

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 2o., 7o. Y 51 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MIRZA FLORES GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 77, numerales I y II, del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como objetivo facultar a la federación para que a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (Sedatu) impulse el establecimiento de áreas verdes en los centros urbanos del país, a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y a la mitigación de los efectos del cambio climático producidos por la emisión de gases de efecto invernadero promoviendo con ello un estilo de vida saludable para las familias mexicanas.

De acuerdo con McClung de Tapia y Acosta Ochoa,¹ el proceso de urbanización en México empezó alrededor de los años cuarenta, el país pasó de ser un territorio preponderantemente rural a un país con centros de población establecidos alrededor de grandes fábricas y maquiladoras, el proceso de urbanización se dio como consecuencia de la migración de miles de campesinos que salían de las comunidades agrícolas y ganaderas en busca de mejores oportunidades de empleo en las metrópolis.

El auge económico del paradigma de industrialización por sustitución de importaciones, las consecuencias de las reformas agrarias, que permitieron a los ejidatarios convertir las tierras comunales en propiedad privada y la inversión del gobierno federal en obras de infraestructura, salubridad y vivienda detonaron un proceso acelerado de urbanización; de hecho, en este año (1940), se calculaba que sólo 32.6 por ciento de la población se concentraba en las zonas urbanas; para 1980, ya era de 65.

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa Rescate de Espacios Públicos para el Ejercicio Fiscal de 2015 y Subsecuentes,² las ciudades y zonas metropolitanas concentran a siete de cada 10 mexicanos y continuarán creciendo como resultado del incremento natural de la población; asimismo, la configuración político-geográfica del país promoverá un aumento de las zonas conurbadas y metropolitanas en los próximos años. Se prevé que para 2030, la población urbana representará 75.2 por ciento de la nacional.

El crecimiento de las ciudades sin una planeación adecuada bajo criterios de sustentabilidad, provoca que la “mancha urbana” se apropie de las reservas ecológicas de otros territorios para obtener recursos y exportar sus residuos. Así mientras más grandes y acaudaladas sean las ciudades, la demanda de superficie territorial para cubrir sus demandas y asimilar sus desechos tiende a ser mayor, es decir su huella ecológica aumenta, trayendo como consecuencia el calentamiento global.³

En otras palabras, y de acuerdo con lo que se ha expresado en diversos foros y reuniones de la Comisión de Cambio Climático, las ciudades emiten grandes cantidades de gases de efecto invernadero, éstos atrapan la energía del sol y de este calor producido los océanos absorben entre 80 y 90 por ciento (mucho más que la cantidad absorbida por la atmósfera), en respuesta, la temperatura

promedio en la superficie terrestre se incrementa, lo que puede traer como consecuencia cambios en el patrón de circulación oceánica y provocar que algunas regiones marinas experimenten calentamientos o enfriamientos inusuales.

El clima es el resultado de una compleja interacción entre varios elementos y factores, por ello, una pequeña modificación altera todo el sistema: actualmente ya se observan y se seguirán experimentando en las próximas décadas los siguientes impactos:

- Aumento de la temperatura promedio global de los océanos y la superficie terrestre.
- Modificación de los patrones naturales de precipitación.
- Inundaciones recurrentes.
- Sequías más prolongadas.
- Disminución en la disponibilidad de agua para consumo humano, agrícola e hidroeléctrico.
- Disminución de la productividad agrícola.
- Disminución de los glaciares a escala mundial.
- Mayor propensión a incendios forestales.
- Alteración de los ciclos biológicos y distribución geográfica de la flora y fauna.
- Alteración de los vectores de enfermedades infecciosas en ciertas áreas.

Respecto a la emisión de dióxido de carbono, México contribuyó en 2011 con 1.4 por ciento de las emisiones globales derivadas principalmente de la quema de combustibles fósiles; es el décimo segundo país con mayores emisiones del mundo. De acuerdo con los estudios más recientes elaborados para México, en el país ya se pueden observar los siguientes cambios:

- El país se ha vuelto más cálido desde la década de 1960.
- Las temperaturas promedio a escala nacional aumentaron 0.85 grados Celsius; y las invernales, 1.3.
- Se ha reducido la cantidad de días más frescos desde los años sesenta del siglo pasado y hay más noches cálidas.
- La precipitación ha disminuido en la porción sureste desde hace medio siglo.⁴

En la década de 1970, los expertos en desarrollo, urbanistas, sociólogos y economistas vieron la urbanización como los signos positivos de la modernización que eventualmente traerían aparejada una mayor democratización y desarrollo de los países.

