

Barrancas

Introducción

En virtud de la creciente urbanización de la Ciudad de México, las barrancas son algunas de las áreas verdes representativas que han resentido un proceso de deterioro y afectación, primordialmente por; depósito de basura, relleno con cascajo y otros materiales, descargas de aguas residuales, construcciones y asentamientos irregulares.

Lo anterior, además ha propiciado un aumento y crecimiento desmedido de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, que son muy vulnerables ante sucesos naturales, como son las precipitaciones pluviales y los sismos.

Asimismo, en las zonas de barrancas prevalece un estado de incertidumbre en cuanto al régimen de propiedad, ya que en la mayoría de los casos no se encuentran delimitadas las zonas federales de los cauces existentes en el Distrito Federal y no aparecen en el Registro Público de la Propiedad inscripciones registrales que proporcionen certeza jurídica al respecto.

Por otra parte, en los distintos ordenamientos jurídicos, tanto del ámbito Federal como del Distrito Federal, las barrancas no se han regulado como un bien específico y con características peculiares, sino que se han establecido en forma dispersa una gran cantidad de disposiciones que regulan diversos aspectos afines a las mismas, como son; el régimen de propiedad, los usos de suelo permitidos en las mismas, y las obras y actividades específicas que las afectan o que conllevan su aprovechamiento.

La dispersión en la regulación de las barrancas, además se vincula con un régimen de distribución de competencias entre las instancias federales y locales, confuso e impreciso, que lejos de traducirse en una conjunción de esfuerzos y en una coordinación institucional eficiente, ha generado una ausencia de autoridad en las barrancas.

Por lo anterior en este trabajo se presentará un breve diagnóstico sobre la situación actual que prevalece en las zonas de las barrancas del Distrito Federal y la gestión institucional que se ha realizado al respecto, así como las recomendaciones para atender la problemática y las conclusiones que se tienen sobre el tema.

Diagnóstico

En la Ciudad de México se tienen contabilizadas 74 barrancas distribuidas en ocho delegaciones políticas, en una superficie de 272.50 km².¹

Las barrancas son elementos físicos importantes para mantener un equilibrio ecológico en la Ciudad de México, ya que proporcionan diversos servicios ambientales, de entre los cuales destacan: 1) Inciden en la regulación del clima; 2) Permiten la captación de aguas pluviales; 3) Constituyen el hábitat natural de diversos ejemplares de la vida silvestre; y 4) Ayudan a amortiguar los contaminantes que existen en el ambiente. Además, las barrancas pueden servir como zonas de recreo y esparcimiento, así como de espacios públicos adecuados para el desarrollo de actividades culturales.

En la actualidad las barrancas de la Ciudad de México son zonas muy vulnerables, y son afectadas primordialmente por; depósito de basura, relleno con cascajo y otros materiales, descargas de aguas residuales, construcciones y asentamientos irregulares; y los esfuerzos institucionales por detener y contrarrestar dichas afectaciones, han sido insuficientes y en algunos casos casi nulos, situación que es aprovechada por los responsables de tales hechos, que en lugar de resentir un castigo por parte de las autoridades están beneficiándose de la falta de actuación efectiva y de la impunidad que en ese rubro prevalece en la Ciudad de México.



Lo anterior prevalece en un contexto de incertidumbre en cuanto a las instancias responsables de atender y resolver tal problemática, propiciado entre otras cosas por una dispersión en la regulación de los hechos que afectan a las barrancas y por la incapacidad institucional ante la insuficiencia de instrumentos jurídicos eficientes y de recursos de toda índole, lo cual incluso, ha propiciado que se consideren como tierra de nadie.

¹ “Proyecto Integral de Recuperación de Barrancas”, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal en el año de 1998.

En virtud de las consideraciones expuestas, es indispensable que se establezcan y lleven a cabo en forma coordinada entre las instancias competentes, estrategias y programas de inspección y vigilancia, así como de rescate de las barrancas; esto en forma simultánea a la ejecución de acciones concretas que detengan y sancionen los hechos que las afecten.



