

ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ÁREAS DE RESERVA NATURAL PROTEGIDA: CRECIMIENTO, CONTROL Y PROPUESTAS.

Documento para motivar la participación del Observatorio de Vivienda en el Foro “Urban Thinkers Campus”

ANTECEDENTES Y CONTEXTO:

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el año de 1950 solamente el 43% de la población en México vivía en localidades urbanas. Para 1990, la población urbana representaba ya el 71 por ciento, aumentando hasta casi el 78 por ciento en el 2010. (INEGI., 2010) Este fenómeno demográfico, iniciado tanto por la migración del campo a la ciudad como por la drástica disminución de la mortalidad infantil a mediados del siglo XX impactó de forma diversa a cada una de las ciudades de nuestro país. En cuanto a vivienda en particular, la continua modificación de los planes y programas de desarrollo urbano, la insuficiente evaluación de las consecuencias de autorización de urbanización y expansión, así como la escasez de vivienda accesible para los sectores más pobres, entre otros, llevaron a un crecimiento desordenado. De este modo, se vio afectado el abastecimiento de bienes y servicios que van desde infraestructura básica –como el agua, el drenaje, la luz y la seguridad pública– hasta una eficiente movilidad urbana y un insuficiente establecimiento de áreas verdes, perjudicando con ello la calidad de vida de toda la población.

Las dinámicas de crecimiento que siguen las ciudades, cabe señalar, dependen genéricamente de la interacción de factores económicos, sociales, legales, políticos y culturales, mismos que definen la capacidad de la ciudad para llevar un crecimiento controlado y planificado. En el caso específico del Distrito Federal, uno de los problemas más importantes que han tenido que enfrentar los programas de planificación urbana es el déficit habitacional.

En efecto, según la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) de las 41 mil viviendas que se deberían entregar anualmente sólo 5 mil son construidas, lo que representa poco más del 12 por ciento de la necesidad de vivienda de la capital. (Milenio, DF acumula déficit de 200 mil viviendas: Seduvi., 2015) La falta de atención de este tema ha llevado a la acumulación de un rezago de al menos 200 mil viviendas. Ello implica que cada año 30 mil familias de escasos recursos se ven forzadas a vivir a áreas conurbadas de estados vecinos o se establezcan en asentamientos humanos irregulares. (Excelsior, 2014) Este fenómeno se ve agravado por factores tales como la carencia de suelo de uso habitacional, los conflictos existentes entre los ordenamientos urbanos y ecológicos –que en ocasiones tienen contradicciones en la indefinición de los límites– y la especulación de tierra. Se percibe, en definitiva, un efecto centrífugo.

La Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo objetivo es la ordenación y regulación de los asentamientos en el territorio nacional, no precisa una definición de “asentamiento

OBSERVATORIO DE VIVIENDA

humano irregular” aunque sí legisla sobre el tema. En particular, atribuye a la federación, las entidades federativas y los municipios, que tienen facultades concurrentes, la implementación de acciones coordinadas con objeto de reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos, y garantizar el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano. (Ley General de Asentamientos Humanos, Artículo 40)

En términos generales, la irregularidad de un asentamiento humano se puede definir como: “la ocupación de un conglomerado humano de un suelo o tierra determinada sin autorización y al margen de las leyes y de los planes de desarrollo urbano”. (Sedesol, 2010) Estos asentamientos irregulares suelen presentar problemas diversos. Así, por ejemplo, desde una perspectiva urbana, se nota una falta de servicios públicos y un incumplimiento de las normas básicas de construcción –ejemplo claro son las construcciones en zonas de riesgo–; desde una perspectiva legal, está el problema de la tenencia de la tierra.

ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ÁREAS DE RESERVA NATURAL PROTEGIDA

De acuerdo con el titular de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT), para 2014 en el Distrito Federal existían 867 asentamientos irregulares ubicados principalmente en 9 delegaciones lo que representa aproximadamente 50,703 viviendas. (Milenio, 2014) La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en su estudio *Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares*, apunta que:

[de] forma general existen dos tipos de ocupación irregular del suelo: la primera es mediante la ocupación directa del terreno por parte de la gente a quienes coloquialmente se les llama “paracaidistas”. La segunda, mucho más común, se da cuando las tierras que se ocupan no han sido previamente desincorporadas de un tipo de régimen de propiedad especial como el ejidal, el comunal, federal, municipal u otro; o no se han obtenido las autorizaciones urbanas conducentes, por lo cual la ocupación, división y fraccionamiento de la tierra resulta informal e irregular. (Sedesol, 2010)

PROBLEMÁTICA SOCIAL Y AMBIENTAL

El contexto en el que se van desarrollando los asentamientos humanos irregulares se desenvuelve en diversas dimensiones. Dos de ellas son la dimensión ambiental y la social. Un estudio realizado por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. sobre el ordenamiento y control integral de los asentamientos humanos irregulares ubicados en suelo de conservación (PAOT, 2010) describe estas dimensiones de la siguiente manera:

En cuanto a la dimensión ambiental, la problemática que se genera en los asentamientos es:

OBSERVATORIO DE VIVIENDA

1. Contaminación del suelo, subsuelo y el agua por desechos sólidos y aguas negras residuales que se vierten directamente al suelo, barrancas, ríos y canales.
2. Dificulta la filtración del agua pluvial al subsuelo, afectando la recarga de los mantos acuíferos de donde el Distrito Federal obtiene el 70% del agua que consume.
3. Deforestación que desencadena procesos de erosión eólica y pluvial del suelo, afectando sustantivamente el hábitat de la flora y fauna silvestre.

Ciertamente, los *suelos de conservación* se han convertido en un espacio aprovechado por los procesos de crecimiento irregular de las ciudades de nuestro país. La poca planeación del crecimiento urbano ha puesto en peligro el equilibrio climático y ecológico de la ciudad. El Valle de México, en concreto, es parte de una reserva de la biosfera que, según el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF), alberga al 2 por ciento de todas las especies del planeta, con más de 3,000 especies de flora y alrededor de 350 de fauna. La protección que se ha llevado a cabo en estas áreas de alta calidad ambiental no ha sido suficiente. Por el contrario, se estima que más del 45 por ciento del total de la superficie protegida se ha perdido por ocupación urbana y por cambios de uso de suelo. (Molla, 2015, pp. 87-88)

En cuanto a la dimensión social, la problemática que se genera en los asentamientos involucra temas como los siguientes:

1. Al existir una necesidad del suelo y la especulación sobre el mismo, los agentes fraccionadores intervienen para iniciar procesos de compra venta ilegal de terrenos.
2. Dichos terrenos no cuentan con servicios de infraestructura, educación, salud, recreación y mucho menos vivienda, además que la urbanización de dichos predios en muchos casos es prácticamente imposible y/o costoso para el Estado. (La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, n.d.) (PAOT, 2010)

Los asentamientos humanos irregulares se establecen frecuentemente en áreas no aptas para el crecimiento urbano, cuya consistencia es muy frágil y proclive al riesgo de perder su equilibrio. A esto se agrega que el proceso de autoconstrucción que siguen los asentamientos no obedece ninguna regulación o normativa, lo que los hace especialmente vulnerables a fenómenos meteorológicos, terremotos, inundaciones o deslaves y dificulta la llegada expedita de los servicios de emergencia como policía y bomberos.

Más aún, los servicios financieros y créditos con tasas accesibles son escasos y, habida cuenta de que la población de los asentamientos proviene de movimientos migratorios, sus conexiones familiares o de amistades que puedan apoyarlos ante una eventual crisis suelen estar debilitadas. En general, los bajos niveles de educación, el limitado acceso al agua, el quemado de basura, la baja cobertura de salud, la lejanía de los puestos de trabajo y el uso

OBSERVATORIO DE VIVIENDA

de fosas sépticas ante la falta de servicio de drenaje vuelve a esta población un foco de alta marginación y riesgo sanitario en todas las grandes ciudades.

En este contexto, la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial propuso tres medidas de mitigación o tratamientos al problema dependiendo de la circunstancia del asentamiento (PAOT, 2010):

1. *Consolidación*: dependiendo el grado de consolidación de los asentamientos humanos irregulares se plantea el cambio de uso de suelo mediante tres medidas:

- a. Aplicación de Programas de Desarrollo Urbano: se incluye a la normativa habitacional al integrar a los Asentamientos Humanos Irregulares a los programas existentes.
- b. Integración al límite de Poblado Rural: se incluye el asentamiento dentro del límite del poblado rural.
- c. Exclusión de áreas naturales protegidas: se cambia el uso de suelo del asentamiento, requiere una evaluación y justificación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente.