Como ejemplo de esta teoría, Seymour Martin Lipset, uno de los arquitectos de la teoría de la modernización argumentaba que “los diversos aspectos del desarrollo económico –la

industrialización, la urbanización, la riqueza y la educación– están tan estrechamente relacionados entre sí, de manera que constituyen un factor importante entre democracia y bienestar”.⁵

Sin embargo, en las últimas dos décadas, se ha comenzado a comprender el fenómeno del desarrollo urbano no como un proceso que inherentemente genere mayor democracia y bienestar, sino como un fenómeno que aumenta la exposición a desastres naturales y antropogénicos, concibe mayores problemas económicos y sociales como la marginalidad, pobreza, violencia intrafamiliar, drogadicción, movilidad, problemas ambientales y claramente genera riesgos y menor seguridad para la infraestructura y las inversiones del sector público y privado.

Pese a estas ideas previas como los asentamientos humanos garantes de la justicia social y la democracia, queda claro que éstas no previeron la generación de nuevos retos de las condiciones de vida humana, por ejemplo, el cambio climático, el cual se ha convertido en uno de los principales problemas para la sobrevivencia humana.

Ante los nuevos retos que enfrentamos por la creciente urbanización es necesario que los gobiernos conjuntamente con la sociedad civil emprendan acciones para mitigar y adaptar las consecuencias de los efectos del cambio climático, así como reconstruir el tejido social; una alternativa con alto impacto positivo es el establecimiento de áreas verdes dentro de las grandes urbes (parques, reservas ecológicas, jardines, huertos urbanos y áreas protegidas).

Actualmente, no se encuentra definida en ninguna ley federal el concepto de áreas verdes. Sin embargo, la Sedatu define las áreas verdes como “espacios ocupados o delimitados generalmente con especies vegetales, y pueden cumplir diversas funciones: ecológicas, ornamentales, recreativas, generadoras de fuentes de alimentos o recarga de mantos freáticos”.⁶

Según Sergio Puente, la calidad de vida constituye un concepto en permanente redefinición del espacio en cuanto a su significación y concreción en el espacio urbano. Las áreas verdes forman parte importante en la calidad de vida y forman parte de esos espacios, al cumplir una función social y beneficios ambientales en el medio urbano: En el primero albergan las actividades en el tiempo libre, como el deporte, el esparcimiento, la recreación y el beneficio estético. Como funciones ambientales, en la calidad del aire, enriquecimiento de la biodiversidad y beneficios en el suelo.⁷

Por ejemplo, la agricultura urbana y periurbana, comúnmente llamados “huertos urbanos”, de acuerdo con el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá:

Permiten maximizar la producción de diversos productos agropecuarios (especialmente hortalizas y frutas frescas) en espacios no utilizados en las ciudades y sus alrededores. Esto puede disminuir la huella ecológica, aminorar la pobreza (generando recursos y empleo), estrechar lazos familiares, contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional, proporcionar productos no tradicionales (como medicinas o especias), reciclar desechos (para la nutrición de plantas y animales) y eliminar terrenos baldíos que podrían terminar como basureros. Asimismo, permite reducir la distancia entre productores y consumidores y consecuentemente bajar precios y solucionar problemas de desabastecimiento, así como aminorar problemas graves de salud pública.⁸

De acuerdo con la entrevista realizada al director del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), doctor Mikel Arriola, 70 por ciento de los mexicanos tiene sobrepeso y obesidad, y –por tanto– está en riesgo de contraer diabetes. En 014 murieron por diabetes 20 mil derechohabientes del IMSS, lo que representa 16 por ciento de defunciones. Es la primera causa de mortalidad.⁹

En la misma entrevista, el doctor Mikel Arriola expresó:

Los estudiosos del fenómeno coinciden en que a partir de los años setenta se empezó a dar esta transición epidemiológica y empezó a crecer la mortalidad, aunque en esa década todavía no era motivo de preocupación porque la prevalencia era muy baja, sin embargo, se consolidaba entonces una migración muy fuerte del campo a la ciudad y también una fuerte incorporación de las mujeres a la vida laboral. Disminuyó la preparación de alimentos en casa, dando lugar a los alimentos industrializados con alta cantidad de azúcares refinadas, grasas saturadas y sodio. También se aumentó el sedentarismo y por consiguiente, el exceso de peso corporal entre la población.

En esta publicación también señaló que 15 por ciento del presupuesto (que son 42 millones) se está destinando para la atención de la diabetes, y que solo una persona con diálisis o hemodiálisis le cuesta al IMSS alrededor de 220 mil pesos al año y actualmente se están atendiendo 70 mil diabéticos en esta situación, lo que representa un gasto anual de 6 mil millones. Recalcó que “es necesario parar estas tendencias a la obesidad y la diabetes con medidas de políticas públicas (...) hay que darle un viraje de lo curativo a lo preventivo”.