Ahora bien, a efecto de esclarecer el camino que es posible seguir en la búsqueda del objetivo principal, que es conservar y restaurar las barrancas del Distrito Federal, enseguida se hace referencia a la regulación de tales zonas, así como a las diversas acciones que proceden por obras o actividades ilícitas que las afectan.

Marco Jurídico

Los ordenamientos jurídicos que regulan lo referente al uso, aprovechamiento, restricciones y vigilancia de las barrancas en el Distrito Federal, se refieren fundamentalmente a las cuestiones urbanas y ambientales, a través de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento, los programas de desarrollo urbano derivados de dicha Ley (general, delegacionales y parciales), la Ley Ambiental del Distrito Federal, junto con el Programa General de Ordenamiento Ecológico; la Ley de Aguas Nacionales con su respectivo Reglamento; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y las Leyes Generales de Desarrollo Forestal Sustentable y de Vida Silvestre. Si bien los instrumentos mencionados regulan algunos aspectos relacionados directamente con las barrancas, en otros son contempladas de manera indirecta al concebirlas como parte del suelo de conservación del Distrito Federal, sin tomar en cuenta las que se localizan en suelo urbano; sin embargo, en ninguno de los casos son vistas de manera integral, es decir, solo se consideran en términos de usos de suelo y afectaciones al medio ambiente de manera aislada, sin tomar en cuenta la interrelación estrecha que existe entre los aspectos urbano, ambiental, social y económico.

Asimismo, la regulación de las barrancas se da en dos ámbitos; uno es el que corresponde a la utilización del suelo y el otro a obras o actividades específicas en las distintas materias o aspectos que prevalecen sobre dicho recurso natural.



La regulación de las barrancas dentro del sistema de planeación del desarrollo del Distrito Federal, se da a partir de los programas de desarrollo urbano y del ordenamiento ecológico. Estos instrumentos aportan los lineamientos básicos para su tratamiento y manejo a través de la zonificación establecida por cada uno, sin embargo, es preciso destacar que no aportan los criterios específicos en cuanto a los usos permitidos, condicionados o prohibidos que se pueden desarrollar.

Dentro de la referencia a este ámbito de regulación, se incluye el régimen de áreas naturales protegidas, y la evaluación del impacto ambiental. En los dos casos, es claro el efecto de tales regímenes sobre el ejercicio del derecho de propiedad de los terrenos que se ubican alrededor de las barrancas, por lo que consideramos importante incluirlos como instrumentos de regulación del uso del suelo.

En el caso de las barrancas, la evaluación del impacto ambiental se constituye en uno de los instrumentos preventivos de política ambiental más importantes, ya que, como se verá más adelante, las obras y actividades que afectan la vegetación y los suelos de escurrimientos superficiales, barrancas, cauces y canales del Distrito Federal, requieren de autorización de impacto ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. Es decir, sin tratarse de un instrumento de regulación del suelo, a través del procedimiento de evaluación del impacto ambiental es posible prever, evitar, mitigar y compensar los efectos adversos al ambiente y los recursos naturales por obras o actividades que se realicen en las barrancas.



La segunda dimensión que debe ser reconocida en la regulación de las barrancas, es la que corresponde a actividades concretas, ya sea de preservación o aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de otro tipo, como son; construcciones; poda, derribo y trasplante de árboles; manejo de residuos sólidos; aprovechamiento de recursos forestales; aguas nacionales y bienes asociados a ellas; y vida silvestre.



Dentro de este marco, es importante referir que del análisis de los principales ordenamientos jurídicos que regulan el uso, aprovechamiento, restricciones y vigilancia de las barrancas en

el Distrito Federal, así como de los bienes asociados a las mismas, se desprende lo siguiente:

- La LDUDF y la LADF prevén definiciones y tratamientos diferentes para las barrancas a partir de su ubicación, es decir si se encuentran dentro o fuera del área urbana.
- Tanto la LDUDF como los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano no prevén una regulación específica para la zona de barrancas.
- La LDUDF no incluye disposiciones para la realización de obras y actividades en la zona de barrancas.
- El PGDUDF considera a las barrancas como parte del suelo de conservación, sin embargo la zonificación que marca el PGOEDF no establece ninguna regulación específica para éstas.
- Los programas delegacionales de desarrollo urbano consideran a las barrancas como áreas verdes de valor ambiental, categoría que no se encuentra establecida en la LDUDF, ni en la LADF, además de señalar para las mismas diversas categorías.
- Aún y cuando a través del Decreto por el que se reforma el Artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se aprueban los programas delegacionales de Desarrollo Urbano Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de junio de 1997, se establecen acciones muy concretas para la delimitación de la zona de barrancas en el Distrito Federal, así como plazos específicos para su realización, a la fecha se desconoce la elaboración del estudio respectivo.
- Los programas parciales son los únicos instrumentos de planeación que aportan normas específicas para el uso y aprovechamiento de las barrancas, pero no establecen cuales son las instancias competentes para la vigilancia de éstas.
- No se cuenta con un estudio que precise las características y condiciones biológicas, sociales y económicas en que se encuentran las barrancas en el Distrito Federal, así como una zonificación específica para usos y restricciones.

Atendiendo a las consideraciones vertidas, así como los ordenamientos jurídicos que regulan a las barrancas, podemos distinguir tres tipos de procedimientos; administrativos, penales y civiles; así como diversas acciones tanto a nivel federal como local, que pueden ejercitarse para que se sancionen las conductas ilícitas que se suscitan en tales zonas.

Resultados de la gestión de la PAOT

A pesar del bajo interés de la población por denunciar situaciones que violen las disposiciones aplicables las barrancas del Distrito Federal, la Procuraduría ha atendido de manera puntual esa problemática mediante el desahogo de las denuncias recibidas, el inicio de actuaciones de oficio, la promoción de actividades coordinadas con otras autoridades locales, y la elaboración de documentos de consulta y difusión.

Sin embargo, es muy notorio que las delegaciones del sur son las que menos denuncian y tal vez valdría la pena indagar más a fondo para detectar la razón fundamental de no acudir a instancias especializadas en estos temas, que podría ser incluso, la falta de credibilidad que tienen las instituciones entre la población, o la pérdida de la sensibilidad ante estos problemas

La Procuraduría, ha registrado 11 expedientes por denuncias asociadas a daños a barrancas, debido a descargas de aguas residuales, invasiones, destrucción de áreas verdes y relleno con residuos sólidos;

Denuncias Ambientales y del Ordenamiento Territorial atendidas por la PAOT en Suelo de Conservación y Barrancas (2003)

No.	Expediente	Fecha de Presentación	Denunciado	Estatus
1	PAOT-2003/CAJRD-0009/SOT-005	Jueves, 16 de Enero de 2003	Persona física	En proceso de investigación.
2	PAOT-2003/CAJRD-0015/SPA-07	Jueves, 23 de Enero de 2003	Persona moral	En proceso de investigación.
3	PAOT-2003/CAJRD-0042/SOT-017	Viernes, 07 de Febrero de 2003	Persona moral	CONCLUIDO. Emisión de Resolución.
4	PAOT-2003/CAJRD-0062/SOT-025	Viernes, 28 de Febrero de 2003	Persona física	En proceso de Investigación.
5	PAOT-2003/CAJRD-0065/SOT-026	Martes, 11 de Marzo de 2003	Autoridad	En proceso de investigación.
6	PAOT-2003/CAJRD-0070/SOT-28	Viernes, 14 de Marzo de 2003	Autoridad	En proceso de investigación.
7	PAOT-2003/CAJRD-0104/SOT-050	Martes, 29 de Abril de 2003	Autoridad	En proceso de investigación.
8	PAOT-2003/CAJRD-0234/SOT-110	Lunes, 21 de Julio de 2003	Persona física	En proceso de investigación.
9	PAOT-2003/CAJRD-0253/SPA-128	Jueves, 31 de Julio de 2003	Persona física	En proceso de investigación.
10	PAOT-2003/CAJRD-0285/SOT-136	Miércoles, 20 de Agosto de 2003	Autoridad	En proceso de investigación.
11	PAOT-2003/CAJRD-0327/SOT-154	Lunes, 22 de Septiembre de 2003	Persona física	En proceso de investigación.

Fuente: PAOT. Sistema de Atención de Denuncias y Actuaciones de Oficio.

En el año 2003, la PAOT inició **8** actuaciones de oficio por diversos hechos que afectan a las barrancas de la Ciudad de México; como son; extracción de tierra y cubierta vegetal, relleno con cascajo, asentamientos irregulares y descargas de aguas residuales, primordialmente.

Actuaciones de oficio			
Investigación	Fecha	Asunto	Seguimiento
PAOT-2003-AO-02	31 de marzo de 2003	Investigación sobre el sistema de barrancas de la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec, al detectar la presencia de descargas de residuos sólidos y aguas grises que pueden contaminar y amenazar la biodiversidad de esa zona que, por sus características, fue decretada como Área Natural Protegida (ANP) desde 1992.	En proceso de investigación.
PAOT-2003-AO-05	25 de abril de 2003	Investigación relativa a la deforestación de la barranca "El Zapote" debida al establecimiento de un camino de aproximadamente seis metros de ancho por 350 metros de largo, que comunica la calle Bosques de Tejocotes con el cauce de la Barranca. Este hecho se ubica en la delegación Cuajimalpa de Morelos.	Resuelta.
PAOT-2003-AO-06	25 de abril de 2003	Investigación realizada por el presunto relleno de la zona de rescate ecológico para ampliar la superficie horizontal de los predios 3er y 5º. Ubicados al sureste de la 4ta. Cerrada de Potrero de Tepito, a partir de la Avenida Camino Viejo a Mixcoac, en el Pueblo de San Bartolo Ameyalco, Delegación Álvaro Obregón.	En proceso de investigación.
PAOT-2003-AO-07	9 de junio de 2003	Investigación que se refiere al relleno con escombros y residuos sólidos de tres diferentes áreas y la construcción de una vivienda en la calle Prolongación Lázaro Cárdenas sobre la superficie de la barranca denominada Atzoyapan en el ejido de San Mateo Tlaltenango en la Delegación Cuajimalpa de Morelos.	En proceso de investigación.

PAOT-2003-AO-08	10 de junio de 2003	Actuación de oficio por parte de la PAOT respecto del asunto consistente en la ejecución de obras de preparación del sitio en la barranca "El Ocote", realizando movimiento de tierras (trabajos de terracería) y nivelación de terreno, lo cual está ocasionando daños a la vegetación natural existente en la zona que ocupa la parte trasera del predio ubicado en el número 539 de la Av. Secretaría de Marina, Lomas del Chamizal, delegación Cuajimalpa de Morelos.	En proceso de investigación.
PAOT-2003-AO-09	10 de julio de 2003	Actuación para investigar la nivelación del terreno y extracción de tierra y cubierta vegetal del suelo de la barranca adyacente a la avenida Centenario y su posterior depósito en la barranca adyacente a la Calle Pedro Aguirre Cerda, ubicadas en las colonias Lomas de Tarango y 2ª. Ampliación Presidentes, respectivamente, de la Delegación Álvaro Obregón.	En proceso de investigación.
PAOT-2003-AO-10	25 de julio de 2003	Investigación relativa a la existencia de 11 construcciones precarias hechas de lámina galvanizada, madera, lámina de asbesto, cartón y plástico, que se encuentran en una situación de alto riesgo por ubicarse en la parte alta de la ladera sur de la Barranca de Mixcoac, en colindancia con el Circuito Gómez Farías, a la altura del Andador Michoacán, a diez metros del lote 7, manzana 19 del andador San Luis P., Col. Reacomodo Valentín Gómez Farías, Delegación Álvaro Obregón.	En proceso de investigación.
PAOT-2003-AO-12	24-Sep-2003	Investigación de la construcción de un estacionamiento de cinco niveles en el predio ubicado en Calle Río Chico 3, Colonia San Ángel Chimalistac, Delegación Álvaro Obregón, en esta ciudad.	En proceso de investigación.

Fuente: Subprocuradurías de Protección Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la PAOT.

Recomendaciones

Relación de los problemas más representativos que se tienen actualmente para la realización de procedimientos jurídicos eficientes en la protección de las barrancas, así como las posibles líneas de acción para su atención y las acciones de seguimiento correspondientes.

		PROBLEMAS	LÍNEAS	ACCIONES DE SEGUIMIENTO
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	Inicio y tramitación	<ul style="list-style-type: none"> -Falta de información temprana y oportuna, así como de dirección de la información y de monitoreo. -Confusión de competencias -Coordinación ineficiente -Carencia de programas de vigilancia del uso del suelo -Incapacidad de acción pública o institucional -Mala regulación de medidas cautelares falta de aplicación de las mismas. -Insuficiencia e ineficiencia de dictámenes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Índice de afectación de barrancas. -Monitoreo permanente accesible al público y compatible entre instituciones. -Adecuar marco jurídico e institucional para definir competencias. -Institucionalizar iniciativas de coordinación. -Establecer dispositivo de acción emergente. -Adecuación jurídica para facilitar la aplicación de medidas cautelares. 	<ul style="list-style-type: none"> -Definir elementos básicos, así como un posible diseño del índice de afectación de las barrancas del D.F. -Elaborar proyecto de reformas a la Ley Orgánica y al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. -Definir enlaces institucionales para la ejecución y seguimiento de acciones coordinadas y oportunas ante obras y actividades ilícitas en barrancas.
	Conclusión	<ul style="list-style-type: none"> -Falta de imposición de medidas de reparación del daño ambiental. -Falta de mecanismos intermedios, como conciliaciones, arbitrajes y otros. -Inejecución de clausuras, demoliciones, multas, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> -Reconocer mecanismos alternativos de solución de conflictos -Sistema de seguimiento y control de ejecución de sanciones. -Adecuar normatividad para agilizar procedimiento y promover su aplicación 	<ul style="list-style-type: none"> -Aplicar mecanismos alternativos de solución de conflictos y procedimientos que faciliten la ejecución de sanciones y la celeridad en la tramitación del procedimiento de verificación o inspección.

		PROBLEMAS	LÍNEAS	ACCIONES DE SEGUIMIENTO
PROCEDIMIENTO PENAL	AVERIGUACIÓN PREVIA	<ul style="list-style-type: none"> -Insuficiencia de capacidades del Ministerio Público -Falta de denuncias -Mala integración de elementos: dictámenes, peritajes, retraso en la integración -Resolución del procedimiento: reserva o no ejercicio. 	<ul style="list-style-type: none"> -Capacidades de la Procuración de justicia (entre otros legitimidad plena para la PAOT) -Coordinación para dictámenes 	<ul style="list-style-type: none"> -Impulsar la aplicación de reformas al capítulo de delitos ambientales del Nuevo Código Penal del Distrito Federal de enero 2004. -Conferirle a las autoridades ambientales la función de coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación de delitos ambientales y territoriales. -Reforzar coordinación institucional -Reforzar la capacidad institucional de la PAOT a efecto de que este en condiciones óptimas para elaborar dictámenes.
	PROCESO	<ul style="list-style-type: none"> -Ineficiente conocimiento de la problemática de los jueces -Falta de aplicación de las medidas de reparación 		<ul style="list-style-type: none"> -Propiciar acercamiento con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y establecer un programa de sesiones entre dicho órgano y las autoridades ambientales.

Conclusiones

- 1.- En la actualidad las barrancas sufren un proceso de afectación y degradación cada vez más significativo.
- 2.- Existe un vacío de autoridad para sancionar las obras y actividades que afectan las barrancas del Distrito Federal, así como para restaurar o compensar los daños que se ocasionan a las mismas.
- 3.- Por la importancia ambiental, social y cultural que revisten las barrancas es urgente que se sigan las líneas de acción y se ejecuten las acciones de seguimiento propuestas en el apartado de recomendaciones.
- 4.- Es indispensable que se lleve a cabo un programa de rescate de las barrancas, que garantice su conservación y un aprovechamiento acorde a sus características naturales.