2. *Reubicación*: si los asentamientos humanos irregulares tienen un grado medio de consolidación y se encuentran en zonas de riesgo o con potencial productivo se les provee de un terreno con uso de suelo habitacional donde asentarse.

3. *Recuperación de suelo*: implementación de desalojos, medida extrema para el control de Asentamientos Humanos Irregulares.

Es este último punto cabe notar las razones en las que se fundamenta el desalojo:

Se instrumentará como una medida extrema para el control de Asentamientos Humanos Irregulares ubicados en Áreas Naturales Protegidas, suelos forestales o agrícolas, así como en los originados por invasión a la propiedad privada o social y que provocan un alto impacto urbano, social y ecológico, con el propósito fundamental de evitar la pérdida de superficies de valor ambiental y frenar el crecimiento urbano hacia estas zonas. (PAOT, 2010)

A esta tres medida propuestas por la PAOT se le agregan los *programas de crecimiento cero* que se llevaron a cabo a partir del año 2000 mediante la Comisión de Crecimiento Cero integrada, en aquel momento, por la Secretaría de Medio Ambiente, la de Desarrollo Urbano y Vivienda, la de Secretaría de Seguridad Pública y las autoridades delegacionales. (El Universal, 2006) Cuyo objetivo fue ofrecer “los servicios básicos y elementales para el desarrollo de una vida de calidad a los habitantes de los asentamientos humanos irregulares, ejecutando las acciones tendientes a la preservación del suelo de conservación ecológica y a la mitigación de los daños provocados por los mismos, limitando

OBSERVATORIO DE VIVIENDA

su crecimiento a través de la delimitación de los polígonos y los convenios de crecimiento cero celebrados con los propios habitantes de los asentamientos, así como la introducción de servicios básicos de electrificación”. (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2011)

SITUACIÓN ACTUAL

Hoy en día en muchas de las delegaciones de la capital existe una ambivalencia política en la que se mueven las autoridades. Quienes, por un lado, presentan una posición inflexible respecto a la ocupación ilegal del suelo, evitando establecer acuerdos con los pobladores, negándoles o atrasando la disposición de los servicios básicos de vivienda argumentando que el otorgar servicios como luz, agua y drenaje solo ocasiona que más pobladores se establezcan en esas zonas. Por otro lado, las autoridades no toman ninguna decisión o tratamiento al problema dejando que los asentamientos se establezcan reconociendo el crecimiento de la ciudad como un “hecho natural” para el que no hay oposición posible. (Molla, 2015) Manteniendo así a una población en una posición de marginación que no hará más que profundizarse ya que a medida que los procesos auto-constructivos se llevan a cabo el costo de instalación de la infraestructura federal básica aumenta. Además, deja a esta población vulnerable ante chantajes e impostores pues en ocasiones los asentamientos humanos irregulares son aprovechados con fines político-electorales prometiéndoles el abastecimiento de ciertos servicios a cambio de su participación en mítines y marchas. (Imagen del Golfo , 2015)

CONCLUSIONES GENERALES PARA MOTIVAR EL FORO

En palabras de Areli Sandoval Terán, en su informe de Derechos Humanos, *A Social Catch*, “Es indispensable que el Estado mexicano aborde los derechos en su interdependencia para comenzar a generar círculos “virtuosos” de seguridad humana.” (Social Watch, México, 2004) La realidad del Distrito Federal exige ver las problemáticas desde perspectivas que aporten a crear alternativas que tomen como centro de las reflexiones al ser humano. Mismas, en las que deberá prevalecer que todos tenemos los mismos derecho, sin discriminación alguna y estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles, como lo dice la Declaración de Derechos Humanos.

OBSERVATORIO DE VIVIENDA

Anexo 1:

EJEMPLO DE AMBIVALENCIA, EL MEDIO AMBIENTE Y EL ATRIBUTO DE ACCESO A SERVICIOS DEL DERECHO A LA VIVIENDA, EJEMPLO CONCRETO PROVISIÓN DE AGUA:

En 1999 el derecho al medio ambiente sano se incluye en el artículo cuarto constitucional y se reconoce que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar y en 2012 se modifica para incluir en un único párrafo, el derecho a un medio ambiente sano, la obligación del Estado de garantizar el derecho y la existencia de responsabilidad por deterioro o daño ambiental. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 4 párrafo 5.)

En cuanto al Distrito Federal, son facultades exclusivas de este: el suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales así como recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 73 fracción XXIX-G) (Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1988, artículos 4 y 7)

La Secretaria del Medio ambiente del Distrito Federal, dentro del ámbito de su competencia, tiene la responsabilidad de integrar la política ambiental respecto de la Ley de Aguas del Distrito Federal, prevenir y controlar la contaminación del agua, emitir normas ambientales con relación al manejo integral de los recursos, conducir la política ambiental con la construcción de obras hidráulicas y otorgar concesiones para la realización de obras y prestación de servicios hidráulicos. (La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal , n.d.)

La Ley de Aguas del Distrito Federal contempla que toda persona tiene derecho al acceso suficiente y seguro e higiénico de agua disponible para uso personal y doméstico, así como al suministro libre de interferencias. (Ley de Aguas del Distrito Federal, 2003, Artículo 5)

Así mismo, en la mencionada ley así como existe el reconocimiento del derecho se contempla la violación del mismo al establecer que:

Artículo 50. La prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, y en su caso, de tratamiento de aguas residuales y su reúso constituye un servicio público que estará a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del Sistema de Aguas de conformidad con lo establecido en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables. Los servicios hidráulicos a cargo de las autoridades no podrán prestarse a quienes habiten en asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación.

OBSERVATORIO DE VIVIENDA

REFERENCIAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917).
- El Universal. (21 de Enero de 2006). *Mancha urabana devora a Xochimilco*. Obtenido de <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/73623.html>
- Excelsior. (23 de Noviembre de 2014). *Cada año salen del DF 30 mil familias por falta de vivienda*. . Obtenido de <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/11/23/993942>
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (14 de Agosto de 2011). Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo64073.pdf>
- Imagen del Golfo . (25 de Febrero de 2015). *Ven fines electorales en programas de CORETT*. Obtenido de <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=41052622>
- INEGI. (2010). *Población rural y urbana*. Obtenido de http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P
- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal . (s.f.). *Parte III. Núcleo Seguridad humana*. Obtenido de http://directorio.cd hdf.org.mx/informes/III_seguridad_humana.pdf
- Ley de Aguas del Distrito Federal*. (2003). Obtenido de http://www.atl.org.mx/aguadf/images/docs/ley_aguaDF.pdf
- Ley General de Asentamientos Humanos*. (1976). Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. (1988).
- Milenio. (13 de Agosto de 2014). *Tiene DF 867 asentamientos irregulares: PAOT*. Obtenido de http://www.milenio.com/df/asentamientos_irregulares-PAOT-viviendas-delegaciones-DF_0_353365029.html
- Milenio. (Febrero de 2015). Obtenido de DF acumula déficit de 200 mil viviendas: Seduvi.: http://www.milenio.com/df/Seduvi_norma_26-deficit_de_vivienda_DF-expulsion_a_periferia-zonas_de_riesgo_0_470353280.html
- Molla, M. (2015). *El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan*. Obtenido de https://www.uam.es/departamentos/filoyletras/geografia/descargasdelegacion_tlalpan.pdf
- PAOT. (2010). *Diagnóstico de Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación*. Obtenido de <http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/EOT-08-2010.pdf>
- Sánchez, E. (s.f.). *Expansión Urbana en Suelo de Conservación, Asentamientos Humanos Irregulares*. Obtenido de http://ciudadanosenred.com.mx/htm/areas/0/sanchez_barrientos.pdf
- Sedesol. (2010). *Diagnóstico Sobre la Falta de Certeza Jurídica en Hogares Urbanos en Condiciones de Pobreza Patrimonial en Asentamientos Irregulares*. Obtenido de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/D_PASPRAH_2011.pdf

OBSERVATORIO DE VIVIENDA

Social Watch, México. (2004). *Derechos y seguridad humana para romper el círculo vicioso*. Obtenido de http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/es/mexico2004_esp.pdf