En pocas palabras, esta iniciativa de ley también busca abonar al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, específicamente a cumplimentar las metas contenidas en la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, al promover la implementación de áreas verdes para contribuir al desarrollo sustentable, estaremos sumando esfuerzos para que los habitantes de las ciudades mexicanas tengan lugares de esparcimiento en donde puedan realizar actividades físicas como correr, caminar y realizar cualquier actividad de acondicionamiento físico.

Por otra parte, al promover el uso de espacios públicos para destinarlos al establecimiento de “huertos urbanos” se garantizará el derecho a una alimentación balanceada y nutritiva, coadyuvando con ello a cumplimentar el derecho humano a la salud, disminuyendo los gastos operativos de las instituciones que brindan estos servicios, cuidando con ello, el dinero de todos los mexicanos. Ya bastante se ha usado la frase “más vale Prevenimss”, en alusión a los hábitos que debemos hacer propios los ciudadanos para cuidar nuestra salud, y quiero ser muy consistente en este sentido; el Estado debe de poner los medios (como las áreas verdes) para que la ciudadanía pueda alcanzar el fin: estar saludables.

Con información del programa Huertos Efecto Verde, un metro cuadrado de azoteas verdes tiene los siguientes efectos ambientales:

- Captación de un kilogramo de bióxido de carbono y generación del oxígeno que consume una persona por año.
- Captación de 108 litros de agua de lluvia por año, permitiendo su retorno al medio ambiente.
- Producción de 12 a 20 plantas suculentas, facilitando el trabajo a productores.

Los beneficios que aportan las áreas verdes para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las urbes son diversos, pero cuantificables. Recordemos que México se comprometió en la COP 21 con la comunidad internacional a disminuir la emisión de gases de efecto invernadero y a generar 35 por ciento de energía limpia para 2024 y 43 por ciento a 2030, por lo que resulta de imperiosa necesidad legislar para otorgar mayores facultades a las dependencias y entidades de la administración pública federal para cumplir los compromisos adquiridos por México a nivel internacional para frenar los efectos del cambio climático, y sobre todo, cuidar el bienestar de los Mexicanos.¹⁰

La presente iniciativa busca complementar el espíritu que dio origen a la adición de la fracción II bis del artículo 7 de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2010.

De acuerdo con los considerandos del dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; y de Estudios Legislativos, de fecha 9 de febrero de 2010, por el que se aprueba la adición de la fracción mencionada supra, ésta se incluye en la ley con la finalidad de

Proveer a la autoridad federal de instrumentos que le permitan incidir de mejor manera en el logro de un desarrollo sustentable. Esto es especialmente importante cuando nos referimos a las obras de infraestructura que el mismo Estado realiza.¹¹

En el mismo documento se señala la necesidad de aprobar el proyecto de iniciativa para que la Secretaría de Desarrollo Social (a partir de 2014, estas facultades son otorgadas a la Sedatu) “adquiera la obligación de promover la implementación de elementos sustentables que mejoren las condiciones de habitabilidad y confort de los espacios públicos en las zonas urbanas contribuyendo también a la regeneración y rehabilitación del territorio en general con el objetivo de mitigar y adaptar los efectos del cambio climático”,¹² desafortunadamente sólo se otorga la facultad para la implementación de **sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética** en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, sin tomar en consideración el impacto positivo de contemplar dentro de los proyectos de infraestructura y equipamiento urbano a las áreas verdes.

En la actualidad, las áreas verdes en los espacios urbanos han tomado un gran auge debido a los beneficios que traen, por ejemplo, el 12 de julio 2016 fue inaugurada la iniciativa Vía Verde, un proyecto de Verde Vertical, dirigido por el arquitecto Fernando Ortiz Monasterio, que plantea la instalación de jardines verticales en más de mil columnas del segundo piso de la vía rápida más importante de la Ciudad de México.

