbana consolidada, una periferia en expansión y un área rural.

<sup>2</sup> Este análisis se basó en un trabajo de fotointerpretación de 24 fotografías aéreas en escala 1: 20 000 de octubre de 1970 y de cuatro fotografías en escala 1:10 000 de 1997, correspondientes al Ajusco Medio. El trabajo permitió detectar tanto los cambios en los tipos de vegetación como en la mancha urbana de la zona.

## MAPA 2

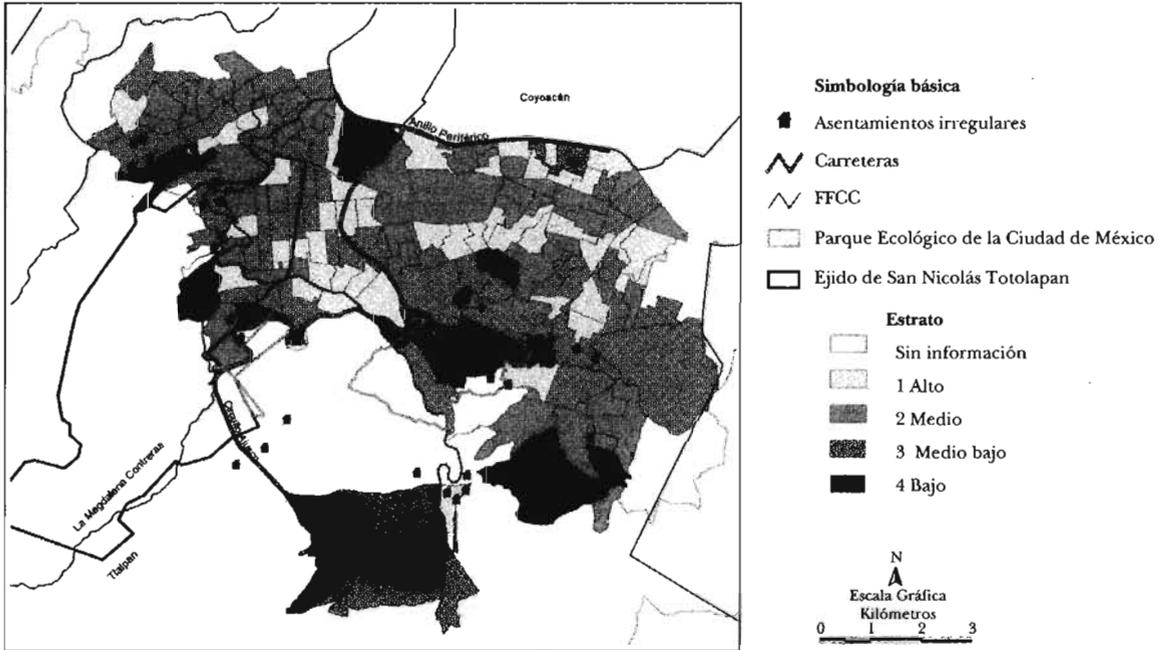
### El Ajusco Medio. Cambios de uso de suelo de rural a urbano 1971-1997



a 0.3% en el periodo 1990-2000), las delegaciones que cuentan con importantes superficies de *suelo de conservación* registran tasas de crecimiento más altas. Tlalpan y La Magdalena Contreras, donde se ubican nuestros casos de estudio, registran tasas de 1.71 y 1.17% respectivamente, superadas por Cuajimalpa, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, que comenzaron más tarde su proceso de urbanización y tienen también altos porcentajes de *suelo de conservación*. En la zona definida en el Ajusco, la tasa de crecimiento poblacional entre 1990 y 2000 fue de 3.9%, muy superior a las observadas para las delegaciones Tlalpan y La Magdalena Contreras en el mismo periodo; pero si consideramos sólo las áreas geoestadísticas básicas (AGEB) correspondientes a los asentamientos irregulares que se encuentran sobre el ejido, esa tasa se eleva a 11.87%, mientras la referida a las AGEB que cubren los asentamientos irregulares del Parque Ecológico ha sido de sólo 4.16% (véase el mapa 3). Esto indica un crecimiento bastante acelerado de la población de las colonias irregulares pero distinto en los dos casos de estudio, lo cual se relaciona con el análisis que presentaremos más adelante. En lo que respecta a las características socioeconómicas del área, se ha llevado a cabo un análisis estadístico de “conglomerado” por AGEB, tomando como base los datos del Censo de Población y Vivienda de 2000. Las variables incluidas son el ingreso, la educación y las características de la vivienda (número de cuartos, material de techo, y presencia o no de agua entubada y drenaje), lo cual dio como resultado la definición de cuatro zonas diferenciadas según sus condiciones socioespaciales (véase el mapa 3). Al comparar estos datos con las formas de ocupación del suelo se encontró que las zonas 3 y 4, las que están en peores condiciones, coinciden con las colonias irregulares ubicadas alrededor y dentro del Parque Ecológico o bien en el ejido de San Nicolás Totolapan. En la parte norte de este último se observan también AGEB 1 y 2 (alto y medio) que se identifican con las colonias más antiguas que fueron regularizadas desde los años ochenta. Las zonas 1 y 2 que se ubican a lo largo del Anillo Periférico corresponden a lugares donde predominan desarrollos inmobiliarios para sectores de más altos ingresos.

MAPA 3

Caracterización socioespacial por AGEB, 2000



Fuente: Análisis de conglomerados con base en el *XII Censo de población y vivienda*, INEGI, 2000. Cartografía de INEGI, 2000.

## **Expansión de asentamientos irregulares en zonas de conservación o protección ecológica**

Tanto el Parque Ecológico de la Ciudad de México como el Ejido de San Nicolás Totolapan presentan importantes recursos naturales y una fuerte presión urbana sobre los mismos (fundamentalmente por parte de sectores populares), pero al mismo tiempo muestran diferencias que resulta importante comparar: en el primer caso se trata de un *área natural protegida* (ANP)<sup>3</sup> de creación más o menos reciente, sobre terrenos de propiedad privada, y en el otro de un ejido, en *suelo de conservación* (SC) con una larga historia de protección de sus bosques por medio de la legislación existente en distintos periodos, a partir sobre todo de los años treinta. Asimismo, la formación de los asentamientos irregulares, el control de su crecimiento y los intentos de regularización de los mismos se dan en contextos diferentes en los que están implicados distintos agentes sociales y tipos de enfrentamientos y conflictos (véase el esquema 1).

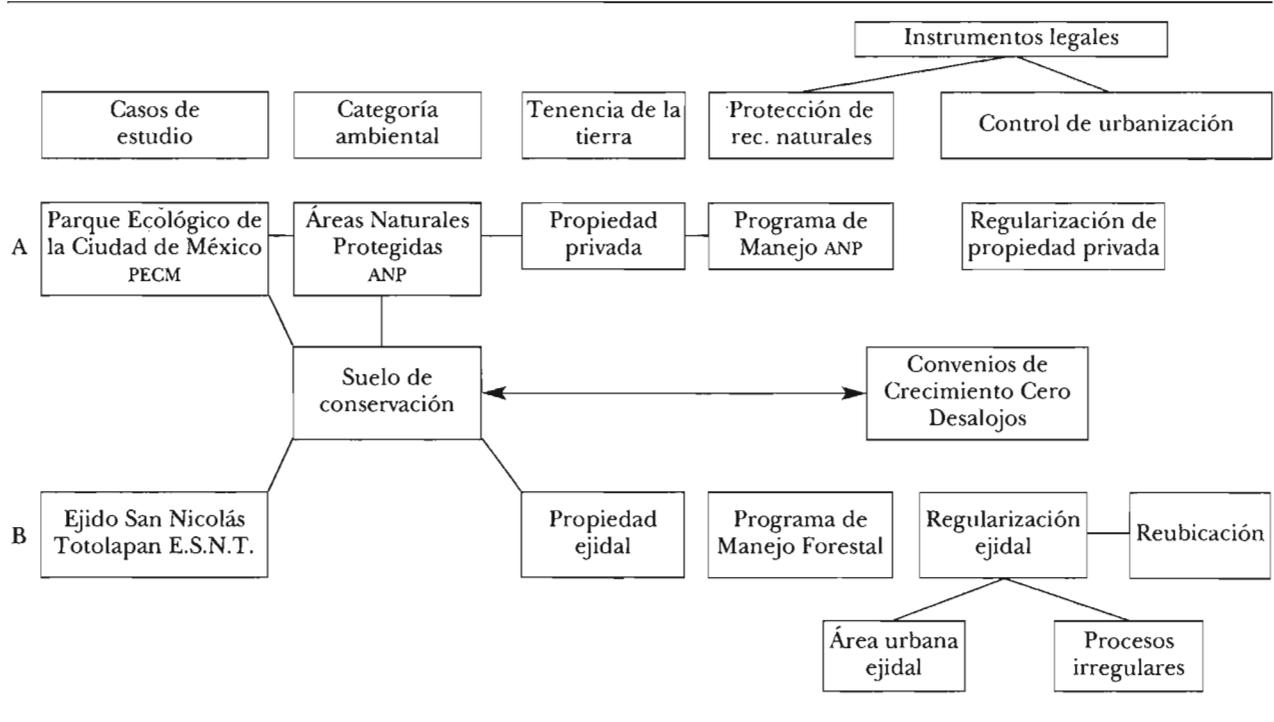
### *El Parque Ecológico de la Ciudad de México*

Al inaugurarse la carretera Picacho-Ajusco los asentamientos irregulares se incrementaron en la zona, particularmente hacia mediados de los años ochenta, y comenzaron a afectar la recarga de acuíferos así como a acentuar la depredación de especies animales y vegetales. Los documentos oficiales consultados se refieren particularmente al asentamiento Lomas de Seminario, que incluía unas tres mil familias y que "impactó gravemente el orden natural". Basándose en esta evaluación el gobierno del Distrito Federal desalojó a fines de 1988 a las familias (que ocupaban unas 50 hectáreas) y en junio de 1989 publicó el Decreto de Creación del Parque Ecológico, que comprende 727 hectáreas, y se integra a una zona de otras 725 hectáreas de carácter ejidal para conformar un complejo ecológico de conservación, investigación y restauración, con funciones también de educación ambiental.

<sup>3</sup> Las ANP son aquellas donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad humana y que requieren ser preservados o restaurados; están sujetos al régimen previsto por la legislación ambiental que incluye desde parques urbanos hasta zonas de resguardo de la biodiversidad como las reservas de la biosfera y ecosistemas específicos. El SC está regido por la legislación urbana e implica excluir a ciertas zonas de la aplicación de la normatividad urbana común.

# ESQUEMA 1

Esquema general de aspectos comunes y específicos de los dos casos de estudio  
(Tipo de tenencia del suelo, instrumentos legales)



Vale la pena recordar que ya antes, en noviembre de 1982, se había publicado una declaratoria de usos y destinos para el área de conservación ecológica del Distrito Federal (legislación de carácter urbano) en la que se advertía que habían disminuido las áreas de recarga de acuíferos por la expansión urbana de la zona, de manera que este decreto se superpone a la declaratoria mencionada, en lo que sería la zona del Parque.

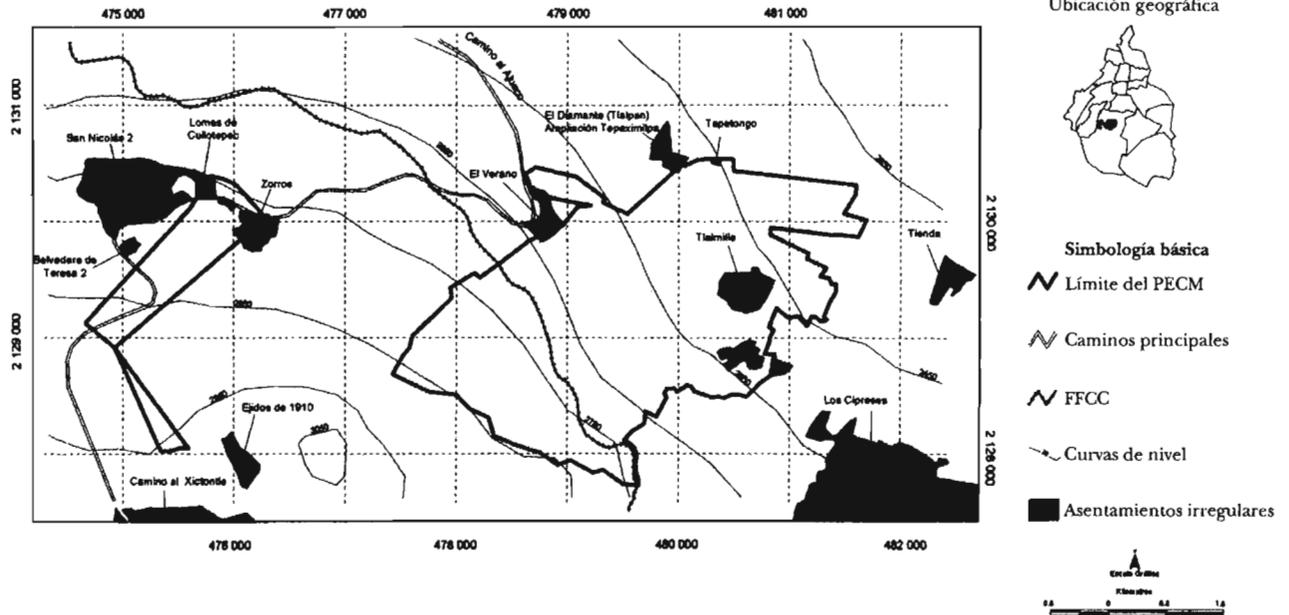
### El decreto de creación del Parque

El citado decreto es tanto una declaratoria de creación de *área natural protegida* como un decreto expropiatorio de tierra privada, emitido por el ejecutivo federal a favor del Departamento del Distrito Federal (DDF), que entonces formaba parte del gobierno federal. Desde el punto de vista de las expropiaciones, este instrumento constituye sólo el primer paso para obtener la posesión del suelo del *área natural protegida*. La expropiación de esta área incluyó sus construcciones e instalaciones, y el DDF debió hacerse cargo de la conservación y mantenimiento del Parque, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). Esta instancia debía tomar posesión de los predios y entregarlos en el mismo acto al DDF, el cual pagaría de su presupuesto las indemnizaciones a las expropiaciones que debían llevarse a cabo. Entonces la administración del Parque debía quedar en manos del gobierno local aunque la posesión de los terrenos era federal. Con la reforma constitucional del artículo 122 (agosto de 1996), mediante la cual se cambia el estatuto del Distrito Federal, resulta necesario hacer la transferencia de la propiedad federal a local (lo cual se está llevando a cabo con todas las *áreas naturales protegidas*) y los procedimientos administrativos están avanzados pero el traspaso físico del Parque no ha ocurrido.

Cabe señalar que el decreto del Parque no se basó en un levantamiento topográfico en el que se delimitara claramente a quién se expropiaría; la elección del área tuvo como referencia fotografías aéreas y en general obedeció, según muchos entrevistados, más bien a criterios políticos (frenar cierto tipo de invasiones como la de Lomas de Seminario) que a criterios técnicos (proteger la flora y la fauna, o restablecer el equilibrio ecológico, como queda asentado en el decreto de 1989). El parque comprende tres fracciones dentro de un polígono ubicado entre la carretera federal de Cuernavaca y la Picacho-Ajusco (véase el mapa 4).

# MAPA 4

## Parque Ecológico de la Ciudad de México



## La administración del Parque

Pocos días después de publicado el mencionado decreto se crea el Consejo para la Administración y Manejo Integral de los Recursos de la Zona Prioritaria de Preservación y Conservación del Equilibrio Ecológico, la cual llevará el nombre de Parque Ecológico, y el 25 de diciembre de ese año se publica en la Gaceta del DDF el resumen ejecutivo del programa de manejo, creándose además el consejo directivo integrado por trece miembros, pero recayendo la responsabilidad directa y principal en el secretario técnico, nombrado por la Delegación Tlalpan. Esos miembros son representantes de la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (hoy Seduvi), de la UNAM, de la Delegación Tlalpan, del Consejo Nacional de la Fauna y de la Comisión Coordinadora del Desarrollo Rural (Cocoder).<sup>4</sup> La delegación es responsable de canalizar la demanda de participación ciudadana y los recursos de los programas. Además del mencionado plan de manejo, el parque tiene desde sus comienzos un reglamento operativo que sólo sirve como antecedente auxiliar en las tareas operativas pero ninguno de estos dos instrumentos son jurídicamente válidos. Dentro de este contexto de indefinición, al Parque no se le ha asignado un presupuesto y sólo ha recibido recursos indirectos que provinieron fundamentalmente de Corena y de la Subdelegación de Servicios Urbanos de la Delegación Tlalpan. Esa falta de recursos ha limitado fuertemente la contratación de personal y la puesta en práctica de acciones dentro del Parque. Por otra parte, aún se está esperando la aprobación del Plan de Manejo del Parque, que fue encargado en un principio al Instituto de Ecología de la UNAM y financiado por BID-Corena; se considera muy importante la aprobación de ese plan, porque a partir de él se podría contar con un presupuesto directo y una autoridad para su administración. Parece que el consejo directivo del Parque ya no estaba funcionando al final de la anterior administración del Distrito Federal y tampoco se ha retomado con la actual. En el momento de llevar a cabo esta investigación, el coordinador de esta área manifestó que mantenía, sin embargo, relaciones informales más o menos permanentes con la UNAM, con Corena y Seduvi, esperando que se decidiera mediante medios jurídicos una nueva forma de administración de esta área.

<sup>4</sup> A partir de 1997 la Cocoder se denominó Corena (Comisión de Recursos Naturales) y desde el año 2000, Corenader (Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural).

Tomando como base un análisis y sistematización de los contenidos más importantes de las actas de las reuniones del consejo directivo del Parque, que hemos llevado a cabo para conocer las actividades que fueron planeadas en esta área desde la creación del Parque hasta 1996, hemos podido saber que ellas tuvieron que ver con la construcción y mejoramiento de caminos; la vigilancia del Parque contra posibles incendios; las invasiones o daños en la malla perimetral (con apoyo de la policía montada para la vigilancia perimetral y externa); el retiro de cascajo; la utilización de brechas corta fuegos; los concursos para recolección de bellotas para el vivero; el programa de control de la fauna nociva; la investigación para la restauración de algunas zonas del Parque, y programas educativos por parte de la UNAM. Sin embargo se ignora en qué medida estas acciones fueron realmente llevadas a cabo. En la actual administración se ha continuado el acondicionamiento de viveros, las acciones de forestación y reforestación, el combate de incendios, la vigilancia del parque, la rehabilitación de senderos y caminos vecinales y se han tratado de impulsar nuevos proyectos como el *parque lineal* a lo largo de la vía del tren en desuso que atraviesa el Parque y una zona de museos.

### Tenencia de la tierra y movilizaciones sociales

Conocer con detalle la situación de la tenencia de la tierra en el Parque es fundamental para que las autoridades competentes puedan ejercer un control sobre el mismo, así como para poder aplicar cualquier plan de manejo en ese territorio; sin embargo, nos encontramos con que no existía ningún estudio serio acerca de la situación imperante. Nuestra investigación, además de hacer evidente las dificultades para conseguir la información requerida en distintas instancias de la administración local, nos ha llevado a constatar que la expropiación a la que ya hicimos referencia generó una serie de movilizaciones sociales que analizaremos más adelante. El esquema 2 sistematiza los resultados de la investigación, y nos permite observar que existen cuatro categorías de predios, de acuerdo con el proceso de expropiación e indemnización que se ha llevado a cabo: la primera incluye a los que ya están indemnizados; la segunda a los que tienen aún pendiente su indemnización; la tercera a los que ganaron un amparo, y la cuarta, los terrenos ocupados por los poblados irregulares. Como pudimos comprobar, existían en el Parque unas 100 hectáreas sin información, otras 100 que aparentemente están pendientes de pago, además de las 113 que se perdieron por el amparo.

A esto habría que sumarles las 27.5 hectáreas cubiertas por asentamientos irregulares, la mayoría de las cuales serán seguramente desincorporadas del Parque, como veremos más adelante.

Las entrevistas realizadas a representantes de grupos de vecinos afectados por las expropiaciones incluyeron sobre todo a asociaciones civiles independientes, como el caso de Pueblo en Lucha por la Tierra<sup>5</sup> así como a una comunidad agraria de San Andrés Totoltepec, y en ellas se dio a conocer las luchas emprendidas para conseguir mejores indemnizaciones u ofertas más justas en los casos de relocalización de familias afectadas. Asimismo han aportado elementos para aclarar cuáles han sido los factores que han dificultado las expropiaciones y el pago de las indemnizaciones: 1) la indefinición de límites de los terrenos por las propias características del suelo (topografía, terrenos pedregosos) y porque los propietarios no los conocían, lo cual dio lugar a traslapes entre predios; 2) la falta de documentación que acredite la propiedad de algunos terrenos, aunque para dar solución a este problema se ha propuesto que sean los mismos vecinos quienes avalen y den fe de la posesión de quien reclama la indemnización (son principalmente nativos de San Andrés Totoltepec los que se encuentran en esta situación); 3) la falsificación de escrituras, lo que ha dado lugar a que a veces los verdaderos dueños no hayan podido ser indemnizados; también se presentan situaciones en que un lote se vendió más de una vez; 4) la realización de pagos parciales de algunos terrenos expropiados, lo que trajo como consecuencia que los propietarios siguieran en posesión de los mismos.

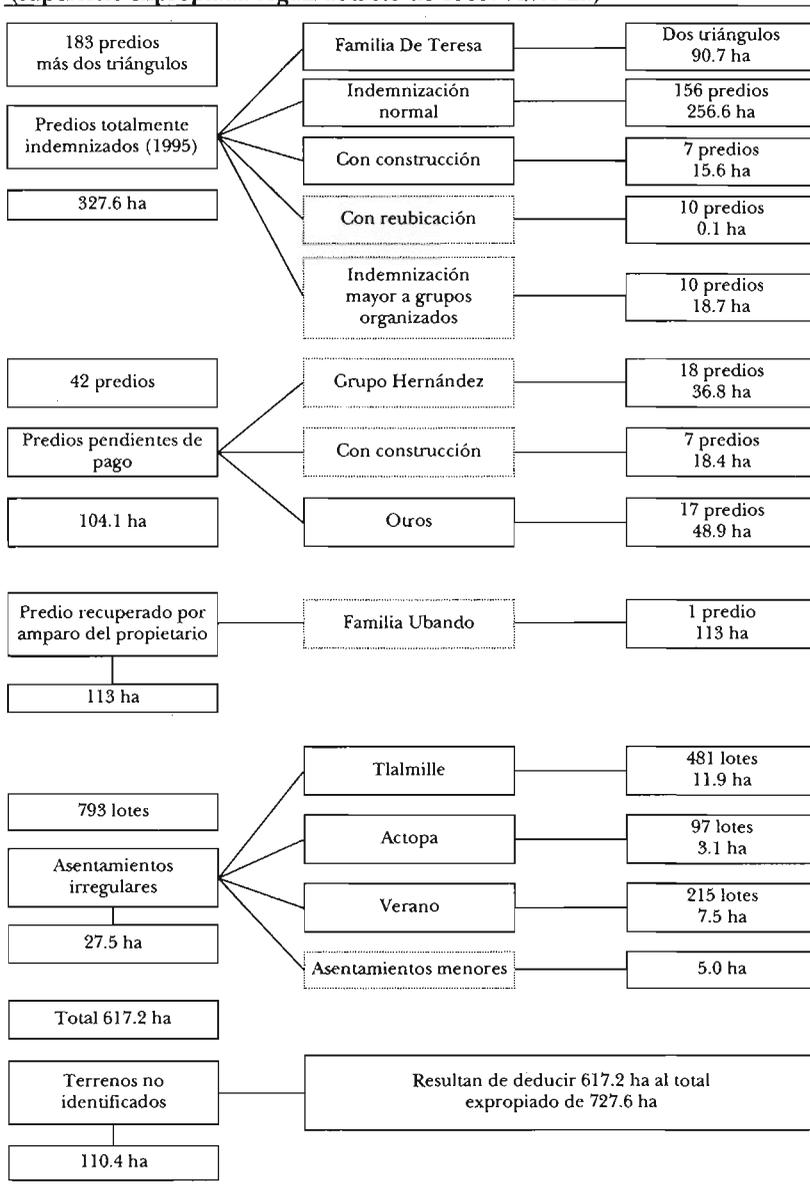
También es importante hacer referencia a los terrenos de la familia Ubando que fueron recuperados por la misma a partir de haber ganado un amparo interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia para la reversión del procedimiento expropiatorio aplicado a ese predio.<sup>6</sup> La situación de estos terrenos era uno de los problemas más importantes

<sup>5</sup> Este movimiento se origina en las Comunidades Eclesiásticas de Base, vinculadas a la Teología de la Liberación, que han protegido los derechos de avocindados del Pueblo de San Andrés que poseían tierras en la zona hoy perteneciente al Parque. Mediante esta organización se logró que las muy limitadas indemnizaciones pagadas por el gobierno local fueran incrementadas más de cinco veces.

<sup>6</sup> Se ganó el amparo con el argumento que se habían construido obras hidráulicas de naturaleza urbana en un área en la que la causa de utilidad pública manifestada en el decreto expropiatorio fue la creación de un *área natural protegida*. Tales obras consisten en un tanque de almacenamiento de agua y una parte del acuaférico, que abastecen de agua potable a muchas colonias de Talpan y algunas de Coyoacán. El otro argumento es que existía un campamento de Ruta 100 en el terreno.

ESQUEMA 2

**Expropiaciones en el Parque Ecológico  
(superficie expropiada según decreto de 1989: 727.6 ha)**



que se presentaban en el Parque por tratarse de más de 100 hectáreas que podrían ser ocupadas por actividades ajenas a un área natural protegida (los Ubando pretendían vender 50 hectáreas de ese terreno para construir un campus universitario del CUM y otras 57 para promover un club deportivo privado o un desarrollo habitacional). Aunque los terrenos no fueron devueltos a sus propietarios, las autoridades delegacionales interpusieron un recurso jurídico, junto con Profepa y Corena, para negociar con la familia Ubando la utilización de la zona donde se encuentran las instalaciones de agua (de apenas unas 10 hectáreas) así como un uso del suelo que impida la pérdida para el Parque de la totalidad de las hectáreas recuperadas por la familia. Mientras tanto parece que ésta está cubriendo con cascajo parte de su terreno, con el fin de nivelarlo y prepararlo para la urbanización.

### Los asentamientos irregulares y su presión sobre el Parque

La zona comprendida en el decreto de creación del Parque incluía desde un principio una serie de catorce predios con construcciones, pero además asentamientos humanos irregulares, algunos bastante consolidados, con una población que ya tenía bastantes años de asentada allí (véase el mapa 4). Sin embargo no se efectuó ningún censo de los asentamientos y no existe ninguna referencia de los mismos en el decreto expropiatorio. Los más importantes son Tlalmille, Actopa, Primavera y Verano, además de algunos más pequeños como Actopa Sur, tres manzanas de Paraje 38, siete predios de Ampliación Mirador del Valle, la calle de Cerrada de Porfirio Díaz (colonia Mirador del Valle) y Zorros. Algunas de estas colonias han crecido después de la creación del Parque, y según información recogida, que no hemos podido verificar en campo, también se dieron dos pequeños asentamientos que no rebasaban las treinta familias, además de la invasión de una parte llamada La Cuchilla por unas cien familias en octubre de 1997, las que fueron desalojadas por la Delegación Tlalpan en marzo de 1998. Algunos de estos asentamientos se encuentran totalmente incluidos dentro del Parque, y otros se localizan en parte fuera y en parte dentro del mismo. Tomando como base los censos de la población y de las condiciones físicas de los asentamientos, efectuados por la Delegación para la firma de los Convenios de Crecimiento Cero<sup>7</sup> y

<sup>7</sup> Estos convenios implican censar a la población de las colonias, marcar las viviendas censadas y comprometer "de buena intención" a sus habitantes a no continuar ex-

para el inicio del proceso de regularización de los mismos, se ha calculado que los asentamientos cubren en total unas 27.5 hectáreas, que representan 4% de la superficie total del Parque; sin embargo su presencia en esta zona, las perspectivas de su crecimiento, y la presión derivada de nuevas invasiones constituyen un problema importante para el control de esta área natural protegida. Alrededor de 30 a 40% de la población censada, que es de aproximadamente unas cuatro mil personas, se agregó después de la creación del Parque, habiendo comenzado el desarrollo de los asentamientos sobre todo a comienzos de los años ochenta, aunque en algunos como Tlalmille y Verano parece que había familias viviendo desde fines de los años setenta. Evidentemente no ha existido un control efectivo para impedir el crecimiento de estos poblados, los cuales ya tienen bastantes servicios (electricidad, alumbrado público, algo de pavimentación y drenaje, teléfono) y viviendas consolidadas. Desde mediados de los años ochenta los pobladores se organizaron en *asociaciones civiles*, sobre todo para solicitar su regularización, y tuvieron desde hace años contactos con la Dirección General de Regularización Territorial del DF (DGRT) sin que hasta ahora su situación se haya solucionado. En lo que se refiere a la evolución de las relaciones entre esas asociaciones civiles y los *comités vecinales* (figura oficial de representación creada por la Ley de Participación Ciudadana de 1998), han habido diferencias en los asentamientos, dependiendo de la orientación política dominante en cada asociación.<sup>8</sup>

Dado que estos asentamientos han quedado dentro del Parque, los procesos de regularización son más complicados e incluyen una serie de pasos (como la desincorporación del ANP y un posible Programa Parcial) e instancias de la administración local (como Corena y Estudios Legislativos del DF) que no son necesarios para la regularización de la tierra de propiedad privada que no está en este tipo de áreas (véase el esquema 3). Hasta el momento la regularización no se ha llevado a cabo fren-

---

pandándose y a denunciar la llegada de nuevas familias. Las autoridades, por su parte, se obligan a apoyar a los pobladores en la consolidación de las colonias.

<sup>8</sup> Mientras en Tlalmille, tradicionalmente priísta, el reconocimiento del asentamiento y la provisión de servicios básicos se dio a través de la mediación del partido, cuando se establece el nuevo gobierno del PRD se pierde la relación favorable con las autoridades delegacionales creándose *asociaciones civiles*. En cambio en la colonia El Verano, donde la relación con el gobierno local se daba por medio de una asociación civil, con la llegada de la nueva administración los líderes de la asociación resultan electos en el comité vecinal, y sus demandas e incluso la firma del Convenio de Crecimiento Cero se canalizan a través de ese comité.

te al temor de que la misma podría incidir en un mayor crecimiento de los asentamientos. Existe entonces una especie de parálisis tanto en relación con la regularización de los asentamientos más grandes y antiguos como en lo que se refiere al desalojo de aquellos más recientes y pequeños. También se está esperando que con la aprobación del plan de manejo, las autoridades competentes puedan tomar las decisiones adecuadas con respecto a este difícil problema, ya que si los usos del suelo están bien definidos y se cuenta con los medios para su control y la realización de nuevas actividades de promoción del Parque, resulta más fácil justificar desalojos o impedir la expansión de las colonias ya consolidadas.

### *El ejido de San Nicolás Totolapan*

#### Su transformación ambiental

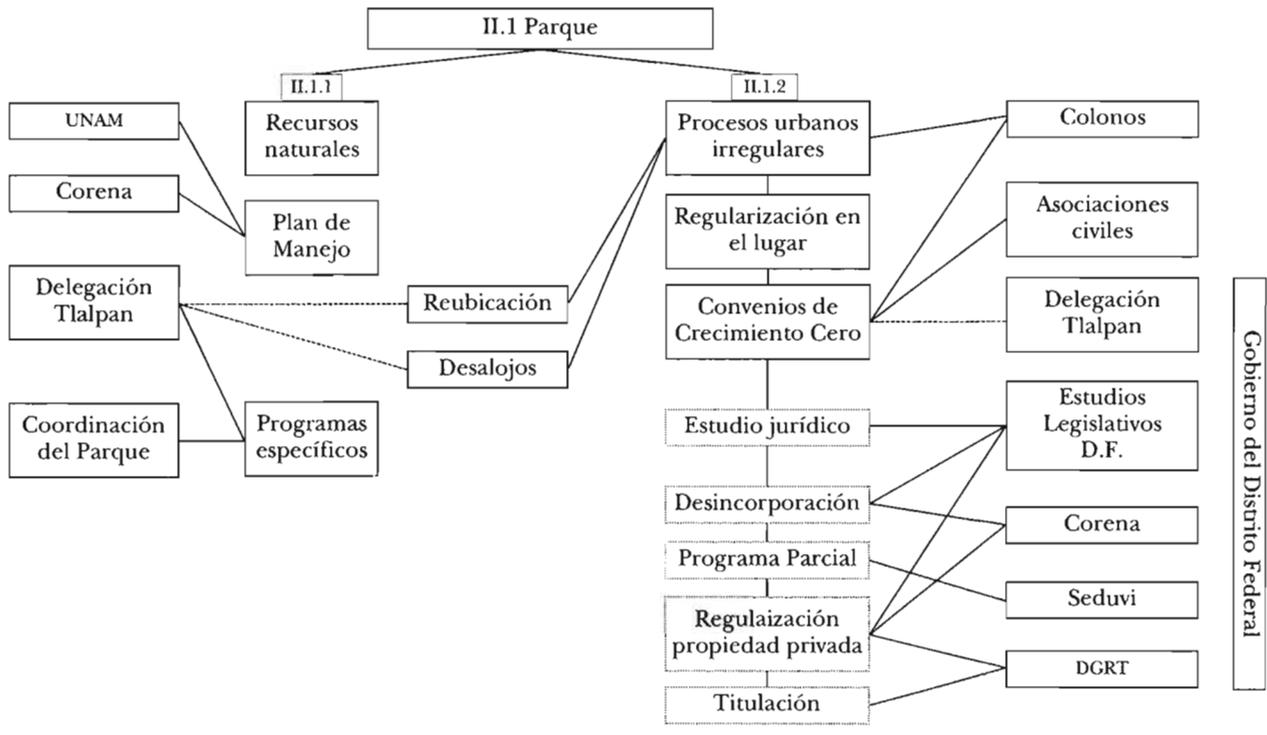
Este ejido fue creado en 1924, pero en 1938 se otorgó una ampliación del mismo y en 1939 se realizó una permuta de tierras; como consecuencia de estos procedimientos el ejido alcanzó una superficie total de unas 2 760 hectáreas. Dado que se ubica en una zona de fuerte expansión de la mancha urbana, sus usos del suelo se han modificado de manera radical ya que en 1971 el área urbana era casi inexistente mientras que en 1997 ella ocupaba 24% del total de su superficie (de acuerdo con el estudio de fotointerpretación al cual nos hemos referido antes). Actualmente habitan el ejido unas seis mil personas, aunque éste es propiedad de 327 ejidatarios (Registro Agrario Nacional).

En este espacio se han aplicado tres tipos de legislación: la agraria que protege los derechos de los ejidatarios; la ambiental que, teniendo como base la ley forestal, protege los bosques, y la urbana, basada en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y la Ley de Desarrollo Urbano, que regula las áreas urbanas incorporando la protección de recursos naturales que rodean la ciudad mediante la restricción de los posibles usos urbanos. El ejido incluye una importante cantidad de recursos forestales, pero los ejidatarios no enfrentan grandes problemas respecto a la aplicación de la legislación ambiental ya que el bosque es objeto de un Plan de Manejo y Aprovechamiento de Recursos.

En lo que corresponde a las organizaciones sociales, éstas se

ESQUEMA 3

Instrumentos legales, procedimientos administrativos y actores sociales presentes en el Parque Ecológico



dan en torno a los derechos de propiedad del suelo ejidal, que se encuentra en zonas en proceso de transformación de rural a urbano, donde los derechos de propiedad no han sido respetados y supeditados además a mecanismos no considerados en la legislación.

### El proceso de urbanización en el ejido y la movilización de la población

Los cambios de uso del suelo rural a urbano en el ejido cumplieron en un comienzo con la ley agraria mediante la creación de la Zona Urbana Ejidal (ZUE)<sup>9</sup> solicitada al Departamento Agrario en 1952 por los ejidatarios y autorizada en junio de 1961 por la asamblea ejidal. La ZUE da inicio con el trazo de una poligonal y la expedición de 400 actas de posesión a ejidatarios y sus hijos, a “paracaidistas que no fue posible desalojar” y a algunos vecindados que contribuyeron en los trabajos de delimitación de la zona. A pesar de la legalidad con que fue creada esta zona, los conflictos sociales comenzaron desde su conformación, tanto por la suspensión de los trazos de los lotes debido al incumplimiento en el pago de los trabajos implicados, como por la adjudicación irregular de lotes por parte del comisariado ejidal en turno.<sup>10</sup> Las anomalías no pudieron ser detenidas y aunque hubo múltiples demandas,<sup>11</sup> se continuó con la ocupación de lotes, que nunca fueron trazados dentro de la poligonal o fuera de ésta, conformándose los asentamientos irregulares.

Para enfrentar estos cambios de uso de suelo de rural a urbano las autoridades y los mismos ejidatarios evitaron la aplicación estricta de la legislación agraria. Aunque la revisión de documentos del Registro Agrario del Distrito Federal mostró que entre 1970 y 2000 existían alrededor de sesenta denuncias a ejidatarios y un número similar de apelaciones, en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* sólo se habían

<sup>9</sup> La ley agraria contempla la creación de la ZUE: cuando ésta se encuentra en áreas de expansión urbana los ejidatarios se pueden beneficiar con su urbanización siempre y cuando el asentamiento se sujete a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos. Para esto es necesaria su incorporación al suelo urbano mediante el cambio de régimen de propiedad social a propiedad privada.

<sup>10</sup> En abril de 1965 se revocaron 1 800 adjudicaciones firmadas por el comisariado ejidal debido a que no se podía comprobar su legitimidad.

<sup>11</sup> Dentro de las muchas denuncias, individuales y emitidas en grupo, por despojos y malos manejos de solares urbanos sobresalen aquellas en las que se notifica que aunque fueron aprobadas por la asamblea ejidal 1 048 solicitudes para adquirir lotes en la ZUE, el comisariado ejidal había incluido nuevos solicitantes y estaba haciendo mal uso de los recursos recaudados para los trabajos de lotificación.

publicado tres resoluciones referentes a privación de derechos y nuevas adjudicaciones en el ejido. En ellas la Comisión Agraria Mixta revocaba las cancelaciones de derechos agrarios que habían procedido, basados en consideraciones de carácter más bien burocrático. Igualmente, ante el cambio de uso de suelo, las autoridades evitaron la aplicación del código penal a los ejidatarios (quienes al vender tierras ejidales configuraron el delito de fraude) y a los colonos (quienes al comprar y ocupar esos predios cometieron el delito de despojo y daño en propiedad ajena). Las autoridades, en cambio, dieron salida al problema de la irregularidad mediante la ley de expropiación: en total se publicaron seis decretos de expropiación para alrededor de 20% del área total del ejido, tres de los cuales fueron a favor de la Corett con fines de regularización.<sup>12</sup> Sin embargo uno de los decretos fue objeto de un recurso de amparo interpuesto por los ejidatarios en 1993 y quedó insubsistente<sup>13</sup> (véase el mapa 5).

Cuando los órganos del ejido, los poseionarios de los solares urbanos y las autoridades federales que participaron en el proceso lograron un acuerdo, como es el caso de la zona urbana ejidal, la regularización se redujo al cambio de régimen de propiedad ejidal a propiedad privada, pero cuando dicho acuerdo no se logró y no se sancionó tampoco la ilegalidad en que incurrieron los ejidatarios,<sup>14</sup> éstos pudieron ampararse, lo que generó complicaciones en el proceso de regularización; el conflicto se trasladó a los colonos y se extendió el periodo, ya de por sí largo, en que se llevó a cabo el mismo (como de doce años). En el momento de llevarse a cabo esta investigación persistían como irregulares cinco asentamientos: Ixtlahualtongo, Tierra Colorada, Subestación, Gavillero y Chichicarpa; los dos primeros permanecían en la irregularidad debido al amparo interpuesto

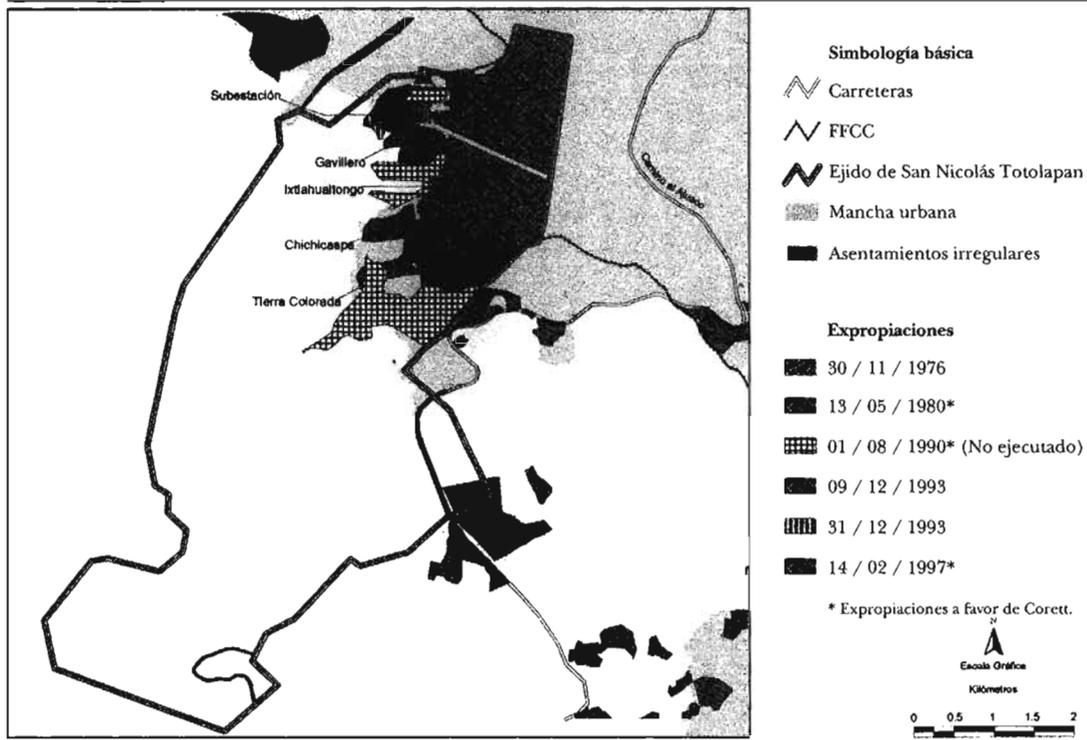
<sup>12</sup> Los decretos de expropiación publicados en el Diario *Oficial de la Federación* entre 1976 y 1977 cubrieron 577.72 hectáreas en total. Aquellos, cuyo beneficiario era la Corett, ocuparon 95% de esta superficie. Los otros decretos fueron a favor de la CFE, SCT y DDF para la realización de obras públicas: una subestación eléctrica, un sifón y una vialidad.

<sup>13</sup> Hasta la actualidad en el ejido se han regularizado las colonias Zona Urbana El Pedregal, San Nicolás Totolapan I, San Nicolás Totolapan II, Lomas de Cuilotepec, Dos de Octubre y Ampliación Dos de Octubre.

<sup>14</sup> Tenemos evidencias de que el poblamiento del ejido no respondió en la mayoría de los casos a una ocupación masiva sino a la compra-venta individual. Gran parte de los ejidatarios que estaban en posesión de tierras en la periferia urbana se sintieron presionados porque las labores agrícolas no eran redituables: la siembra requería de constante vigilancia para que "los nuevos vecinos no tiraran basura en la milpa o se robaran la cosecha", y el precio de sus productos en el mercado era menor que el beneficio económico que recibirían por la lotificación y venta individual de los predios.

## MAPA 5

### Expropiaciones en el Ejido de San Nicolás Totolapan



por los ejidatarios. Los colonos que fueron beneficiados por la expropiación pero afectados por el recurso de amparo incurrieron con el tiempo en otro tipo de irregularidades. En 1982 se llevaron a cabo reformas al Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación La Magdalena Contreras (con base en la Ley General de Desarrollo Urbano, y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal) y esos asentamientos irregulares quedaron ubicados en lo que se denominó *área de preservación ecológica*, actualmente *suelo de conservación* (SC).

Esta segunda ilegalidad tuvo varios efectos directos: 1) el inicio de un nuevo proceso de regularización que comenzó, ya no con la expropiación sino con el cambio de uso de *suelo de conservación* a *urbano* mediante la creación de un programa parcial de desarrollo, por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano (Seduvi); 2) la participación de nuevos actores sociales, como son *las autoridades locales*; 3) la ocupación de posiciones ventajosas por parte de viejos actores como *los ejidatarios*; y 4) la formación de nuevas organizaciones, como las asociaciones civiles, asumidas por los *colonos* para tener presencia jurídica (véase el esquema 4).

El establecimiento del *suelo de conservación* (SC) dio la posibilidad a los ejidatarios, que habían vendido el suelo, de presentarse como los “agredidos” y expresar enfáticamente la necesidad de “retirar a esa gente porque dificultan el cumplimiento de las leyes ambientales debido a que talan de manera clandestina los bosques, se apropian de recursos básicos como el agua y roban las cosechas en las zonas de siembra”. Las *autoridades locales* (funcionarios de la Delegación), que antes no participaron en el proceso de regularización, se vieron forzadas a intervenir tanto en el control de la expansión de los asentamientos sobre SC, para dar cumplimiento a la ley urbana y ambiental, como a mediar en el conflicto con estrategias que tenían que ver más con los intereses económicos y de sobrevivencia de los actores que con la protección de los recursos naturales.

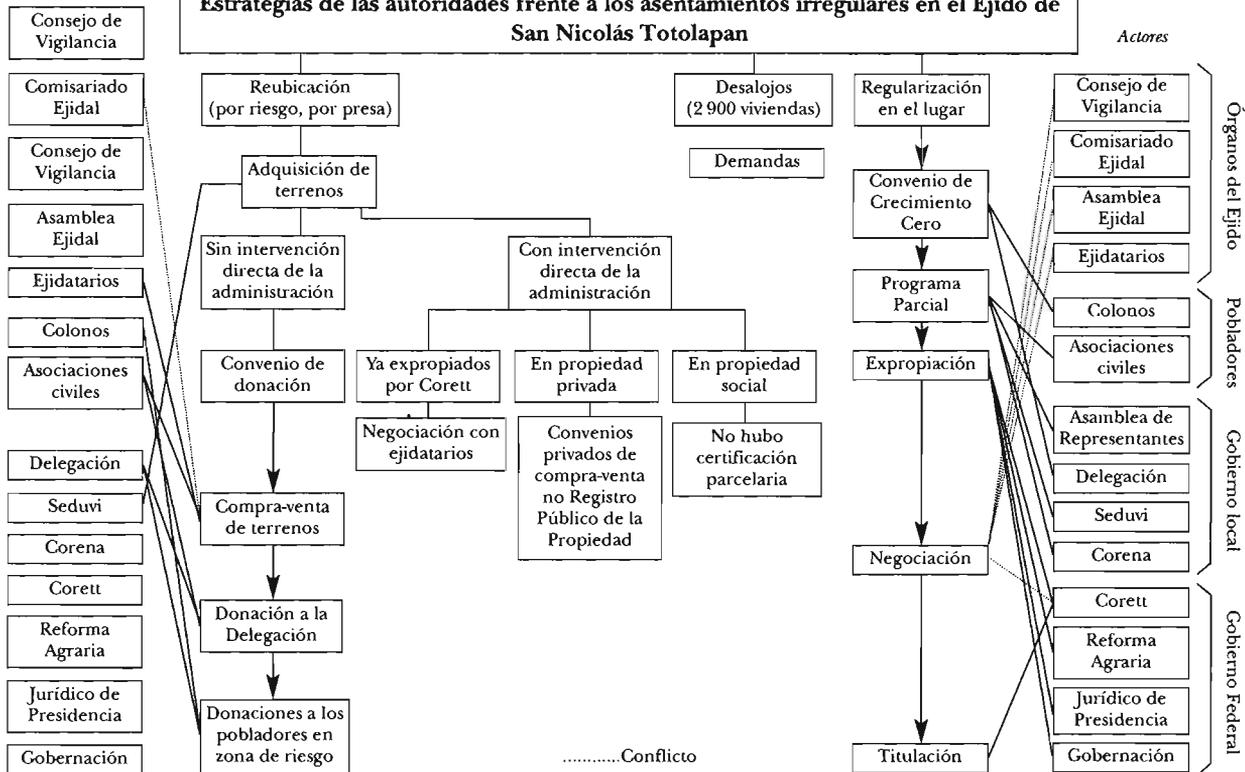
La intervención de las autoridades locales no contó sin embargo con los instrumentos jurídicos necesarios y sus esfuerzos fueron grandes pero infructuosos. Los funcionarios de la delegación La Magdalena Contreras establecen acuerdos “de buena voluntad”, como los Convenios de Crecimiento Cero con los pobladores (que como ya vimos también se aplicaron en el Parque Ecológico), para consolidar los asentamientos y evitar que continúe el poblamiento en el SC. Como consecuencia de estos convenios, que poco lograron sus objetivos porque continuó la expansión, los funcionarios fueron acusados

Actores

### ESQUEMA 4

## Estrategias de las autoridades frente a los asentamientos irregulares en el Ejido de San Nicolás Totolapan

Actores



por las autoridades ejidales de “estar de acuerdo con los pobladores” para ocupar el suelo ejidal. La Seduvi en tanto, gestionó la desincorporación de estos asentamientos del *suelo de conservación* mediante la instrumentación de un Programa Parcial, en el que tuvieron que contemplarse diferentes estrategias frente a los asentamientos: *la regularización en el lugar*,<sup>15</sup> *la reubicación*<sup>16</sup> y *los desalojos de las familias*.<sup>17</sup> La aprobación de ese programa pasó primero por los pobladores y luego por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, llevando alrededor de tres años de negociaciones (véase el esquema 4).

Dentro de esta compleja red de relaciones sociales, las autoridades federales sentaron las condiciones legales para un posterior intento de expropiación del suelo, en espera de que los ejidatarios no se ampararan nuevamente, lo que evitaron mediante acuerdos que se formalizaron en un contexto de negociaciones políticas y no bajo los procedimientos previstos por la ley; estos acuerdos en general no benefician a los pobladores. En el caso que nos ocupa, cuando la Delegación intentó la reubicación de la población, cuyas viviendas se encontraban en zona de deslaves en terrenos ya expropiados por Corett, encontramos que los ejidatarios habían convenido en no recurrir nuevamente al amparo si en el momento en que esos predios fueran a ser ocupados por nuevos colonos se les permitiera controlar esa ocupación mediante la cesión de derechos ejidales, por los cuales estarían cobrando \$300 por metro cuadrado. Este cobro impidió en la práctica la reubicación de la población y llevó a una de las asociaciones civiles a intentar comprar tierra irregularmente en el mismo ejido y donarla a la Delegación con la finalidad de que ésta la donara a los pobladores. Este tipo de “artimañas legales” generó obviamente problemas entre los ejidatarios y las autoridades locales y también entre estas últimas (por ejemplo entre la Delegación, Seduvi y Corena) porque el suelo seleccionado no coincidía con las estrategias propuestas en el Programa Parcial.

Si bien las organizaciones de colonos que se crearon en los asentamientos, como en el caso del Parque Ecológico, aún no han logrado que ellos sean desincorporados del suelo de conservación y regula-

<sup>15</sup> Cuando las condiciones ambientales del lugar son adecuadas y no existen condiciones naturales que pongan en peligro la vida de la población.

<sup>16</sup> Cuando la zona es susceptible de derrumbes e inundaciones que se traducen en riesgo para los asentamientos humanos, o cuando es objeto de algún proyecto de interés común para la ciudad, como es la construcción de una presa.

<sup>17</sup> Cuando la autoridad encuentra a los pobladores en “acto de flagrancia”; es decir, invadiendo los terrenos.

rizados, presentaron sin embargo avances no despreciables en el mejoramiento de su hábitat, en lo que se refiere a la introducción de algunos servicios como agua, electricidad, compactamiento de calles y acceso al transporte colectivo.

### **Conclusiones comparativas de los casos estudiados**

La política ambiental en México ha tenido diferentes concepciones y marcos normativos. La protección de los recursos naturales ha ido cambiando desde una política sectorizada, basada en la protección de bosques, agua, suelo, etc., a otra que trata de considerar al ecosistema como un todo, aplicando los principios de integralidad. Sin embargo, si bien ésta ha sido la tendencia general, los análisis de los dos casos aquí presentados han mostrado las dificultades que se han enfrentado para su aplicación.

Por ejemplo, en el Parque Ecológico de la Ciudad de México se ha hecho evidente que la creación de un *área natural protegida* (una de las herramientas importantes de la política ambiental) no garantiza totalmente el cumplimiento de los objetivos que la han motivado. A la omisión de un estudio adecuado para su delimitación (que garantizara la inexistencia de asentamientos humanos en el interior del Parque) y a la no aprobación de un plan de manejo del mismo, se sumaron la ausencia de un presupuesto que permitiera tanto el finiquito de las expropiaciones como la realización de acciones adecuadas y oportunas para la conservación del área. Por su parte, en el Ejido de San Nicolás Totolapan se observa la citada evolución de la política ambiental, tanto en su conceptualización como en su aplicación; así se ha pasado de una visión estrictamente proteccionista a otra en la que la explotación controlada de los recursos se vuelve la norma a seguir, expresada más recientemente en los planes de manejo de recursos forestales. Aunque no se puede negar que ha existido un relativo cumplimiento de la ley forestal, en tanto ésta se combina con la organización comunitaria para producir una aplicación exitosa de los programas forestales y de otros no previstos por la legislación (como la recuperación de fauna nativa, el ecoturismo, etc.) en la práctica el concepto de sustentabilidad ha estado lejos de alcanzarse. Sin embargo en lo que se refiere a la relación entre expansión urbana y ambiente, sí es posible afirmar que la creación de un *área natural protegida* como la del Parque Ecológico ha permitido un mejor control de la

expansión urbana: como vimos, entre 1990 y 1995 la tasa de crecimiento de las colonias populares fue tres veces superior en el *suelo de conservación* correspondiente al ejido que en las colonias del Parque.

Por otra parte, en los casos estudiados se ha dado una *expansión urbana* a través de *asentamientos irregulares*, y es justamente en este tipo de poblamiento donde las organizaciones de colonos y sus movilizaciones sociales han cumplido una función destacada en el mejoramiento del hábitat. Sin embargo es importante reflexionar acerca del papel de los mismos en la protección ambiental de la ciudad. Uno de los instrumentos más importantes no previstos por la ley para evitar la expansión de los asentamientos irregulares en áreas de interés ambiental han sido los Convenios de Crecimiento Cero concertados entre las autoridades locales y los colonos; no obstante estos convenios sólo tienen fundamento en la normatividad administrativa y no existen procedimientos que establezcan qué ocurre si no se cumplen, como ha sucedido en nuestros casos de estudio.

Para terminar, resulta importante hacer notar que además de las organizaciones de colonos que luchan por la regularización y mejoramiento de sus asentamientos que comenzaron como irregulares, se encuentran otros tipos de organizaciones sociales (como las de los ejidatarios de San Nicolás y las de los habitantes del antiguo pueblo de San Andrés) que se han movilizadado por sus derechos de propiedad sobre recursos que se encuentran en zonas de protección ambiental, enfrentándose tanto a los colonos urbanos como a las autoridades locales. También hay que destacar que ninguna de las organizaciones con las que hemos tenido contacto en el transcurso de la investigación surgió a partir de la defensa del ambiente. Así, aunque el ejido cuenta con muchos recursos forestales, las luchas se han dado sobre todo en relación con el paso de la tierra rural al uso urbano (los conflictos entre colonos y ejidatarios por los derechos de propiedad del suelo). En el caso del Parque Ecológico los vecinos de San Andrés poco reconocían el valor ambiental de la creación del mismo y han enfatizado el hecho que esa área natural protegida los ha afectado negativamente, ya sea por la pérdida de sus tierras que fueron expropiadas o porque poco se ha permitido su utilización para actividades recreativas por parte de los vecinos.

## Bibliografía

- Archivo del Registro Agrario Nacional (varios años), México.
- INEGI (1995), *Conteo de población y vivienda por AGEB de 1995*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (1990), *Censo XI de población y vivienda 1990*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997a), “Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa de Morelos”, *Diario Oficial de la Federación*, México.
- (1997b), “Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de La Magdalena Contreras”, *Diario Oficial de la Federación*, México.
- (1997c), “Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan”, *Diario Oficial de la Federación*, México.
- (1996a), “Ley Ambiental del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de julio, México.
- (1996b), “Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero, México.
- (1995a), “Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre, México.
- (1995b), “Ley Federal de la Reforma Agraria”, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de julio de 1971 (23 de julio de 1995, última reforma), México.
- Comisión de Aguas Nacionales (1998), “Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de enero de 1994, México (tercera edición).
- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y Leyes Complementarias* (2000), México, Berbera Editores.
- Schteingart, Martha (2000), “Aspectos conceptuales y metodológicos en estudios urbano-ambientales”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm 2 (44), pp. 233-252.
- Vargas Montes, Franco y Silvia Pavello Martínez (1999), “Análisis de la propiedad social del Distrito Federal en el umbral del siglo XXI”, *Estudios Agrarios*, año 5, vol. 12, pp. 9-53.