Con más de 60 mil metros cuadrados de jardines verticales en las más de mil columnas del Periférico, Vía Verde tiene el objetivo de dotar con 27 kilómetros de nuevas áreas verdes, buscando ser “el mayor proyecto de naturación del mundo”. El proyecto propone un sistema que a través de especies vegetales buscará dotar de oxígeno a 2 mil 500 ciudadanos filtrando más de 27 mil toneladas de gases, captando 5 mil kilogramos de polvo y procesando más de 10 mil kilogramos de metales pesados.¹³

Compañeras y compañeros legisladores, definimos el desarrollo sostenible como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.¹⁴

Es necesario desdibujar los colores de los partidos políticos y sumar esfuerzos para otorgar facultades a la administración pública federal para realizar acciones para preservar, conservar y restaurar el medio ambiente, sobre todo en las grandes ciudades, que por la falta de planeación han crecido de forma desordenada, devorando los ecosistemas naturales que hoy se ven transformados en edificios de concreto; con voluntad política, podemos mejorar la situación actual de las generaciones presentes y dejar a las futuras, un mejor país, por ello, resulta de vital importancia reformar la fracción II Bis de la Ley General de Asentamientos Humanos para incluir a las áreas verdes como un espacio de oportunidad en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano para garantizar el desarrollo urbano sostenible.

Por lo expuesto someto a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción II Bis del artículo 2, se reforman las fracciones II Bis del artículo 7 y XI y XIII y se adiciona la fracción XIV del artículo 51 de la Ley General de Asentamientos Humanos

Único. Se **adiciona** la fracción II Bis del artículo 2, se **reforman** las fracciones II Bis del artículo 7 y XI y XIII, y se **adiciona** la fracción XIV del artículo 51 de la Ley General de Asentamientos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por

(...)

II Bis. Áreas verdes: Son los espacios urbanos, ocupados o delimitados generalmente con especies vegetales, y pueden cumplir diversas funciones: ecológicas, ornamentales, recreativas, generadoras de fuentes de alimentos, recarga de mantos freáticos, de recuperación y rehabilitación del entorno y similares como medidas de adaptación y mitigación de los efectos.

Artículo 7. Corresponden a la federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, las siguientes atribuciones:

II Bis. Promover la **implementación de áreas verdes** y sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible;

Artículo 51. La federación, las entidades federativas y los municipios fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para

I. a X. ...

XI. El impulso a la educación, la investigación y la capacitación en materia de desarrollo urbano; y

XII. ...

XIII. Promover la construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que requiera la población con discapacidad; y

XIV. Fomentar el rescate e impulso de áreas verdes en los centros de población.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano tendrá un plazo de 180 días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las modificaciones necesarias a su plan de trabajo y hacer públicas las acciones por realizar, ajustándose a los montos del presupuesto asignado a la dependencia para tales efectos en el ejercicio fiscal correspondiente, en cumplimiento

de lo dispuesto en los artículos 7, fracción II Bis, y 51, fracción XIV, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Notas

1 Emily McClung de Tapia, Guillermo Acosta Ochoa, Alejandro Terrazas Mata, Abril Cid Salinas. Nuestra huella en el planeta: la historia humana del origen a nuestros días, Editores Siglo Veintiuno.

2 Sedatu. Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos para el Ejercicio Fiscal de 2015 y subsecuentes, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2014.

http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2015/rescate_espacios_publicos/RO_PREP_2015_DOF.pdf

3 Obra citada 1, página 63.

4 Exposición de motivos del acuerdo nacional por el que se emite la Estrategia Nacional de Cambio Climático, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2013.

Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013

5 Seymour Martin Lipset. *Political man: the social bases of politics*. Doubleday Publishings, Nueva York, 1963, página 41.

6 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. *Lineamientos específicos para la operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos 2013*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/5767/AnexoQ_Especificaciones_para_la_ejecucion_de_obra_fisica_2013_24-may-13_.pdf

7 Elia Chiki Miyasako Kobashi. *Las áreas verdes en la Ciudad de México*, tesis para obtener el grado de doctora en derecho ambiental, Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Azcapotzalco, página 65.

8 Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, *Agricultura urbana*. Disponible en

<http://www.incap.int/index.php/es/areas-tematicas/nutricion-y-sus-determinantes/centro-de-capacitacion-en-seguridad-alimentaria-y-nutricional-cais/agricultura-urbana> (Fecha de consulta: 26 de julio de 2016.)

9 Vera, Rodrigo. “México diabético”, en revista *Proceso* número 2076, México, 14 de agosto de 2016, páginas 7-11.

10 Cfr. México y la COP 21, disponible en <https://www.gob.mx/cop21>

11 Dictamen en Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; y de Estudios Legislativos, Primera, de la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción II Bis al artículo 7 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/02/asun_2632479_20100223_1266940296.pdf

12 Ibidem.

13 Vía Verde: Un nuevo debate de sustentabilidad en México; Arch-Dayli, 15 de julio de 2016.

<http://www.archdaily.mx/mx/791416/via-verde-un-nuevo-debate-de-sustentabilidad-en-mexico> (Fecha de consulta: 26 de julio de 2015.)

14 ONU, Informe titulado «Nuestro futuro común» de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, disponible en:
<http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de septiembre de 2016.

Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica)