

**Elaboración del Proyecto
de la Nueva Ley de
Desarrollo Urbano del
Distrito Federal**

Tabla de contenido

1	Presentación	4
2	De la Planeación comprensiva a la Planeación estratégica.....	6
2.1	Santa Fe	11
2.2	De Bando Informativo Dos a Normas 30 y 31	20
2.3	Reflexión final	30
2.4	Bibliografía.....	32
3	Evolución de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Desarrollo Urbano en el Distrito Federal	40
3.1	Ordenamiento ecológico del territorio y desarrollo urbano. Los primeros instrumentos en estas materias.....	41
3.2	Los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio	43
3.2.1	Ley Federal de Protección al Ambiente (1982)	43
3.2.2	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988) 44	
3.2.3	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Modificaciones 1996)	47
3.2.4	Ley ambiental de protección a la tierra en el Distrito Federal (LADF).....	52
3.2.5	Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF)	54
3.3	Los Programas de Desarrollo Urbano	58
3.3.1	Ley General de Asentamientos Humanos (1976)	58
3.3.2	Ley General de Asentamientos Humanos (1993)	61
3.3.3	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDU DF).....	64
3.4	Conclusiones	68
4	Conflicto, justicia y desarrollo urbano en el Distrito Federal	71
4.1	Presentación.....	71
4.2	Desarrollo urbano, conflictos por competencias y control constitucional	72
4.2.1	Las controversias constitucionales en materia urbano-ambiental: una aproximación general.....	73

4.2.2	Las controversias constitucionales y la planeación y gestión urbana en el Distrito Federal	78
4.2.2.1	Controversia constitucional 20/2002	79
4.2.2.2	Controversias constitucionales 8/2008, 27/2008 y 28/2008	81
4.2.2.3	Controversia constitucional 11/2009 (y su relación con la 158/2008) 84	
4.2.2.4	Controversia constitucional 28/2009	86
4.2.3	Balance.....	90
4.3	Normatividad urbano-ambiental, denuncias por incumplimiento y usos de suelo 93	
4.3.1	Panorama general	95
4.3.2	Distribución espacial.....	97
4.3.3	Actividad del denunciante.....	100
4.3.4	Usos de suelo formales y de hecho	101
4.3.5	Balance.....	104
5	Exposición de motivos	106
5.1	Introducción.....	106
5.2	De la planeación urbana a la planeación territorial: cambios y expectativas 107	
5.3	La propuesta.....	112
6	Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal	125

1 Presentación

El presente documento contiene la propuesta de una nueva legislación, elaborada como parte del proyecto “Elaboración del Proyecto de la Nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”. Dicha propuesta es resultado de un esfuerzo de análisis que no se limitó al trabajo de gabinete, sino que se derivó de una serie de estudios y consultas a expertos. Así, por un lado, se recogen los resultados de los talleres organizados por la propia PAOT los días 29 de septiembre, 2 y 10 de octubre de 2014, en los que participaron alrededor de cien profesionistas de los sectores público y privado, así como de la academia.

Por otro lado, además de un análisis a profundidad de la legislación vigente en materia de ordenamiento territorial y de su evolución desde los años setenta, se realizaron como parte de este trabajo tres trabajos de investigación especializada que arrojan elementos importantes para la redacción del proyecto. En primer lugar, se llevó a cabo un balance del estado del conocimiento y del debate público sobre la gestión territorial de la Ciudad de México, incluyendo no solamente los trabajos académicos más relevantes publicados en las últimas décadas, sino también una reconstrucción del debate en los medios de comunicación. Ese estudio, que constituye el capítulo primero del presente documento, arroja como conclusión el hecho de que la gestión territorial en la Ciudad tiene un grave déficit de legitimidad, ya que el conjunto de los actores sociales que están vinculados con ella experimentan una profunda satisfacción con los procedimientos a través de los cuales se toman las decisiones que modifican el entorno en la Ciudad.

El segundo capítulo contiene un estudio sobre la relación entre el ordenamiento ecológico del territorio y la planeación del desarrollo urbano que, como se sabe, se han llevado a cabo como funciones diferenciadas, desde que en las reformas a la legislación ambiental de 1996 se impuso el criterio de que ambos fuesen sistemas separados de planeación. Dicho estudio aporta elementos suficientes para

sustentar la propuesta en el sentido de configurar un sistema de planeación territorial que integre la dimensión urbana y la dimensión ambiental en una visión de conjunto. Es por ello que el proyecto propone el abandono de la denominación “Desarrollo urbano” para adoptar como concepto rector el de “Ordenamiento territorial”.

El tercer capítulo presenta los resultados de investigaciones que ha impulsado la PAOT en los últimos años, que sistematizan información sumamente valiosa sobre las quejas que recibe la propia PAOT así como en relación con las prácticas judiciales en conflictos de uso del suelo. En un ejercicio sin precedentes, se aportan elementos para el proceso legislativo a partir de una reconstrucción empírica con información abundante sobre el modo en que la inconformidad de diferentes sectores se expresa en procedimientos administrativos y jurisdiccionales y, sobre todo, sobre el modo en que los jueces se hacen cargo (o no) de los conflictos sobre las transformaciones del entorno en nuestra ciudad.

Finalmente, se presenta la exposición de motivos y el articulado del proyecto de ley. En dicha exposición de motivos, además de que se recogen los resultados de los estudios anteriores, se pondera la importancia del proceso en curso de reforma política del Distrito Federal, que sin duda cambiará las condiciones institucionales del ordenamiento territorial. Se trata, evidentemente, de una propuesta que habrá de ser sometida a los procesos de consulta y a las reglas propias de la vida parlamentaria, si es que los actores relevantes consideran pertinente que se convierta en una iniciativa formal.

2 De la Planeación comprensiva a la Planeación estratégica.

El siglo XX se caracterizó por un intenso ritmo de urbanización mundial que instó a la formalización de un marco orientador del crecimiento y la transformación de las ciudades. Diferentes paradigmas de la planeación urbana han contribuido a la definición del espacio urbano a través de los años.

Entre los grandes precedentes de la planeación urbana del siglo XX destacan: la ordenanza de zonificación de Nueva York de 1916 y el “Urban and Rural Planning Act” que concibieran Geddes y Abercrombie en 1947 en Gran Bretaña, en los que se propone una nueva forma de proyectar futuros usos de suelo y modelos de desarrollo sujetos a reevaluación periódica. Estos fundamentos, en el marco del intervencionismo estatal keynesiano, definieron lo que se hoy conocemos como la *planeación comprensiva* (Rahmatoallah, 2009: 336), también llamada *planeación indicativa* (Pradilla, 2009), modelo que permearía en los programas de gobierno, y concretamente, en los planes de desarrollo urbano de países europeos y americanos después de la Segunda Guerra Mundial, bajo la idea de articular el espacio físico a su dimensión económica, social y ambiental, centrándose en la totalidad de los procesos de las ciudades.

Los documentos generados a partir de esta perspectiva –muchas veces apilados en un cajón, sin la menor trascendencia. (Pradilla, 2009: 293)- han sido criticados por su rigidez y estancamiento, el idealismo y la falta de compromiso con la realidad cambiante, la desvinculación con las capacidades reales de gestión por parte de los gobiernos para implementar los planes, y la falta de mecanismos de participación en los planes de acción que evoca.

Ahora bien, el cambio de lógica de intervención estatal tuvo efectos significativos en el paradigma de la planeación urbana; a continuación un breve recuento de su evolución en el Distrito Federal.

En México, la planeación del desarrollo urbano se sustentaba tanto en grandes esquemas reguladores como en normas específicas, con validez estrictamente administrativa y de aplicación discrecional por parte de las autoridades. Duhau y Suárez (1993:3) afirman que el período entre 1933 y 1976 –es decir, entre la publicación de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y del Territorio de Baja California y Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal¹- no hubo ningún avance en “la dirección de formas de regulación del desarrollo urbano, que implicaran la sanción de un instrumento público vinculante, tanto para los ciudadanos como para las autoridades”.

Recordemos que la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) –de alcance nacional- y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) entran en vigor en 1976, año en que se elabora una primera versión del Plan Director, pero no es sino hasta 1980 que se reelabora y aprueba el primer Plan Director, formado por un Plan General y 16 Planes Parciales. Sin embargo, no está claro si éstos entraron en vigor, en tanto nunca fueron publicados oficialmente.

Con la aprobación de la LGAH se estableció la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano por cada centro de población. Sin embargo -y esto es bastante conocido en el círculo de urbanistas y profesionales afines- en México, el contenido de un Plan de Desarrollo Urbano para una ciudad podía repetirse en el Plan para una ciudad distinta, es decir, se copiaba a veces en su totalidad (exceptuando áreas y datos propios de la localidad); esto por parte de despachos privados, sin la capacidad técnica ni la voluntad honesta de proceder eficazmente. A esto se suma que los documentos, resultados de esta práctica, apenas se aplicaban, o bien, se diseñaban y/o utilizaban discrecionalmente para beneficio de ciertos intereses económicos. (Pradilla, 2009: 294)

En 1982 se publica por primera vez una nueva versión del conjunto de los planes, lo que marca el inicio de la institucionalización de la planeación, que poco después será fortalecido por ciertas formas de apropiación social de los planes. Aun cuando una mínima participación ciudadana intervino en su elaboración, las asociaciones de colonias residenciales encontraron en los planes un referente jurídico legítimo para apoyar sus demandas en materia de uso de suelo, proceso que desde entonces, y hasta nuestros días, tiene un gran peso en las demandas sociales frente al poder público respecto al desarrollo urbano.

En una amplia revisión sobre el cambio institucional en la regulación de los usos del suelo en la Ciudad de México, Azuela (1995) narra cómo las normas que originalmente habían surgido como instrumentos del poder público se convertían en instrumentos de actores no gubernamentales, a través de notables procesos de aprendizaje, que definían un antes y un después de la irrupción de las asociaciones vecinales como voces demandantes hacia las autoridades. También describe la aparición del síndrome LULU—por sus siglas en inglés, (*Locally unwanted land uses*)¹ cuando el gobierno convocó a consulta pública para la actualización del Plan Director a mediados de 1986, esta vez bajo la denominación de “Programa General de Desarrollo Urbano”, el cual, introdujo aspectos relativos a la zonificación primaria, así como el concepto de “reordenamiento urbano” (Duhau y Suárez, 1993:3). La convocatoria derivó en una amplia participación que se constata en las 410 modificaciones a los planes, las cuales, en su mayoría, consistieron en la reducción de densidades de construcción para mantener el uso habitacional unifamiliar de ciertas zonas (Azuela, 1995:160). En balance, planes elaborados por la administración del DDF, fueron intensamente modificados por organizaciones con una base territorial muy acotada: las colonias.

¹ Con esta expresión se trata de evitar la connotación negativa de las siglas NIMBY (*Not in my backyard*).

La década de los 80 está caracterizada por la transformación física de las llamadas “ciudades globales” (Sassen, 1991, 2001), relacionadas a modificaciones en la economía inmobiliaria, a la expansión de los mercados financieros y su integración global. Con el surgimiento de las funciones de la *ciudad global* aumenta la demanda de oficinas de alta calidad, lo que conduce a la formación de una “nueva geografía corporativa” (Grant y Nijman, 2002) que produce nuevos espacios urbanos, utilizados mayoritariamente por actores sin una identidad nacional claramente demarcada. Estos espacios demandan nuevos mecanismos de planificación correspondientes con los estándares globales emergentes, que podemos identificar en el modelo de la denominada *planeación estratégica*, que propone nuevas reglas para la gestión urbana, las cuales, al igual que las inversiones, se leen “cada vez más desnacionalizadas”. En esta adecuación, el papel del sector público se transforma; de ser rector en la formulación y ejecución de los proyectos urbanos -en la *planeación comprensiva*- a un rol de facilitador de la gestión de los proyectos.

En este sentido, y en el contexto de debate sobre la transnacionalización de espacios urbanos, mecanismos de planeación urbana flexible, selectiva y *ad hoc*, fueron introducidos poco a poco en el Distrito Federal (Parnreiter, 2011:19). La implantación de las políticas neoliberales fue de la mano con la extinción de la *planeación comprensiva*² para dar paso a los grandes proyectos urbanos o intervenciones urbanísticas, como instrumentos clave para impulsar el desarrollo de las ciudades. |

La adecuación al enfoque neoliberal de las políticas públicas implicó la adopción del nuevo estándar global de la planeación, que nace de propuestas del Banco Mundial y de la Organización de las Naciones Unidas-Habitat, como “Urban Management Programme”, “United Nations Centre for Human Settlements”, y “City Development Strategies” (CDS).

El eje de la *planeación estratégica* son los denominados *megaproyectos*, grandes intervenciones promovidas predominantemente por capital privado en asociación con

el sector público, o al menos, con su apoyo como facilitador estatal, tales como, la provisión de infraestructura (transportación, comunicación, energía), la regeneración de antiguas áreas industriales, militares, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias, etc.; la rehabilitación de grandes áreas de vivienda degradada; la construcción de nuevas zonas turísticas o recreativas; la creación de nuevos CBD (por sus siglas en inglés, *Central Business Districts*), o complejos de uso mixto; la recuperación de centros históricos, etc. (Carmona, 2009; Lungo, 2005). Proyectos de este tipo, impulsados en la mayoría de los casos por iniciativa gubernamental, con importante inversión pública, son incorporados a los planes estratégicos con el objetivo de incrementar la competitividad de las ciudades. La pregunta a la que invitan diversos académicos y profesionistas es, ¿hacia dónde se canalizan los beneficios de la recuperación del entorno urbano donde se construyen estos proyectos?

En el contexto de los procesos de formación de la *ciudad global* y la transformación de los mercados inmobiliarios urbanos, la gestión de los más grandes proyectos urbanos de los últimos años en el Distrito Federal, como Santa Fe, el rescate del Centro Histórico y la rehabilitación del Paseo de la Reforma se caracteriza por mecanismos de la *planeación estratégica*, con énfasis en la flexibilización y simplificación de los procedimientos para la autorización de obras urbanísticas. De acuerdo a Gustavo Garza (1999:165), este cambio en la gestión urbana fue producto de la desvalorización de los planes maestros promotores de estrategias a mediano y largo plazo.

Hacia 1988, las condiciones estructurales de crecimiento de la ciudad de México demandaban una revisión a los planes vigentes que en esencia, establecían densidades muy bajas. En lugar de esta revisión, el DDF recurrió a una estrategia distinta, en concordancia con la tendencia hacia la *planeación estratégica*: las ZEDEC (Zonas Especiales de Desarrollo Controlado), que proyectaban usos de suelo congruentes con los grandes proyectos urbanísticos. Con estos instrumentos, se tomó

distancia de aquella planeación de la visión global, que enmarcaban los Planes Maestros, para acotarla a casos particulares.

En su planteamiento, los ZEDEC convocaban a una discusión más acotada, y no a los amplios procesos de consulta de la experiencia previa (en la elaboración del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988). Su aprobación se formalizaba a través de un convenio entre representantes vecinales y autoridades del DDF, donde éstas se comprometían a “no modificar los usos del suelo en 15 años” (Azuela, 1995:165). Si bien este modelo de concertación consigue una fuerte legitimidad entre las partes del convenio, se renuncia a una discusión sobre el destino general de la ciudad. Vale la pena detenerse a ver cómo se expresaron las nuevas condiciones en el caso del proyecto Santa Fe, acaso el más claro ejemplo de *planeación estratégica* en la Ciudad de México de fines del siglo veinte.

2.1 Santa Fe

La planeación de Santa Fe tuvo el acierto de convertir una gran superficie desvalorizada en un polo de desarrollo que hoy define la estructura urbana de la ciudad. Sin embargo, los evidentes efectos negativos del proyecto nos hacen reflexionar sobre el modelo de planeación desde el cual se impulsó.

El proyecto Santa Fe se planteó como un subcentro urbano que concentraría actividades financieras corporativas, comerciales, habitacionales y de servicios, esto en consonancia con la tercerización de la economía en el país (Garza, 2008). En palabras de Pérez Negrete, Santa Fe respondió a dos objetivos “primero, como una respuesta a las expectativas que generó la inserción de los espacios locales en la lógica global en los últimos años y, segundo, como una alternativa a la continuidad de la expansión de la ciudad” (2007: 24-25).

Así, Santa Fe se presenta como el impulso hacia la modernidad sobre un territorio específico que registra el impacto de la globalización en el desarrollo urbano, referido por Borja y Castells (1997) como: un nodo urbano de gestión de servicios avanzados, necesario para integrarse a la economía global, caracterizado por una arquitectura moderna diferenciada del resto de la ciudad. Como dice Pérez Negrete:

“con la idea de crear una nueva imagen de la Ciudad de México como punto de articulación a la economía mundial, los planeadores buscaron romper con la apariencia de la vieja ciudad (...) Trataron de crear un sitio que fuera fiel reflejo de los ideales de la globalización: un sitio intensivo en la transferencia de conocimientos, de tecnología, de información, de los corporativos más importantes con presencia mundial, de servicios de avanzada; una zona con los mejores restaurantes, hoteles y zonas residenciales más exclusivas de México y del mundo.” (2010:6)

Más allá de Santa Fe, los cambios en la estructura espacial del mercado de inmuebles de oficina se aprecian principalmente en las delegaciones de Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón y Cuajimalpa, que concentran el mayor número de las casas matrices (sedes regionales) de las empresas más grandes en México (Parnreiter, 2011). Este sesgo de la inversión inmobiliaria de oficinas de alta calidad hacia el Poniente de la ciudad coincide con la concentración de esfuerzos de planeación a escala local, representada en los 7, 4 y 9 Planes Parciales de Desarrollo Urbano por delegación respectivamente³.



Mapa 2. Distribución geográfica de los 49 Planes Parciales de Desarrollo

Para la transformación de Santa Fe, concebida desde inicios de los 80, los siguientes instrumentos de planeación han sido concebidos a lo largo de las diferentes etapas del proyecto y las diferentes gestiones administrativas:

27 de julio de 1984. Decreto presidencial expropiatorio para el mejoramiento urbano de Santa Fe

Diario Oficial de la Federación, “DECRETO por el que se declara de utilidad pública el mejoramiento del Centro de Población, en la zona Santa Fe-Contadero y Santa Lucía-Santa Fe y para tales efectos de expropian diversos predios ubicados en las Delegaciones de Alvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos, con superficie de 426 hectáreas, 35 áreas y 97 centiáreas”.

16 de julio de 1987. Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón

Diario Oficial de la Federación, “ACUERDO por el que se aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de las Delegaciones Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco, por virtud de los cuales se modifican los Planes Parciales versión 1982”, 16 de julio de 1984.

11 de enero de 1995. Publicación en el Diario Oficial de la Federación de la ZEDEC Zona Santa Fe.

“ACUERDO por el que se aprueba la normatividad para la zona especial de desarrollo controlado de Santa Fe, delegaciones Alvaro Obregón y Cuajimalpa”.

1997 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe.⁴

12 de septiembre del 2000. Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe.

Modificaciones aprobadas por la ALDF (publicadas en la Gaceta Oficial del DF):

10 de noviembre de 2004. En relación a algunos lotes del predio denominado “La Mexicana” para permitir la zonificación H20/50 (habitacional 20 niveles, 50% de área libre).

3 de enero de 2005. En relación a los predios ubicados en Av. Prolongación Paseo de la Reforma no. 400 y en Vasco de Quiroga no. 2000 para modificar su uso de suelo de OC (Oficinas Corporativas) a HSO (Habitacional, Servicios y Oficinas).

23 de septiembre de 2008. En relación al lote ubicado en la Av. Graef Fernández s/n y Av. Vasco de Quiroga (predio denominado “El Escorpión”) destinado al Plantel Cuajimalpa de la Universidad Autónoma Metropolitana.

27 de julio de 2011. Inicio del proceso de formulación y aprobación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe.

Diario Oficial de la Federación, “Aviso de Inicio del proceso de formulación y aprobación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona de Santa Fe en las Delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos”.

04 de mayo de 2012 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe.

Diario Oficial de la Federación, “Decreto que contiene el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la “Zona Santa Fe” de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano para las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos”.

El polígono del PPDU Santa Fe ocupa una superficie cercana a las 850 hectáreas, de las cuales, la mitad corresponden a terrenos expropiados a alrededor de 300 familias (DOF 27/07/1984), y la otra mitad a predios adquiridos por las autoridades del Distrito Federal y Servicios Metropolitanos (Servimet)⁵.

La incongruencia entre el decreto expropiatorio, los documentos de propiedad, y los resultados de los levantamientos topográficos sobre las áreas a expropiar significó un retraso para el proyecto, como también lo fueron las inconformidades por parte de los afectados. Para 1991 la situación de la tenencia de la tierra en la ZEDEC era la siguiente: casi el 50% era propiedad del DDF y Servimet; mientras que el resto correspondía a terrenos expropiados, de los cuales, 40% era superficie indemnizada, 6% superficie con amparo interpuesto contra el decreto expropiatorio, 4% superficie reclamada sin indemnización, y 0.7% era superficie sin reclamación. (López Núñez, 2012).

De acuerdo al PPDUSF, en 1989 “ya se habían otorgado 20 has a la Universidad Iberoamericana, 22 has a Televisa, cerca de 50 has para la construcción de vivienda

popular en Jalalpa, de las 850 has del predio, las hectáreas del área de Jalalpa eran para reubicar a las familias desplazadas por estar en zonas de alto riesgo.” Hoy día el 12% de la superficie del Programa corresponde a reserva territorial, esto es, 101.23 has, distribuidas en los siguientes predios: La Mexicana, Alameda Poniente y Prados de la Montaña con una superficie de 41.22 has., 35.65 has., y 24.36 has., respectivamente. Destaca que la superficie del proyecto se localiza en dos delegaciones distintas; el 40% corresponde a Cuajimalpa de Morelos, y el 60% a Álvaro Obregón, lo que complejiza el proceso de planeación urbana.

En la evolución de estos instrumentos bien puede reconocerse cierto sentido de complementariedad entre uno y otro; esta continuidad a pesar de los cambios de las gestiones administrativas es un buen indicio para el ejercicio de planeación, probablemente derivado de la fuerte injerencia del sector privado. Sin embargo, la planeación en la zona ha sido blanco de objeciones y críticas por parte de especialistas, autoridades y vecinos, a lo largo de sus diferentes etapas por sus efectos negativos, no sólo para la zona sino también para el conjunto de la ciudad.

La Zona Especial de Desarrollo Controlado Santa Fe de 1995 representó un instrumento de planeación orientado a regenerar la zona hasta entonces devastada por la extracción minera⁶ y los tiraderos de basura⁷. En ese terreno accidentado y “en abandono”, a su vez espacio de marginalidad y pobreza, urgía una transformación radical para garantizar su conversión a un Central Business District (CBD).

La Asociación de Colonos de Santa Fe, conformada en 1994 por los primeros inversionistas que se establecieron en la zona, ha tenido una injerencia importante en su urbanización. Ahora bien, no se trata de una típica agrupación vecinal representativa; una opinión generalizada sobre la Asociación queda expresada en el siguiente testimonio que la refiere como “una sociedad de empresarios que impulsa todo tipo de proyecto inmobiliario o infraestructura que le rinda ganancias” (La Jornada, 06/04/2011).

Entre sus responsabilidades y capacidades destacó la atribución que tuvo para administrar los recursos que el gobierno aportaba a la zona. El 23 de febrero de 2004 se pone en marcha el Fideicomiso privado Colonos de Santa Fe, que comprende un porcentaje fijo del impuesto predial⁸. Éste comprometía por un lado, a la Asociación de Colonos a dotar de servicios públicos y realizar obras de urbanización y mejora para el área urbana del ZEDEC Santa Fe, y por otro lado, al Departamento del Distrito Federal a realizar aportaciones al fideicomiso, así como proporcionar las facilidades administrativas para llevar a cabo dichas obras.

La concepción del fideicomiso está basada en un esquema de organización empresarial norteamericano denominado “BID” (por sus siglas en inglés, *Business Improvement Districts*), “medio financiero y operacional para que los dueños de propiedad y negocio en un área comercial, o un centro de ciudad, tomen control del destino de su área (...) al acordar cuáles servicios y mejoras adicionales necesitan (...) y entran en un acuerdo con el gobierno local para pagar en colaboración estas mejoras.” (Ávila, 2014) Era la primera vez que en México operaba un modelo de autoadministración privada local, en que la toma de decisiones era asumida por representantes de la zona.

Sin embargo, en 2013 la ALDF decidió eliminar la partida presupuestal destinada al fideicomiso por tratarse de recursos públicos de los cuales no se rendía cuentas. Con esta decisión, responsabilidades como el pago de recolección de basura, desazolve, seguridad, alumbrado público y mantenimiento territorial, pasan a manos del Gobierno del Distrito Federal, y de las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa. (ALDF, 2013)

Un efecto del desarrollo de la zona –en su connotación positiva y negativa- es la urbanización y/o consolidación de colonias aledañas como es el caso de colonias populares como El Pirul, ubicada en la delegación Álvaro Obregón (Gamboa, 2013), y el Pueblo de Santa Fe, cuyas actividades económicas se reorganizan a partir de las

nuevas funciones del CBD. Al mismo tiempo, hubo un aumento importante en los precios del suelo en colonias residenciales como Interlomas.

“Santa Fe City” resulta un espacio de contradicciones, principalmente dada la relación –o falta de ella- de las colonias populares con el proyecto. Es evidente que esa intervención urbanística agudizó la segregación entre las colonias populares originales o contiguas y las nuevas zonas privadas de residencias caracterizadas por la exclusividad y el lujo, que obviamente contrastan con las colonias carentes de servicios, sobre todo en las barrancas⁹.

La evidente marginalidad en colonias contiguas a las zonas de desarrollo es uno de las cargas y causas de conflicto más evidentes que deja pendiente la planeación a nivel local. Antiguos residentes de colonias populares aseguran no haberse visto beneficiados con la llegada de las grandes empresas trasnacionales, y por el contrario, se han visto afectados por el vertido de aguas residuales de éstas en sus colonias, por mencionar sólo una de las quejas que aparecen en la prensa de manera recurrente. En 2011, vecinos de colonias marginadas llegaron incluso a exigir al entonces Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, la creación de un fideicomiso para mitigar tales desigualdades.

Al proyecto se opusieron diversas voces, entre las que destacan asociaciones civiles en favor de la protección de las áreas verdes y pobladores de asentamientos irregulares expulsados.

Otra causa de conflictividad ha sido el temor constante entre habitantes de la zona a la expropiación de sus predios para construir vialidades o proyectos de vivienda. Desalojos violentos de los pepenadores del predio de Tlayapaca, donde se construiría el campus universitario del ITESM Santa Fe, se registraron en 1999.

A principios de 2012 vecinos se manifestaron en contra del nuevo Plan Parcial que estaba por aprobarse, dado que proyectaba la construcción de 5 mil 200¹⁰ viviendas en el predio de más de 20 hectáreas conocido como La Mexicana, propiedad del gobierno de la ciudad. Como en muchos otros casos, se argumentaba la falta de

consulta pública para incluir el proyecto en el Plan, así como las potenciales afectaciones en materia de servicios públicos, infraestructura y vialidades; incluso vecinos inconformes de diferentes estratos sociales llegaron a proponer que el predio fuese destinado como espacio recreativo (La Jornada, 05/09/2011).

En mayo de 2013, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, anuncia el emplazamiento del proyecto de vivienda en cuestión, argumentando la necesidad de elaborar un Plan de Manejo que incluya un estudio de impacto ambiental, un proyecto de usos mixtos y un estudio de viabilidad, previo a la autorización (Reporte Índigo, 16/05/2013). Por su parte, asambleístas del PRD retomaron las demandas de los vecinos inconformes en su propuesta de modificación del PPDUSF, cuyos planteamientos consistieron en:

“convertir en público el fideicomiso que administraba el complejo comercial, a fin de que sean los titulares de las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, así como una representación de los colonos, los responsables de operarlo, ...constituir una autoridad pública, similar a la del Centro Histórico, que será un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, (y...) desincorporar del polígono del complejo las colonias [con altos índices de marginalidad] Jalalpa el Grande, Jalalpa Tepito 2ª ampliación y Carlos A. Madrazo.” (La Jornada, 03/03/2012)

El acelerado crecimiento de la zona no estuvo acorde con el desarrollo de la infraestructura. Declaraciones de los jefes delegacionales y miembros de la Asociación de Colonos coinciden en la insuficiencia de la infraestructura, y con ello, en los riesgos de que la zona siga creciendo.

A la falta de integración social con el resto de la ciudad, se suman las deficiencias e insuficiencias de los servicios públicos, particularmente agua y drenaje; la deficiente conectividad derivada del alto congestionamiento vial, así como de la

falta de transporte público y de espacios peatonales; el déficit de espacio público, su falta de mantenimiento y ordenamiento (ambulante); y por último, la contaminación de las barrancas y el desastre ecológico en general que implica un desarrollo de esa magnitud¹¹.

El rasgo más evidente de este esquema de participación público-privada en la planeación urbana es la consolidación de una *geografía corporativa* que, además de remodelar la estructura arquitectónica de una parte de la ciudad, transforma la estructura urbana de la ciudad en su conjunto.

En balance, puede hablarse de Santa Fe como un polo de desarrollo, ejemplo de las políticas públicas neoliberales territorializadas, que en su planeación no integró a la población habitante de la zona y abrió espacios de participación ciudadana *sui géneris*, destinados a los inversionistas más que a los residentes. Pérez Negrete refiere Santa Fe como un enclave global que promueve la segregación y niega al resto de la ciudad; mientras otros han insistido en llamarla “anticiudad”. Santa Fe encaja en la tipología de los llamados “megaproyectos” propios de la *planeación estratégica*, que están pobremente ligados al desarrollo de la ciudad y acentúan la polarización socio económica. Como se verá a continuación, esa concentración de esfuerzos de planeación en áreas específicas tuvo eco también en las políticas de vivienda.

2.2 De Bando Informativo Dos a Normas 30 y 31

“Bando Informativo Dos”¹² fue una figura jurídica, presentada a dos días de tomar posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, que por sus características y alcances se acerca a un decreto y un boletín informativo, sin llegar a ser ninguno de los anteriores. Aun cuando su definición jurídica fue poco clara, Bando Dos estableció las directrices de una política de desarrollo urbano que si

bien se aplicaría formalmente de diciembre del 2000 al 2006, significó un parteaguas en la discusión del modelo de ciudad que se busca y las estrategias para promoverlo.

Revisando literatura diversa en torno a los efectos de Bando Dos, el balance indica que, aun cuando los objetivos correspondían a una política reconocida como necesaria por parte de especialistas –frenar el crecimiento periférico sobre suelo de conservación y aprovechar las áreas integradas de la ciudad-, el instrumento fue insuficiente, simple y susceptible a una aplicación discrecional. Así, la intención por parte del GDF fue vista con buenos ojos por la opinión experta en un primer momento de su aplicación, para luego convertirse en el centro de críticas y reclamos que coinciden en sus impactos negativos, su muy limitada eficiencia, y la aplicación discrecional de sus fundamentos dada la incierta naturaleza jurídica del instrumento.

Conviene traer a la presente recapitulación sus principales lineamientos que si bien se orientan a promover un modelo de ciudad compacta¹³, la propuesta presenta un recorte geográfico específico como se aprecia en sus objetivos:

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

II. En estas Delegaciones se restringirá la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden un gran consumo de agua e infraestructura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad.

III. Se promoverá el crecimiento poblacional hacia las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran sub-utilizados.

IV. Se impulsará en estas Delegaciones el programa de construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad. >>

El documento indica que en los últimos treinta años las cuatro delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) han disminuido su población en un millón doscientos mil habitantes.

TIPO DE DELEGACIONES DE ACUERDO A BANDO DOS	ABSOLUTOS					DIFERENCIA			
	1990	1995	2000	2005	2010	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
CENTRALES	1,930,267	1,760,359	1,692,179	1,677,358	1,721,137	-169,908	-68,180	-14,821	43,779
RESTRINGIDAS	4,114,399	4,597,622	4,825,189	5,030,074	5,145,134	483,223	227,567	204,885	115,060
OMITIDAS	2,191,078	2,131,026	2,087,871	2,013,484	1,984,809	-60,052	-43,155	-74,387	-28,675

Cuadro 1. Población del DF por tipos de delegaciones de acuerdo al Bando Dos (1990-2010). Elaboración propia con datos censales.



Mapa 1. Delegaciones del DF de acuerdo al Bando Dos

Llama la atención que Iztacalco, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero son las únicas delegaciones omitidas por ambos objetivos, es decir, no se contemplan para promover ahí el crecimiento poblacional como tampoco para restringirlo, lo que por un lado, es congruente con sus bajas tasas de crecimiento, aunque por otro, quedan excluidas de las ventajas de la política.¹⁴

Comparando el número de habitantes del DF a través de los años, puede reconocerse un cierto grado de efectividad de la política toda vez que consiguió detener el ritmo acelerado con que las delegaciones centrales perdían población, sin embargo, especialistas concluyen que ésta no alcanzó a revertir la tendencia negativa de crecimiento como se esperaba (Strassburger, 2008; Salinas, 2014); como tampoco se priorizó que las viviendas fueran destinadas para población de bajos ingresos, sino por el contrario, sectores de clase media y media alta se beneficiaron de estas acciones de vivienda (Duhau y Giglia, 2008:133).

Para Pradilla y Sodi (2006:165), los planteamientos de Bando Dos muestran un costoso desinterés de las autoridades por la coordinación metropolitana y una apreciación simplista de la dinámica de las delegaciones periféricas, a las que se concibe como territorios “al límite del DF” cuyo crecimiento es inherentemente equivalente a la indeseable “expansión de la mancha urbana”. En este sentido, señalan como el error principal en la concepción del Bando Dos: omitir la importancia estructural de los corredores urbanos terciarios (Reforma, Insurgentes, Mazaryk, Revolución, Periférico en varios tramos, Viaducto, Miramontes, División del Norte, entre otros). Pretender una centralidad única en absoluto reconoce la dinámica metropolitana que entrelaza delegaciones periféricas y municipios mexiquenses conurbados, y expresa nuevas centralidades.

La restricción de construir “unidades habitacionales y desarrollos comerciales” –así referidos textualmente en la publicación del Bando sin aclarar una definición de los mismos- en ciertas delegaciones dio lugar al aumento de los precios del suelo en las delegaciones no restringidas. En zonas con nuevos desarrollos habitacionales se

registraron incrementos de entre 150% y 200% (Benlliure, 2008:74), incluso de hasta 500% de acuerdo a estimaciones de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (Tamayo, 2007:63). Asimismo se intensifica la competencia desigual entre el uso comercial y de servicios respecto al uso habitacional.

Esto que algunos llaman “monopolito territorial” afectó enormemente a la vivienda de interés social para sectores populares. Mientras el costo del suelo se elevaba, la disponibilidad de recursos públicos para subsidiar vivienda de interés social se redujo, como también ocurrió con la calidad de la vivienda que se podía producir; efectos que resultaron contradictorios con el lineamiento IV del Bando: “Se impulsará en estas Delegaciones [centrales] el programa de construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad.”

Otra interrogante es si las estrategias para densificar áreas servidas de la ciudad contribuyeron a retener a la población residente, o bien, implicaron la expulsión de residentes antiguos dada la presión inmobiliaria. Hasta el momento los expertos no han llegado a un consenso para determinar si las delegaciones centrales atraviesan por un proceso de gentrificación¹⁵. Especialistas como René Coulomb y Alicia Ziccardi han expresado repetidamente en foros públicos que, al menos en el Centro Histórico no puede hablarse de *gentrificación* puesto que no se evidencia el fenómeno de “expulsión demográfica de los residentes antiguos”. Ahora bien, otros expertos como Víctor Delgadillo, Patricia Olivera y Luis Salinas (2014) admiten que la Ciudad de México atraviesa por procesos de gentrificación, aunque sin ser específicos sobre las áreas donde esto ocurre.

Otro de los efectos negativos del Bando en que coinciden especialistas en temas de vivienda como Martha Schteingart (1990) y Emilio Pradilla (2006:167) tiene que ver con la emigración del capital inmobiliario privado a otros estados del país que ofrecen condiciones más ventajosas de inversión; mientras que los promotores institucionales hacen lo propio, legitimados por la política de desconcentración de la acción habitacional estatal.

La emigración del capital inmobiliario, público y privado, para vivienda de interés social se evidencia en el gran incremento de este tipo de vivienda en los municipios conurbados y en otras zonas del país, en general sin restricciones y con bajos costos del suelo, y por lo mismo, muchas de las veces, carentes de infraestructura urbana y servicios. Justamente, la falta de conectividad y de servicios suele ser una de las razones más frecuentes en las hipótesis que intentan explicar el alarmante fenómeno de vivienda deshabitada en el país¹⁶. Otra de las explicaciones populares al abandono de los centros de las ciudades mexicanas es la expansión de los créditos de vivienda como política urbana y los problemas derivados del modelo de urbanización que resulta (Monkkonen, 2011).

Recordemos que en 10 años, el número de viviendas deshabitadas se incrementó en un 60%, pasando de 3 millones a 5 millones en el 2010, es decir, el 15% del total del parque habitacional nacional (El Economista, 26/07/2012). En este sentido, en el Estado de México, los municipios que presentan el mayor incremento en el número de viviendas en la última década (Ixtapaluca, Atenco, Zumpango, Tezoyuca, Nextlalpan, Cuautitlán, Acolman, Tecámac, Chicoloapan, Huehuetoca) coinciden con los municipios con los índices más altos de vivienda deshabitada (Tultepec, Coacalco de Berriozábal, Ixtapaluca, Chicoloapan, Chalco, Cuautitlán, Tecámac, Nextlalpan, Zumpango, Huehuetoca). De acuerdo a datos del Censo de Población y Vivienda INEGI 2010, en el Distrito Federal cerca del 8% del total de las viviendas particulares están deshabitadas, siendo Iztapalapa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Benito Juárez y Miguel Hidalgo, las delegaciones con mayor concentración de viviendas deshabitadas; destaca que las dos últimas concentran a su vez el mayor esfuerzo de construcción de vivienda en altura (condominio) para sectores medios y altos.

Una vez revisados los efectos que los estudiosos atribuyen al Bando Dos, conviene hacer algunos apuntes respecto a la reacción social que produce una política de este tipo. Lo primero que destaca es la paradoja de la planeación a esta escala, puesto que una política que se promueve como benéfica para el conjunto de la ciudad,

desata representaciones y prácticas sociales de rechazo a nivel local por parte de diferentes sectores de la población.

De acuerdo al análisis de Sergio Tamayo en su la publicación que coordina, “Los desafíos del Bando 2”, un balance de las controversias podría ser el siguiente:

“Los empresarios centraron sus críticas en las restricciones a la propiedad privada; los legisladores en el autoritarismo de la medida y en el desprecio por el marco jurídico vigente; los académicos en el pragmatismo del decreto; y el Movimiento Urbano Popular (MUP) tuvo distintas posiciones dependiendo de sus intereses específicos y su presencia en el territorio: quienes tenían suelo y proyectos periféricos estaban contra el Bando, y quienes tenían presencia en las delegaciones centrales se favorecieron con esa medida.” (Delgadillo, 2008)

Mientras que para el GDF, Bando Dos planteaba medidas necesarias para controlar la expansión desordenada de la ciudad, revertir los procesos de expulsión de población hacia la periferia conurbada, frenar el crecimiento sobre suelo de conservación, y aumentar la oferta de vivienda; para los residentes de las delegaciones centrales, principalmente de sectores de nivel socio-económico alto y medio alto, representaba una modificación directa de su entorno de vida. Afectaciones a corto y largo plazo –como la saturación de la infraestructura vial, del sistema de agua, drenaje y electricidad, y el probable encarecimiento de estos últimos, la llegada de nuevos vecinos de niveles socioeconómicos más bajos, la escasez de lugares de estacionamiento, el cambio de paisaje urbano ocasionado por el diseño de las nuevas edificaciones, las molestias durante su construcción, etc.- son denunciadas ante instituciones y medios de comunicación. Quienes así operan perciben que el proyecto de redensificación que plantea Bando Dos *pone en riesgo la calidad de vida de sus colonias.*

De acuerdo a De Alba (2009) la construcción de vivienda nueva en la ciudad central generó una movilización vecinal de rechazo, expresada tanto en protestas en las calles como en denuncias ante instancias como la PAOT, la Procuraduría Social del

GDF y la propia Asamblea de Legisladores. Con diferentes intereses en juego, la reacción ciudadana no fue homogénea: desde las agrupaciones solicitantes de vivienda, quienes vieron limitada su posibilidad de convertirse en propietarios, a los colonos de nivel socioeconómico alto y medio alto, renuentes a la llegada de nuevos residentes.

Con el “boom” de construcciones, vecinos organizados comienzan a denunciar la especulación inmobiliaria y las afectaciones hacia sus colonias. Estas protestas incrementan su intensidad a medida que se autorizan cada vez más condominios en altura en colonias donde anteriormente predominaban viviendas de 2 o 3 niveles, situación agravada por el abuso de desarrolladores y promotores de vivienda de la Norma de ordenación no. 26 (Norma 26), implementada en 1999 para fomentar la construcción de viviendas de interés social y la redensificación de ciertas zonas; su contenido es el siguiente.

<<26. Norma para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable de interés social y popular

La presente norma aplicará: En todo el territorio, siempre que las zonificaciones correspondan a: Habitacional (H), Habitacional con Oficinas (HO), Habitacional con Comercio en Planta Baja (HC), Habitacional Mixto (HM), y Centro de Barrio (CB), excepto en:

- Aquellos predios que se ubiquen en Suelo de Conservación.
- En Zonas de Alto Riesgo y Vulnerabilidad.
- En aquellos casos que no tengan acceso directo a la vía pública y en
- Programas Parciales.
- En aquellos casos cuyos predios se localicen en las zonas de alto riesgo y/o vulnerables de acuerdo al dictamen que para tales efectos emita la Secretaría de

Desarrollo Urbano y Vivienda, la cual, deberá considerar la opinión de la Secretaría de Protección Civil y del área de Protección Civil de la Delegación.>>

A propósito de Norma 26 se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, las siguientes modificaciones y aclaraciones, hasta su suspensión en agosto de 2013 (exceptuando proyectos de vivienda del INVI).

- Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga la norma de ordenación número 26, que forma parte de la ley de desarrollo urbano del distrito federal y del programa general de desarrollo urbano del Distrito Federal. (10 de agosto de 2010)
- Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para incorporar los criterios de sustentabilidad a los proyectos de vivienda regulados por la norma de ordenación número 26 para incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular. (13 de septiembre de 2010)
- Nota aclaratoria al Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para Incorporar los Criterios de Sustentabilidad a los Proyectos de Vivienda Regulados por la Norma de Ordenación Número 26 para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable, de Interés Social y Popular, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, no. 925, el 13 de septiembre de 2010 (9 de noviembre de 2010)
- Acuerdo por el que se emiten los criterios para la aplicación de la Norma de ordenación no. 26.- Norma para incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular. (23 de enero de 2013)
- Acuerdo por el que se suspende temporalmente la Recepción y Gestión de Solicitudes que se presentan ante la Ventanilla Única de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, relativas a cualquier Acto Administrativo que

implique la Aplicación de la Norma de Ordenación Número “26.- Norma para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable, de Interés Social y Popular” (19 de agosto de 2013)

De acuerdo a la evaluación de SEDUVI (2014), hubo dos formas en que ocurrían las violaciones constantes a la norma: 1) a través de los propios contratos de obra, se hacían dos viviendas al precio de la norma, para luego juntarse y venderse como una sola vivienda, 2) cuando un desarrollador compraba al precio de la norma y otro la revendía hasta cinco veces más caras. Debido a la presión de algunos ciudadanos contra las construcciones irregulares, las autoridades decidieron suspender Norma 26, para luego abrir la discusión hacia las Normas 30 y 31, que se presentan ante la opinión pública como figuras sucesoras necesarias y concebidas con mecanismos de control para evitar y sancionar abusos. Sin embargo, ciudadanos pendientes de esta iniciativa han manifestado su malestar por los planteamientos de estas nuevas normas, que continúan percibiéndose discrecionales, sobre todo en cuanto a la lista de las colonias donde se aplicará (673 con opción a ampliarse).

Diversos grupos vecinales se manifiestan continuamente en contra de las inmobiliarias que cometen delitos –“y no sólo *abusos*” enfatizan- y de los funcionarios que lo permiten, a través de actos públicos e intensa actividad en redes sociales. De la firma de peticiones a las convocatorias en explanadas públicas para exponer e intercambiar información, estos grupos demandan eliminar de discrecionalidad, sancionar a los responsables de construcciones irregulares, convocar a la participación para elaborar un Programa General de Desarrollo Urbano que responda a las necesidades de la ciudad a corto, mediano y largo plazo, así como garantizar la legalidad y certeza jurídica en las iniciativas de transformación de la ciudad.

Representantes de la opinión pública que tocan problemáticas urbanas, como Sergio y Aguayo, Ricardo Pascoe y Amparo Casar, aplauden esta resistencia y acompañan sus argumentos. “No se ha visto un movimiento ciudadano tan amplio en

la ciudad desde los sismos de aquel fatídico 19 de septiembre de 1985”, comenta Pascoe en El Excélsior (22/08/2014), a propósito de la reacción de algunos ciudadanos al Bando Dos, visto como un acto autoritario por parte de López Obrador que desató la “fiebre especuladora” en dos delegaciones, y que continúa con la aprobación de Norma 26 para toda la ciudad (Excélsior, 28/03/2014).

En síntesis, si bien los esfuerzos de los últimos años para encausar el desarrollo urbano pueden interpretarse en el aumento del número de viviendas en las delegaciones que refiere el Bando Dos, ello no garantizó el crecimiento poblacional en la proporción estimada, y más bien, contribuyó a reproducir patrones de segregación socio residencial no deseada. Al respecto, destaca la forma en que el Bando y las normas de ordenación, en su afán por controlar el crecimiento urbano, producen efectos no previstos en la estructura urbana.

2.3 Reflexión final

La institucionalización de la planeación puede relacionarse con dos fenómenos; por un lado, la introducción de las políticas neoliberales, y por otro, el incremento de conflictos por el uso y producción del espacio. A la par, puede afirmarse que las normas contenidas en los planes se han convertido en un referente institucional ineludible para el procesamiento de conflictos, producto de transformaciones urbanas en torno a los cuales se desarrolla una amplia movilización social.

La transición de una planeación comprensiva a una planeación estratégica genera un nuevo marco de reflexión en el que debe ponerse en balance la contribución del nuevo modelo para generar ciudades más justas y equitativas.

Especialistas en el tema, desde sus opiniones e investigaciones, coinciden en los efectos negativos de los grandes proyectos de la planeación estratégica, que pueden sintetizarse de siguiente modo: están pobremente integrados al desarrollo de

la ciudad, acentúan la polarización socio económica, sus mecanismos de participación son meramente formales, provocan impactos ambientales negativos; canalizan el uso de recursos públicos para intervenciones privadas. Estas versiones suelen ver en la suma de megaproyectos urbanos, un esquema desarticulado, que responde intereses privados, incluso a la popularidad de figuras políticas.

Los grandes proyectos urbanos se ven enfrentados a regulaciones muy generales y rígidas, que si bien impulsan alternativas -como regímenes regulatorios especiales, modificaciones de usos de suelo, excepciones en el marco normativo- poco se articulan a la regulación del resto de la ciudad, acentuando y generando nuevas desigualdades urbanas. Esto representa uno de los mayores desafíos para la planeación estratégica, junto con la propuesta de esquemas de regulación de la tierra innovadores, flexibles y adecuados para proyectos específicos.

Otro desafío es el de convertir la concepción de estos megaproyectos en un hecho participativo permanente. De la facultad sin límite del DDF para autorizar obras, al procedimiento abierto para modificar planes en cierto período, la participación ciudadana ha tenido diferentes grados de incidencia que deben consolidarse en el establecimiento de acuerdos en torno al desarrollo de la ciudad en su conjunto y no sólo a nivel de proyectos aislados.

El curso de la planificación estratégica debiera conducir a nuevo marco regulatorio que incorpore los grandes proyectos urbanos al desarrollo urbano integral; en la medida en que éstos no se articulen, se corre el riesgo de continuar distribuyendo inequitativamente las cargas y beneficios del desarrollo urbano.

Para cerrar, proponemos una reflexión en torno a la rigidez de la dicotomía entre partir del proyecto urbano para construir ciudad, o a la inversa, y si utilizar ambos simultáneamente resulta irreconciliable.

2.4 Bibliografía

Ávila, Raúl (2014) El proceso de transformación urbana en Santa Fe, Ciudad de México. “Crónica de una muerte anunciada”. Tesis de Maestría en Urbanismo, Facultad de Arquitectura, UNAM.

Azuela, Antonio (1986) “Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México” en Estudios de derecho económico V. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Serie I: ESTUDIOS DE DERECHO ECONÓMICO, Núm. 14.

Azuela, Antonio (1995) Pluralismo Jurídico y Cambio Institucional. La Regulación de los Usos del Suelo en La Ciudad de México (1976-1993) en Lucía Álvarez (Coord.) Participación y Democracia en La Ciudad de México, UNAM, México.

Benlliure, P. (2008) “La expansión urbana. Reciclamiento o desbordamiento”, en: Legorreta, J. (Coord.). La ciudad de México a debate. México D.F.: UAM y Ediciones EON.

Borja, Jordi, y Castells, Manuel (1997) Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid, Taurus.

Carmona, M. (2009). Introduction. En M. Carmona (Ed.). Planning through Projects: Moving from Master Planning to Strategic Planning. 30 Cities. Amsterdam: Techne Press.

De Alba, M. (2009). "Representaciones y prácticas sociales en torno a políticas urbanas: la movilización Nimby frente a la redensificación de las zonas centrales de la Ciudad de México", *Cultura y Representaciones Sociales*, Revista electrónica de ciencias sociales, Año 3, número 6, marzo 2009, PDF: www.culturayrs.org.mx/Revista, p. 43-72.

De Roo G. y Miller, Donald. (2005) *Urban Environmental Planning, policies, instruments, and methods in an international perspective*, Ashgate Pub Ltd, pp. 293.

Delgadillo, Víctor y Olivera, Patricia (2014) *Políticas empresarialistas en los procesos de gentrificación en la Ciudad de México*, *Revista de Geografía Norte Grande*, 58: 111-133.

Delgadillo, Víctor (2008) "Repoblamiento y recuperación del Centro Histórico de la ciudad de México, una acción pública híbrida, 2001-2006." *Economía, Sociedad y Territorio*, [en línea] disponible en: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=11102802>

Delgadillo, Víctor (2008) "Una evaluación parcial de la política habitacional en el Distrito Federal en el último periodo de gobierno". Reseña de "Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el D.F.; 200-2006" de Sergio Tamayo (Coord.), *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IX, núm. 29, 2009, pp. 209-220 [en línea] disponible en: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=11192910>

Duhau, Emilio y Giglia Angela. (2008) *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, UAM – A y Siglo XXI, México.

Duhau, Emilio (2003) División social del espacio metropolitano y movilidad residencial. Papeles de Población, abril/junio. No. 036. Universidad Autónoma del Estado de México 161-210.

Duhau, Emilio y Alejandro Suárez Pareyón (1993) “Sistemas de Planeación Y Política de Desarrollo Urbano En La Ciudad de México.” El Cotidiano, no. 54, Mayo [en línea] disponible en: www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/5401.doc

Duhau, Emilio. “Planeación Metropolitana y Política Urbana Municipal en la Ciudad de México.” Estudios Demográficos y Urbanos 3, no. 1 (7) (Enero 1, 1988): 115–42.

Ezquiaga Domínguez, José María. “¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España.” Urbano, no. 2 (Abril 27, 2011): 6–36.

Esquivel, María Teresa (2006) “Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales”, en: Borjas, Adriana y Bucio, Mónica (Coord) La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LIX Legislatura, México.

Gamboa Castañeda, M. (2013) Consolidación y densificación habitacional en El Pirul Álvaro Obregón a raíz de la puesta en marcha de Santa Fe City. Tesis de Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.

Garza, Gustavo (2008), Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-2003, El Colegio de México, México.

Garza, G. (1999). Global economy, metropolitan dynamics and urban policies in Mexico. *Cities*, Vol. 16, No. 3, pp. 149-170.

Grant R. y Nijman, J. (2002) Globalization and the corporate geography of cities in the less developed world, *GAWC Research Bulletin*, no. 78, Globalization and world cities study group and network. [en línea] disponible en: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb78.html>

Hernández Esquivel, Juan Carlos. “La planeación urbana en el territorio del Distrito Federal: De las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado a los Programas Parciales de Desarrollo Urbano”, en: Cruz Rodríguez, María Soledad. *Espacios metropolitanos 2: población, planeación y políticas de gobierno*. México D.F.; Puebla, Pue.: Universidad Autónoma Metropolitana ; Red de Investigación Urbana, 2006.

Hiemaux, Daniel (1988) “La experiencia mexicana en la planeación de grandes proyectos de inversión.” *Estudios Demográficos y Urbanos* 3, no. 1 (7), pp. 97–113.

INEGI 1990: Censo General de Población y Vivienda 1990. México

INEGI 1995: Conteo de Población y Vivienda 1995. México

INEGI 2000: Censo General de Población y Vivienda 2000. México

INEGI 2005: Conteo de Población y Vivienda 2005. México

Janoschka, Michael (2002) *El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización*. EURE, Santiago.

López Núñez, L. (2012) *Gobernanza en la planeación urbana: el caso del desarrollo de Santa Fe en la Ciudad de México en el periodo de 1980-2010*. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, UNAM.

Lungo, Mario (2005) *Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana*, Urbano, julio, año/vol. 8, no. 11, Universidad de BíoBío, Concepción, Chile, pp. 49-58.

Monkkonen, P. (2011) *The housing transition in Mexico. Expanding access to housing finance*. *Urban Affairs Review*, 47(11), 672–695.

Moran Escamilla, J. (2006) *Santa Fe: de un tiradero de basura a un megaproyecto urbano*. Tesis de Maestría en estudios Urbanos, CEDUA, COLMEX.

Moreno Carrancó, M. (2007) *The social/special production of the global Mexico City reinvented through Santa Fe Urban Megaproject*. Tesis de Doctorado. University of California Berkeley.

Parnreiter, Christof (2011) *“Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos. El caso de Ciudad de México”*, *Eure*, v. 37, n.111, pp. 5 – 24. Santiago de Chile.

Pérez Negrete, M. (2007) *Santa Fe: ciudad, espacio y globalización*. Tesis de Doctorado en Antropología Social, Universidad Iberoamericana, México.

Pradilla Cobos, Emilio (2009) *“Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo”*, en Brand, Peter (Comp.), *Las ciudad latinoamericana en el siglo XXI*.

Globalización, neoliberalismo, planeación, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Medellín, Colombia.

Pradilla, E. y Sodi, D. (2006) La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal. México D. F.: Océano de México.

Pradilla Cobos, Emilio (1990) Las políticas neoliberales y la cuestión territorial, Revista Sociológica, UAM-Azcapotzalco, enero-abril año 5, no. 12.

Rahmatoallah Farhoodi, Kha, et.al. (2009) A Critique of the Prevailing Comprehensive Urban Planning Paradigm in Iran: the Need for Strategic Planning Iran: the Need for Strategic Planning, Planning Theory, 8; 335 [en línea] disponible en: <http://plt.sagepub.com/cgi/content/abstract/8/4/335>

Ramírez Navarro, I. Segregación socio-residencial y fragmentación espacial. El caso de Santa Fe. Tesis de Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Salinas, Luis Alberto (2014) Gentrificación y segregación: procesos urbanos en la Zona Metropolitana del Valle de México, Working Paper Series, Contested Cities.

Sassen, Saskia (2001) The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton University Press, pp. 447.

Schteingart, Martha y García, Beatriz (2006) “Nuevas políticas de vivienda en México. Nuevas relaciones entre sector público y privado y retos para el futuro”, en: Borjas, Adriana y Bucio, Mónica (Coord.) La vivienda en México. Construyendo análisis y

propuestas, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LIX Legislatura, México.

Strassburger, Paulina (2008), "For everyone's sake, the poor first...out of the city An Evaluation of the Bando Informativo 2 as a Policy for Urban Growth Control in Mexico City". Tesis de "MSc Urbanisation and Development" en el "Department of Geography and Environment to the London School of Economics and Political Science".

Smith, Neil (1996) La nueva frontera urbana Ciudad revanchista y Gentrificación, Ed. Traficantes de Sueños, Madrid.

Tamayo, S. (2007), "La política del Bando 2 y el debate público", en S. Tamayo (Coordinador), Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales del Distrito Federal 2000-2006, GDF-UACM-INVI-CAM, México, DF.

Valenzuela, A. (2007). Santa Fe (México): Megaproyectos para una ciudad dividida. Cuadernos Geográficos, Vol. 40, No. 1, pp. 53-66.

Zamorano, L. (2005), "El rechazo ciudadano contra las políticas de redensificación. ¿Qué ha faltado en las políticas del DF?", 5º Seminario Internacional de Suelo Urbano. Redensificación de la ciudad central a debate, septiembre 2005, México, DF.

Hemerografía

Asociación de Colonos ZEDEC Santa Fe A.C. [en línea] disponible en:

<http://colonossantafe.com/colonos/>

“Vecinos de Santa Fe piden parque en La Mexicana”, La Jornada, 5 de septiembre de 2011.

“Modificará el PRD plan de desarrollo para Santa Fe”, La Jornada, 3 de marzo de 2012.

“Un nuevo plan para Santa Fe”, Reporte Índigo, 16 de mayo de 2013.

“Celebran desaparición del Fideicomiso Santa Fe”, ALDF, 19 de mayo de 2013.

<http://www.aldf.gob.mx/comsoc-celebran-desaparicion-fideicomiso-santa-fe--13320.html>

“México arriba del promedio mundial de casas deshabitadas”, El Economista, 26 de julio de 2012.

“BULLETS NORMAS 30 Y 31”, Comunicado de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2014.

“Proyecto de creación de las Normas Generales de Ordenación n°30 y 31 para apoyar a la producción social de vivienda y para incentivar la producción de viviendas para la población de bajos ingresos”, PAOT, SEDUVI, UAM, PUEM, 2014 [en línea] disponible en: http://www.foronormas26-30y31.mx/archivos/Presentacion_Normas30y31.pdf

Planes y Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en SEDUVI [en línea] disponible en: <http://www.SEDUVI.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo>

3 Evolución de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Desarrollo Urbano en el Distrito Federal

En el presente apartado serán analizados los dos principales instrumentos jurídicos mediante los cuales en México se regula el territorio, así como la determinación de los usos que podrán o no ser realizados en el mismo.

Como se sabe, a lo largo del tiempo en los diversos ordenamientos que conforman la legislación mexicana, se ha buscado establecer disposiciones que ordenen los distintos usos del territorio que se le pretende dar en cada materia, por ejemplo, de desarrollo urbano, ambiental, económico y, más recientemente, turístico mediante la expedición en el año 2009 de la Ley General de Turismo la cual tiene, entre otros objetivos, el de formular las reglas y procedimientos para establecer *el ordenamiento turístico del territorio nacional*.

De esta manera, y frente a tantos y diversos usos que se han propuesto en un mismo territorio por distintas autoridades, únicamente se ha logrado que en muchos casos los instrumentos que lo regulan no sean congruentes entre sí, generando incertidumbre entre los gobernados y gobernantes, estos últimos que, obligados a aplicar estas disposiciones, terminan por resolver desde el escritorio, caso por caso, de manera discrecional, sin atender a una política pública integral.

Por lo anterior, en primer lugar, en este estudio haremos un análisis general de los programas de ordenamiento ecológico del territorio y de desarrollo urbano, a partir de los dispuesto en las leyes federales y del Distrito Federal, con el fin de identificar el surgimiento de cada uno de ellos, su contenido y alcances y, posteriormente, serán descritos sus puntos de coincidencia y los aspectos en que se contraponen a fin de sustentar una propuesta para la integración de los mismos en un solo instrumento.

3.1 Ordenamiento ecológico del territorio y desarrollo urbano. Los primeros instrumentos en estas materias

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) surge en nuestro país en 1976 y sentó las bases jurídicas para la planeación y regulación de los asentamientos humanos y para el desarrollo urbano.

La historia de la planeación en México, de acuerdo con José Luis Ceceña² se puede dividir en cinco partes en el periodo que va de 1928 a 1982, distinguiendo cada etapa de la siguiente manera:

1. Planificación económica por el prurito de planificar (1928-1946);
2. Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales (1947-1958);
3. Planificación económica hacia cambios estructurales (1959-1970);
4. Planificación económica en un gobierno de "transición" hacia lo mismo (1971-1976);
5. Planificación económica al revés (1977-1982).

A partir del estudio de estos periodos observamos que la organización del territorio con una visión urbana pero con una ligera división con lo ambiental, inicialmente surge a partir de lo previsto en la LGAH y al interior de la propia Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la cual también se encargó de promover la formulación de los *Ecoplanes* cuyo contenido, si bien incluía algunos aspectos ambientales, su vinculación estaba dirigida a los asentamientos humanos.

² CECEÑA Cervantes, José Luis, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México), México, UNAM, 1982, pp. 53-203.

De esta manera, el fundamento jurídico de los programas de desarrollo urbano (PDU) y los antecedentes de los de ordenamiento ecológico del territorio (POET) se remontan a las disposiciones previstas en esta Ley durante los años setenta, toda vez que surgen al interior de la política pública establecida en este instrumento jurídico (sin que para los OET se encontrara expresamente señalado en el mismo).

La planeación del territorio entonces se encontraba organizada de la siguiente manera:



Durante el periodo comprendido entre los años 1977 y 1981 y, como se ha dicho, siendo promovidos por la SAHOP, primero por la Dirección General de Ecología Urbana y posteriormente por la Dirección General de Desarrollo Ecológico de los Asentamientos Humanos, fueron formulados diversos Ecoplanes a nivel estatal y municipal, sin que para entonces existiera una regulación sustantiva sobre éstos.

Su alcance y contenido era, evidentemente, de carácter general y muy limitado en comparación de lo que ahora conocemos como ordenamiento ecológico del territorio. Sin embargo, es innegable que muchos de éstos sirvieron de sustento para la expedición los instrumentos que actualmente son aplicables en materia ambiental.

Por lo que hace a los programas de desarrollo urbano, los primeros de éstos fueron expedidos a la luz de las disposiciones de la LGAH, toda vez que una prioridad de los sistemas de planeación ha sido siempre la regulación de los centros de población y los asentamientos humanos. Sin embargo, en el caso del Distrito Federal, haremos referencia a aquellos que surgieron a partir del año 1982.

3.2 Los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio

3.2.1 Ley Federal de Protección al Ambiente (1982)

Este instrumento de planeación, que actualmente se encuentra considerado como un *instrumento de política ambiental*, se incorpora por primera vez en la legislación mexicana mediante una reforma realizada en 1984 a la entonces Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1982.

La reforma antes citada concibió al ordenamiento ecológico como proceso de planeación para evaluar y programar el uso del suelo, de acuerdo con su vocación natural y tomando en cuenta actividades productivas, distribución de población y protección de sistemas ecológicos. Asimismo, se faculta a la autoridad competente, entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para emitir normas técnicas de ordenamiento ecológico.

3.2.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988)

Posteriormente, en 1987 se publican importantes reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se establece claramente la facultad de la Nación para

... imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos . . .; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; . . . y para evitar la destrucción de los elementos naturales . . .

En este contexto, se expide la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) el 28 de enero de 1988, la cual incorpora disposiciones novedosas y un contenido mucho más detallado respecto a la regulación de la protección al ambiente y aprovechamiento de recursos naturales en nuestro País. En materia de ordenamiento ecológico, es importante señalar que la Ley ya lo prevé como un instrumento de política ambiental y lo definía como:

ARTÍCULO 3.-

Fracción XX. *Ordenamiento Ecológico*: El Proceso de Planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente

Asimismo, el artículo 19 establecía que para el *ordenamiento ecológico* (OE) se considerarían los siguientes criterios:

I. La naturaleza y características de cada ecosistema, dentro de la regionalización ecológica del país;

II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;

III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; y

V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, obras o actividades

Ya en esa primera versión de la LGEEPA se señalaba que el ordenamiento ecológico debía ser considerado en la regulación de tres aspectos fundamentales: a. aprovechamiento de los recursos naturales, b. de la localización de la actividad productiva secundaria y c. de los asentamientos humanos.

En el primer caso, sus disposiciones debía ser observadas, entre otros casos, en la realización de obras públicas que implicaran el aprovechamiento de recursos

naturales; en las autorizaciones de uso del suelo en el ámbito regional para actividades agropecuarias, forestales y primarias en general, que puedan causar desequilibrios ecológicos y en el otorgamiento de asignaciones, concesiones, autorizaciones o permisos para el uso, explotación y el aprovechamiento de aguas de propiedad nacional.

Destaca también que el OE, en relación con los asentamientos humanos, debía ser considerado en

- a) La fundación de nuevos centros de población;
- b) La creación de reservas territoriales y la determinación de los usos, provisiones y destinos del suelo urbano;
- c) La ordenación urbana del territorio, y los programas del Gobierno Federal para infraestructura, equipamiento urbano y vivienda; y
- d) Los financiamientos para infraestructura, equipamiento urbano y vivienda, otorgados por las sociedades nacionales de crédito y otras entidades paraestatales

Para efectos de este análisis, es importante destacar que esta Ley también incorporó, dentro del apartado de los instrumentos de política ambiental, un apartado para la regulación “ecológica” de los asentamientos humanos, la cual definió como un conjunto de normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda para mantener, mejorar o restaurar el equilibrio de los asentamientos humanos con los elementos naturales y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, que debían llevar a cabo el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, estableciendo para ello serie de criterios:

- I. La política ecológica en los asentamientos humanos, requiere, para ser eficaz, de una estrecha vinculación con la planeación urbana y su aplicación;

II. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de la vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida; y

III. En el proceso de creación, modificación y mejoramiento del ambiente construido por el hombre, es indispensable fortalecer las previsiones de carácter ecológico y ambiental para proteger y mejorar la calidad de vida.

Dichos criterios debían ser considerados en la formulación y aplicación de las políticas generales de desarrollo urbano y vivienda; los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda que realizará el Gobierno Federal y las normas de diseño, tecnología de construcción, uso y aprovechamiento de vivienda, así como en las de desarrollo urbano que expida la Secretaría.

Asimismo, señalaba que los programas sectoriales de desarrollo urbano y de vivienda debían incorporar diversos elementos ecológicos y ambientales que ella misma establecía (artículo 26 y 27).

Aun cuando a partir de estas disposiciones dieron fundamento a la expedición de diversos programas de ordenamiento ecológico, un problema fundamental fue la carencia de sustento jurídico para aplicar con efectividad el instrumento, por lo que muchos de éstos se quedaron sólo como cartas de buenas intenciones sin llegar a ser aplicados.

3.2.3 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Modificaciones 1996)

Iniciado el periodo presidencial del Dr. Ernesto Zedillo, en 1994 se comienza una nueva etapa en la gestión ambiental en nuestro País, toda vez que se concentran en una sola Secretaría todas las atribuciones en materia ambiental.

En efecto, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca surge una institución pública que integra las atribuciones de normalización, regulación y vigilancia ambiental.

Como parte de este proceso de integración, se lleva a cabo una importante reforma a casi todas las disposiciones de la LGEEPA (diciembre de 1996) en la que se incluyó, evidentemente, al OE. Es precisamente esta modificación a la Ley la que establece claramente que este instrumento incluirá en sus disposiciones sólo aspectos de carácter ambiental, al reducir su análisis, contenido y regulaciones a las áreas que se encuentran fuera de los centros de población, tal como lo veremos a continuación.

La exposición de motivos que acompañó a esta iniciativa señaló, en materia de ordenamiento ecológico, que “En el texto vigente de la LGEEPA se concibe el ordenamiento ecológico del territorio como el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido posible su aplicación adecuada, fundamentalmente porque su naturaleza jurídica, sus objetivos y sus alcances no están debidamente determinados ni se cuenta con un marco para que se traduzca en un sistema de planeación ecológica con diferentes funciones normativas según la extensión territorial de que se trate.

Con el propósito de asignar a este instrumento la función que le corresponde dentro de una política ambiental integral, la propuesta enriquece substancialmente el régimen del ordenamiento ecológico del territorio, al definirlo como un instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales.”

En efecto, la fracción XXIV el artículo 3º define al OE como el instrumento de política ambiental cuyo objeto es *regular o inducir* el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y

el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Para ello, se incorporaron cuatro modalidades de programas de ordenamiento ecológico, general, marino, regional y local. En el caso de este último, la Iniciativa de referencia señaló que

“La tercera modalidad, el ordenamiento ecológico local del territorio, consiste en la determinación de usos de suelo atendiendo a su vocación o características a nivel local. En este caso el ordenamiento debe tener un carácter obligatorio, en forma similar a las disposiciones contenidas en los planes de desarrollo urbano de los centros de población, previstos en la legislación en materia de asentamientos humanos. Es por ello que se establece la competencia de los Municipios, conforme a lo que establezca la legislación local, para expedir los programas de ordenamiento ecológico local.”

Asimismo, esta reforma a la LGEEPA buscó hacer compatible el ordenamiento ecológico del territorio con la reglamentación del uso del suelo derivada de la legislación en materia de asentamientos humanos, al reconocer que entre el campo y la ciudad existe una continuidad más que una dicotomía. Aunado a ello, buscó establecer las bases para que las legislaturas locales lograran compatibilizar la regulación territorial ambiental y urbana.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 19 de la LGEEPA, en la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios:

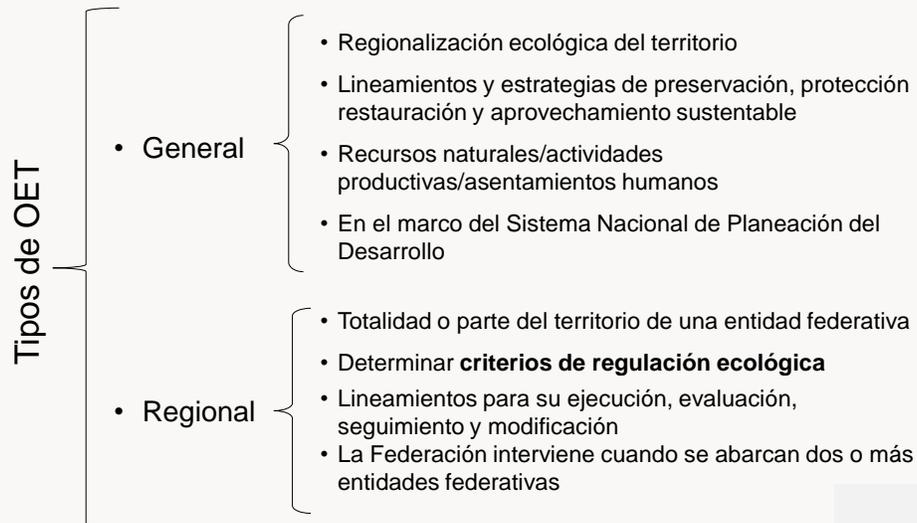
Ordenamiento Ecológico del Territorio

CRITERIOS

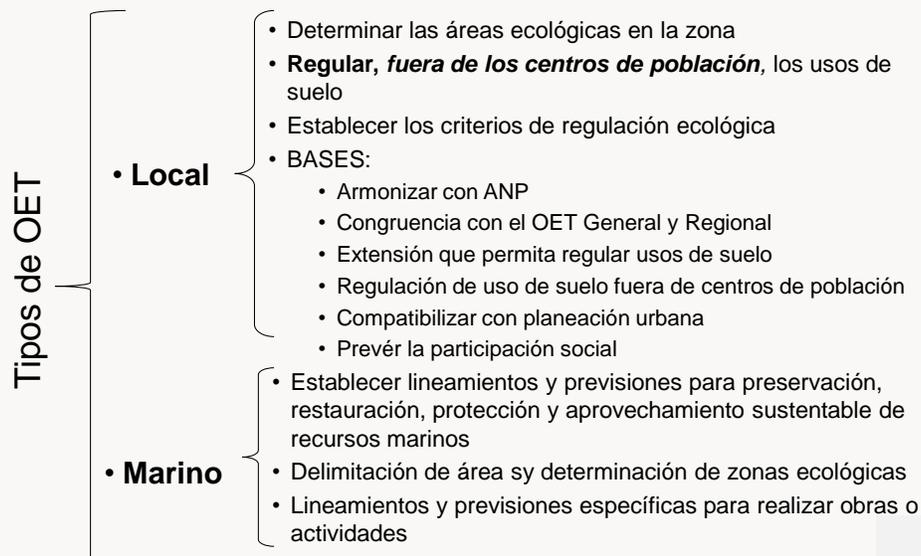
- Naturaleza y características de ecosistemas.
- Vocación de cada zona o región en función de recursos naturales, distribución de población y actividades económicas.
- Desequilibrios existentes en ecosistemas por población, actividades productivas o fenómenos naturales.
- Equilibrio entre asentamientos humanos y condiciones ambientales.
- Impacto ambiental de nuevos asentamientos, infraestructura y actividades productivas.

Como se ha mencionado, la LGEEPA incorporó cuatro modalidades para los programas de ordenamiento ecológico: general, marino, regional y local, cuyos contenidos y alcances se encuentran previstos en los artículos 20, 20 Bis 3, 20 Bis 4 y 20 Bis 7, de la siguiente manera:

Ordenamiento Ecológico del Territorio



Ordenamiento Ecológico del Territorio



Destaca, especialmente, que en el caso de los POET Locales, la Ley señale que éstos deberán regular, *fuera de los centros de población*, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, lo cual determina claramente la línea divisoria imaginaria entre lo ambiental y lo urbano, con consecuencias no tan favorables, como lo explicaremos más adelante.

3.2.4 Ley ambiental de protección a la tierra en el Distrito Federal (LADF)

Este ordenamiento jurídico publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero del año 2000 establece, en su artículo 5, que el ordenamiento territorial es la regulación ambiental obligatoria respecto de los usos del suelo fuera del suelo urbano, del manejo de los recursos naturales y la realización de actividades para el suelo de conservación y barrancas integradas a los programas de desarrollo urbano

Se encuentra regulado, de igual forma que en la LGEEPA, dentro del apartado de instrumentos de política ambiental y tiene por objeto definir y regular los usos del suelo, en el suelo de conservación, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional.

Es de carácter obligatorio en el Distrito Federal y sirve de base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como obras y actividades

que se pretendan ejecutar. Asimismo, la LADF señala que en la formulación de los POET se considerarán los siguientes criterios

I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio del Distrito Federal;

II. La vocación de cada zona, en función de sus elementos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;

III. La aptitud del suelo sobre la base de una regionalización ecológica;

IV. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

V. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

VI. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras y actividades;

VII. La evaluación de las actividades productivas predominantes en relación con su impacto ambiental, la distribución de la población humana y los recursos naturales en una zona o región; y

VIII. La obligatoriedad de la regulación ambiental derivada del ordenamiento ecológico tendrá prioridad sobre otros aprovechamientos que no sean compatibles con los principios del desarrollo sustentable, integrándose a los Programas de Desarrollo Urbano expedidos de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Es importante destacar que el artículo 30 de la LADF establece que los programas de ordenamiento ecológico del territorio en el Distrito Federal señalarán los mecanismos que proporcionen solución a problemas ambientales específicos y a la reducción de conflictos a través del establecimiento de políticas ambientales,

lineamientos, criterios ecológicos y construcción de consensos, con la participación de la sociedad en general.

Por otro lado, la propia Ley prevé un mecanismo de participación social para la elaboración, aprobación e inscripción de los programas de ordenamiento ecológico así como sus modificaciones, con etapas muy detalladas del mismo. Los POET en el Distrito Federal deberán ser revisados en forma permanente y, en su caso, actualizados cada tres años (artículo 33).

De acuerdo con este ordenamiento, los Programas de ordenamiento ecológico del territorio serán de observancia obligatoria en:

I. Las autorizaciones en materia de impacto ambiental, y en general en los proyectos y ejecución de obras, así como en el establecimiento de actividades productivas;

II. El aprovechamiento de los recursos naturales en el Distrito Federal;

III. La creación de áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal;

IV. Los programas de desarrollo urbano; y

V. La elaboración de políticas y programas en materia de promoción y fomento agrícola, agropecuario, turismo alternativo y programas del sector rural.

En el caso de la LADF, es importante destacar que ninguna de sus disposiciones prevé un contenido mínimo para estos programas.

3.2.5 Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF)

El PGOEDF fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el primero de agosto del año dos mil. Sin embargo, durante el periodo de 2008 a 2010 se llevó a cabo un proceso de modificación a sus disposiciones, reformas que hasta el momento no se han integrado a un solo documento.

Tal como lo señala el propio PGOEDF, el modelo de ordenamiento es un documento integrado por un plano de zonificación y el texto en el que se detallan las políticas, estrategias, usos y criterios ecológicos. Ello, en su conjunto, determina la orientación que deberá seguir el aprovechamiento del territorio.

Incluye las políticas de protección, conservación, conservación con restauración, conservación con aprovechamiento, restauración, restauración con aprovechamiento y aprovechamiento sustentable. De las siete políticas, el aprovechamiento sustentable es la menos restrictiva, la cual considera a las actividades agropecuarias ya establecidas y que no ocupen áreas cubiertas por vegetación natural, así mismo, actividades de reconversión productiva, plantaciones forestales para aprovechamiento maderable y no maderable, así como usos relacionados con la restauración.

En el año 2010, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal llevó a cabo un análisis comparativo del PGOEDF vigente en relación con las propuestas de modificaciones a su contenido formuladas por la Secretaría de Medio Ambiente, denominado “Opinión de la PAOT a la Propuesta de Actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal”.

Conforme a este documento, los aspectos del proyecto que deben revisarse son los siguientes:

1. Las 12 “zonificaciones” que estableció el PGOEDF 2000 –todavía vigente– son reemplazadas por 4 políticas, las cuales a su vez se pueden combinar resultando en 7 políticas que determinarán los patrones de ocupación del territorio a partir de la entrada en vigor de un nuevo PGOEDF.

La PAOT encuentra que la aplicación de estas 4 políticas y sus combinaciones adolecen de claridad cuando se trata de parajes, predios o lugares específicos dentro de una UGA o polígono donde deben ser aplicadas. Esto podría resultar en actos de autoridad discrecional y falta de certeza jurídica para los particulares y/o otras autoridades no ambientales.

2. La falta de claridad en usos permitidos, no permitidos, condicionados o prohibidos en predios o parajes específicos, se hace aún más confuso en 244 propuestas de UGAs que se sobreponen o traslapan con espacios físicos, predios o parajes que tienen usos de suelo establecidos en PDDU's (13,181 has).

3. En el PGOEDF 2000, la PAOT ha identificado 45,000 has. de traslape entre el suelo urbano y el suelo de conservación. De dicha superficie, 13,181 has. establecen usos de suelo incompatibles, lo que resultó en el periodo 2000-2010, en falta de certeza jurídica y ocupación anárquica de espacios ecológicamente vitales para los ecosistemas del D.F. y el Valle de México. Se propone entonces revisar, políticas, lineamientos, usos y directrices en 244 UGAs, evitando descripciones someras y en algunos casos contradictorias.

4. Aun cuando se hace un esfuerzo importante con el modelo de ordenamiento ecológico a través de UGAs, se observa una clara tendencia a regularizar actividades, prácticas, asentamientos y en general patrones de ocupación incompatibles con la conservación.

5. En el tema de las Áreas Naturales Protegidas, la actualización del programa es omiso en cuanto a la normatividad aplicable al tema, es decir, al interior de las ANP se regula o se rige por sus Declaratorias y por sus Programas de Manejo, lo que no fue

considerado en la definición de las UGAs ni en la asignación de las políticas y usos de las mismas. Por lo que se propone que el PGOEDF en materia de ANP del DF deberá ajustarse a lo que señala la Ley Ambiental y el Plan Rector de las ANP's, por lo que las políticas, usos y lineamientos deberán tener congruencia con los Programas de Manejo y en los casos de las ANPs que no cuentan con este instrumento, se ajustarán a los lineamientos señalados en el Plan Rector.

6. En referencia a las ANPs federales no se respeta la Declaratoria y al contrario propicia la especulación de crecimiento dentro de las mismas áreas, por el contrario el reto del Programa debe ser congruente con lo descrito en las declaratorias y lo regulado en el PGOEDF, a fin de evitar posteriormente vacíos e incertidumbre de carácter legal.

7. Referente al tema de asentamientos humanos, dentro del PGOEDF necesariamente debería existir una política inamovible relacionada a no permitir asentamientos humanos en zonas en las que por sus características físicas o vulnerabilidad, la población que ahí se asiente tenga un riesgo. La "Comisión de Crecimiento Cero" no se encuentra prevista en ningún instrumento jurídico, por lo que se sugiere no se mencionen instrumentos, órganos colegiados, herramientas o mecanismos que no tengan una certeza jurídica. En su caso, la propuesta de actualización podía ser la vía para crear la mencionada "Comisión de Crecimiento Cero", en cuyo caso, habrá que establecer sus atribuciones específicas.

8. Finalmente, para la aplicación del PGOEDF de debe inscribir en el Registro de Planes y Programas de Desarrollo Urbano, como lo contempla el artículo 9 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Lo anterior, debido a que el séptimo transitorio de la Ley en mención, prevé que los programas de desarrollo urbano deberán integrar la zonificación que establece el Programa General de Ordenamiento

Ecológico para el suelo de conservación; siendo esto último el mecanismo que permitirá asegurar los objetivos de preservar, conservar y proteger los recursos naturales de que dispone la Ciudad de México y por ende de su aprovechamiento sustentable.

Como se ha mencionado, el PGOEDF publicado en el año 2000 aún se encuentra vigente. Aún no se tiene fecha prevista para la aprobación de sus modificaciones.

3.3 Los Programas de Desarrollo Urbano

3.3.1 Ley General de Asentamientos Humanos (1976)

En el primer apartado de este documento mencionamos que nuestro País incorpora la planeación del territorio, tal como la conocemos ahora, mediante la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 26 de mayo de 1976.

Esta Ley tenía por objeto, conforme a su artículo 1º

I.- Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II.- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y

III.-Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Asimismo, establecía que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se debía llevar a cabo a través de:

I.- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que debía ser expedido por la entonces Secretaría de la Presidencia;

II.- Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto, competencia de los Gobiernos de los Estados;

III.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución se llevaban a cabo conforme a lo que se estableciera en la legislación local de los Estados; y

IV.- Los Planes de Ordenación de las zonas conurbadas previstos en la fracción V del Artículo 115 Constitucional, que eran formulados y revisados por una Comisión que se constituía dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la Declaratoria de Conurbación expedida por el Presidente de la República.

Aunque esta Ley no preveía ningún procedimiento para formular estos planes, sí se estableció que los mismos debían ser publicados en forma abreviada en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación y se mantendrían en consulta del público en las oficinas en que se lleve su registro.

Este ordenamiento jurídico dirige sus disposiciones a regular los asentamientos humanos, así como a conservar y mejorar los centros de población y el crecimiento de los mismos. Estas acciones, la de conservar y mejorar, son definidas por los artículos 31 y 32 de la Ley, señalando que:

La conservación de los centros de población es la acción tendiente a mantener:

I.-El equilibrio ecológico;

II.- el buen estado de las obras materiales, de acuerdo con lo previsto, en los planes de Desarrollo Urbano; y

III.-El buen estado de los edificios, monumentos, plazas públicas, parques y en general todo aquello que corresponda a su acervo histórico y cultural, de conformidad con las leyes vigentes.

El mejoramiento es la acción tendiente a reordenar y renovar los centros de población, mediante el más adecuado aprovechamiento de sus elementos materiales integrantes y necesarios.

Finalmente, es importante destacar la obligación que la LGAH establece para que las áreas y predios de un centro de población, cualquier que sea su régimen jurídico, se sujeten a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a la Ley.

Esta Ley fue abrogada por otra, de igual nombre, publicada en 1993 cuyo contenido analizaremos a continuación.

3.3.2 Ley General de Asentamientos Humanos (1993)

Con la expedición de este ordenamiento jurídico la planeación territorial urbana refuerza su importancia, estableciendo principios y bases muy importantes para su regulación. Tal como lo señala el artículo 1º esta Ley tiene por objeto:

I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la *ordenación y regulación de los asentamientos humanos* en el territorio nacional;

II. Fijar las normas básicas para *planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos* y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

IV. Determinar las bases para la *participación social en materia de asentamientos humanos*.

La Ley establece principios que vinculan el desarrollo urbano, los asentamientos humanos y el desarrollo sustentable, al establecer que éstos se dirigirán a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

I. La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población;

II. El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización;

III. La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional;

...

V. El desarrollo sustentable de las regiones del país;

...

VIII. La protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas;

...

XII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población;

XIII. La conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos;

XIV. La preservación del patrimonio cultural de los centros de población;

...

XVIII. La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.

Conforme al artículo 12 de esta Ley, la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

I. El programa nacional de desarrollo urbano, que será expedido por el Gobierno Federal;

II. Los programas estatales de desarrollo urbano, formulados por los Gobiernos de los Estados;

III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;

IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;

V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y

Es importante señalar que la Ley prevé, como una obligación, que los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los plazos previstos por la legislación local.

Asimismo, si bien es cierto la LGAH establece que los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados,

serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, conforme a las disposiciones de la legislación estatal correspondiente y que estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen, así como que dicha normatividad determinará los procedimientos para que los sectores social y privado participen en dichos procesos, también lo es que sí prevé disposiciones generales para la participación social en materia urbana.

Con el fin de reforzar la vinculación entre los instrumentos ambientales y urbanos, la Ley prevé que los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas expedidas en esta materia. Aunado a lo anterior, las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que se otorguen deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de desarrollo urbano.

3.3.3 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDU DF)

A partir de las disposiciones federales establecidas en la Ley General de Asentamientos Humanos antes citada se expidió la LDU DF, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el jueves 15 de julio de 2010³ y modificada por última vez el 10 de enero de 2014.

Esta Ley tiene por objeto establecer las bases de la política urbana del Distrito Federal, mediante la regulación de su ordenamiento territorial que contemple la protección de los derechos a la Ciudad de México, el crecimiento urbano controlado y

³ Esta Ley aboga la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada el 29 de enero de 1996.

la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana, en beneficio de las generaciones presente y futuras del Distrito Federal.

Es importante destacar que si bien es cierto las disposiciones legales aplicables en materia urbana (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y LGAH) establecen claramente cuáles son las atribuciones que corresponden a cada nivel de gobierno, también lo es que en el caso del Distrito Federal estas facultades se concentran principalmente en la Asamblea de Representantes (órgano legislativo del Distrito Federal) y en el gobierno central, a través del Jefe de Gobierno y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

De esta manera, y conforme a los artículos 5 y 6 de la LDU DF compete a la Asamblea de Representantes, en primer lugar, legislar en materia de planeación del desarrollo y en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo, así como aprobar los Programas, sus modificaciones y remitirlos al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación e inscripción en el Registro de Planes y Programas, mientras que este último deberá formular los programas así como sus modificaciones, y presentarlos a la Asamblea para su aprobación.

Por su parte, los Jefes Delegacionales participarán con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en la elaboración y modificación de los proyectos de Programas cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de la demarcación territorial que le corresponda y vigilarán el cumplimiento de estos Programas.

Asimismo, la Ley prevé que la planeación del desarrollo urbano en el Distrito Federal será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y se ejecutará a través de los siguientes instrumentos:

- I. El Programa General de Desarrollo Urbano;
- II. Los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano;
- III. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano;
- IV. Las Áreas de Gestión Estratégica; y
- V. Las Normas de Ordenación.

A diferencia de lo que se encuentra previsto en la LA DF para los programas de ordenamiento ecológico del territorio, para el caso de los de desarrollo urbano el artículo 37 de la Ley prevé el contenido mínimo que deberán incorporar:

I. Fundamento y motivos. Los motivos consistirán en las circunstancias ocurridas y las prevalecientes que determinan la necesidad de aprobar un programa, o en su caso, de modificar su contenido, y en general los criterios que servirán de base para la elaboración del Programa;

II. Diagnóstico - Pronóstico. El diagnóstico deberá elaborarse con base en el Atlas de Riesgo de la Ciudad de México y en las condiciones de la infraestructura urbana prevalecientes y, el pronóstico comprenderá una proyección del crecimiento poblacional y del desarrollo urbano;

III. La imagen objetivo;

IV. La estrategia general y particularizada de desarrollo urbano y del ordenamiento territorial;

V. El ordenamiento del territorio en el que se incluirá la clasificación del uso del suelo urbano, y para el caso del suelo de conservación, se estará a lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal;

VI. Las acciones estratégicas y las autoridades corresponsables de llevarlas a cabo, así como los instrumentos para su ejecución; y

VII. La información gráfica y estadística que referirá, en la forma más explícita posible, la regulación aplicable para las diversas áreas que refleje.

En el caso de la participación ciudadana, la LDU DF sí establece un proceso detallado para la formulación y modificación de estos instrumentos, que incluye realización de talleres y difusión, entre otros aspectos, para que los diversos sectores de la sociedad se encuentren debidamente informados (artículo 38 a 42).

Por otro lado, la Ley establece un apartado denominado ordenamiento territorial, señalando que éste comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la zonificación y los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, los asentamientos humanos, las actividades de los habitantes y las normas de ordenación. Comprende asimismo las disposiciones en materia de construcciones, de paisaje urbano y de equipamiento urbano.

Finalmente, es importante señalar que este ordenamiento prevé que cualquier tipo de licencia, autorización o permiso en esta materia, deberá sujetarse a las disposiciones de los programas de desarrollo urbano.

En el Distrito Federal, y a la luz de los instrumentos jurídicos antes citados, tanto a nivel federal como local, se han expedido diversos programas de desarrollo urbano. En el periodo de 1982 a 1987, fueron formulados tanto el primer programa de desarrollo urbano del Distrito Federal, así como una primera versión de los delegacionales.

Sin embargo, la actividad legislativa sobre programas de desarrollo urbano se incrementa de manera significativa entre 1987 y 2012 en la Ciudad de México, periodo en el que se expedieron, incluso, programas parciales de desarrollo urbano (antes zonas especiales de desarrollo controlado, ZEDEC), los cuales alcanzan hasta ahora la cantidad de 46 vigentes.

Como podemos observar, los programas de desarrollo urbano frente a los de ordenamiento ecológico del territorio, cobran gran importancia por el gran desarrollo que han tenido a lo largo del tiempo, así como la claridad de sus alcances y objetivos.

3.4 Conclusiones

Como hemos podido observar a lo largo de este documento, la vinculación entre los Programas de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico del Territorio es prácticamente inexistente. En efecto, aún cuando los diferentes instrumentos jurídicos que los regulan sí señalan que obligatoriamente sus disposiciones deberán ser observadas y congruentes entre sí, ello no sucede.

Lo anterior genera falta de certeza jurídica para la sociedad en general y las propias autoridades encargadas de la aplicación de estos instrumentos, provocando decisiones

Por lo anterior, hemos identificado tres problemáticas específicas relevantes:

- a. Falta de sustento jurídico para la emisión de estos programas o ambigüedad en sus alcances.
- b. Contravención a la distribución de atribuciones en materia ambiental y urbana, es decir, traslape en el ejercicio de facultades entre las autoridades involucradas.
- c. Incorporación de regulaciones federales en un instrumento local, regulando recursos forestales, vida silvestre, aguas nacionales y bienes asociados, etc.

De esta manera, también existen diversos retos en estas materias que debemos alcanzar.

- ❖ Armonizar el régimen ambiental y el régimen urbano (ordenamiento territorial).

En términos generales, para el Distrito Federal existe un solo programa de ordenamiento ecológico del territorio, el cual se encuentra referido de manera directa a la regulación de las áreas naturales protegidas que se encuentran ubicadas en el Distrito Federal, así como al suelo de conservación y aún cuando trata de generar una vinculación con los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, ello no es posible en virtud de los alcances que cada uno de éstos tiene, considerando las características propias del área que se pretende regular.

Por lo anterior, si se considera conveniente que, en primer lugar, pudiera integrarse sólo un documento en materia de *ordenamiento del territorio*.

Si en principio ello no fuera posible, es importante, al menos, llevar a cabo una revisión detallada del contenido de cada uno de estos instrumentos, a fin de homologar su contenido con base en una política pública integral, urbana y ambiental.

- ❖ Incorporar una zonificación flexible, ajustada a las problemáticas de cada localidad sin fórmulas generales que sólo generan incertidumbre
- ❖ Promover la adecuada coordinación entre niveles de gobierno (Gobierno del Distrito Federal – Delegaciones)
- ❖ Certeza jurídica a particulares y autoridades
- ❖ Regular usos del suelo en centros de población y zonas rurales bajo consideraciones ambientales (servicios ambientales).

4 Conflicto, justicia y desarrollo urbano en el Distrito Federal

4.1 Presentación

El diseño institucional que rige al desarrollo urbano en el Distrito Federal se distingue por la convergencia de autoridades de dos escalas geográficas distintas en un territorio que es además sede los poderes federales. A diferencia de los 31 estados que integran el pacto federal mexicano, donde las competencias de los poderes locales confluyen con las de las autoridades a nivel municipal, en el Distrito Federal existen condiciones específicas que hacen que la gestión del desarrollo urbano sea particularmente compleja.

En primer lugar, las competencias de las autoridades locales no se equiparan plenamente a las de sus contrapartes en los estados; segundo, la representación política se centraliza en un cuerpo legislativo –la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)- que concentra gran parte de las atribuciones urbanísticas; finalmente, las jefaturas delegacionales electas mediante voto directo poseen atribuciones de gestión urbana más limitadas que los municipios y además carecen de los órganos e instrumentos de representación política que éstos si tienen (Azuela 2014).

El objetivo del presente estudio es aproximarse a los efectos que en la práctica produce el complejo sistema de competencias que en materia de gestión urbana caracteriza al Distrito Federal. Como se tratará de argumentar a lo largo de él, el nivel de complejidad del diseño institucional vigente agudiza los conflictos que naturalmente se dan entre autoridades de diferente orden y nivel en sistema democrático y, además, resta legitimidad a los planes y programas que tales autoridades pretender impulsar desde sus respectivas áreas de competencia.

Para cumplir con tal el objetivo, el documento se estructura en dos capítulos: el primero se concentra en examinar la forma en que los conflictos de naturaleza urbano-ambiental son procesados, a través de la figura de controversia constitucional, en el más alto tribunal del Estado mexicano: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El segundo, por su parte, se encarga de analizar lo ocurre en el otro extremo del sistema justicia a través de la denuncias por cumplimiento de las normatividad ambiental y urbana que se presentan ante la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

4.2 Desarrollo urbano, conflictos por competencias y control constitucional

El análisis del litigio constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación es una forma idónea de acercarse a los conflictos que derivan del régimen de gestión urbana del Distrito Federal. Desde 1995, la SCJN es el órgano responsable dirimir las controversias que se suscitan entre autoridades de los tres niveles de gobierno. Con el fortalecimiento que la Reforma Judicial de 1994 hizo de la figura de controversia constitucional –que existía en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano desde su promulgación en 1917- la Suprema Corte adquirió la función de árbitro del sistema federal y, al mismo tiempo, las autoridades federales, estatales y municipales obtuvieron un nuevo instrumento por medio del cual pueden procesarse los conflictos por competencias que se suscitan entre ellas.

Ciertamente, las controversias constitucionales como instrumentos institucionales para impugnar normas generales y actos de gobierno y administrativos muestran con nitidez la forma en que los conflictos sociales y políticos se transforman en disputas legales que llevan la jurisdicción de los jueces decisiones de gran relevancia para el desarrollo de la Ciudad y la vida de sus habitantes. Esto, como se intentará dejar claro a continuación, permite que el conflicto propio de la gestión urbanística –o al menos algunas de sus vertientes- se encauce por canales

institucionales. Sin embargo, la naturaleza propia de la función jurisdiccional, que requiere ir caso por caso y cuyos operadores poseen recursos limitados para generar e implementar políticas públicas, hace que el involucramiento de los jueces no sea necesariamente la forma más adecuada de hacer frente a los retos de diseño institucional, su vínculo con la representación política y así con la legitimidad que requiere la acción del Estado en un sistema democrático.

El capítulo se estructura en dos secciones: en la primera se exponen los resultados del examen realizado al conjunto de controversias constitucionales que se presentaron ante la SCJN en el periodo 1995-2009. En particular, se identifican los casos que en el Distrito Federal han surgido de conflictos por cuestiones de naturaleza urbano-ambiental y se analiza en qué medida lo ocurrido en esta entidad se asemeja a lo que caracterizó al resto de las entidades del país. La segunda sección, por su parte, expone a detalle los conflictos que derivaron en la presentación de controversias constitucionales en materia urbana y explica las resoluciones que el máximo tribunal del país dio a cada uno de estos casos.

4.2.1 Las controversias constitucionales en materia urbano-ambiental: una aproximación general

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, la controversia constitucional ha sido la figura que permite a la SCJN conocer las controversias que surgen del pacto federal. En el texto original, sin embargo, los municipios no se encontraban incluidos entre los sujetos con legitimación activa para promover este tipo de casos⁴. Bajo este marco legal, según los datos recabados por Cossío Díaz (2008), la Suprema Corte resolvió únicamente 63 controversias constitucionales entre 1917 y 1994. La mayoría de ellas se presentaron antes de 1947

⁴ El texto original del artículo 105 de la Constitución señalaba textualmente lo siguiente: “Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

y de hecho desde ese año y hasta 1988 no se originó un solo caso. Fue hasta que la pluralidad política comenzó a reflejarse en la conformación de autoridades estatales y municipales que se reactivó el litigio de controversias constitucionales, pues entre 1989 y 1994 se registraron nueve resoluciones de este tipo de casos.

En contraste, con base en los datos registrados en el Portal de Estadística Judicial de la SCJN⁵, en el periodo 1995-2009 se promovieron ante la Suprema Corte un total de 1283 controversias constitucionales. En efecto, en los quince años posteriores a la reforma electoral se presentaron en promedio por año 85.5 controversias constitucionales, es decir, más de veinte más de las que resueltas en un periodo de 77 años.

En los últimos lustros, la política en México ha pasado por un proceso de judicialización caracterizado por un incremento del protagonismo de los tribunales, particularmente de la Suprema Corte, en decisiones previamente definidas en arenas administrativas y legislativas (Saavedra 2013). Las normas en materia urbana y ambiental no han sido ajenas a este proceso de judicialización y, en el mismo sentido, las autoridades del Distrito Federal han sido también objeto de una proporción importante de litigios.

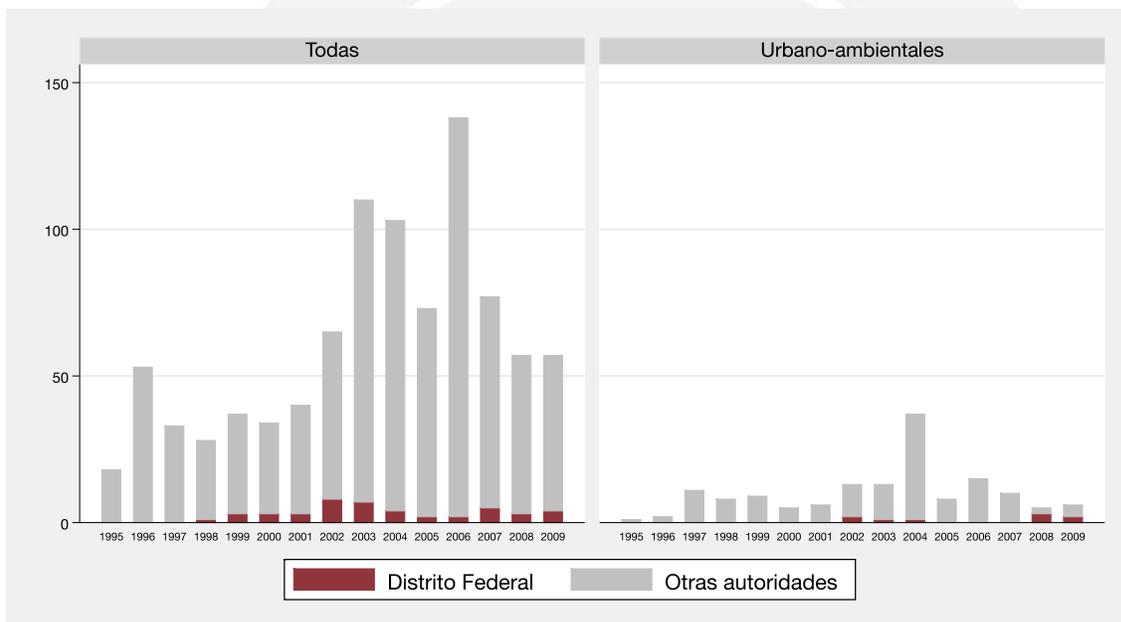
De entre los 1,283 casos mencionados, este estudio identificó 149 derivados de conflictos por competencias vinculadas a la regulación y gestión urbanística. Si se excluyen las controversias promovidas por sujetos no legitimados y las 315 que en

⁵ El análisis que se presenta en esta sección tiene como fuente primordial la información de @lex, *Portal de Estadística Judicial de la SCJN*. La base de datos disponible en este portal registra únicamente los expedientes “originales, terminados, archivados y que se han podido consultar físicamente al mes de julio de 2011”. La consulta de otras fuentes de información de la SCJN (la sección “consulta de expedientes”) arroja para el mismo periodo un total de 1,496 expedientes. La considerable divergencia en ambas fuentes en cuanto calidad y grado de sistematización condujo a la selección de la primera como fuente de información de este estudio. La base datos obtenida del *Portal* se complementó con información de otras fuentes como del Catálogo del Sistema Urbano Nacional, publicado en 2012 y elaborado en forma conjunta por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Consejo Nacional de Población. La clasificación de los casos de naturaleza urbano-ambiental se realizó *ex profeso* para esta investigación a partir de la información de @lex y de la consulta de sentencias específicas.

2001 denunciaron la constitucionalidad de la reforma constitucional que ese año se efectuó en materia indígena⁶, los casos vinculados a temas urbano-ambientales constituyen el 16% del total. Por su parte, las autoridades del Distrito Federal han estado involucradas en 45 controversias constitucionales, las cuales representan el 5% de las 923 que no se relacionan a la reforma indígena ni fueron iniciadas por actores sin legitimación activa.

Figura 1.

Controversias constitucionales por autoridad involucrada y tema, 1995-2009



Fuente: elaboración propia con información del @lex, *Portal de Estadística Judicial de la SCJN*

⁶ La mayor parte de los 315 expedientes que demandaron la constitucionalidad de la reforma indígena de 2001 fueron desechados por la SCJN, debido a que el objeto de la denuncia fue una reforma constitucional. En otras palabras, la SCJN determinó que la controversia constitucional no es un mecanismo por medio del cual se puede revisar la constitucionalidad de las reformas a la constitución.

⁶ En este tipo de controversias se incluyen por ejemplo conflictos motivados por la creación y operación de órganos colegiados con atribuciones para autorizar y supervisar la ejecución de obra pública (controversia constitucional 19/2004 promovida por el municipio de Hermosillo, Sonora).

Ahora bien, al relacionar los datos relativos a todas las controversias con aquellas vinculadas a autoridades del Distrito Federal, se observa que en esta entidad los casos de naturaleza urbano-ambiental guardan una semejanza con los del país en su conjunto. De los 45 casos relacionados con autoridades del DF, 9 son urbano-ambientales; es decir, equivalen al 20% de los casos de la entidad (esta proporción a nivel nacional es de 16%) y al 6% del total de los casos urbano-ambientales (la proporción nacional es de 5%).

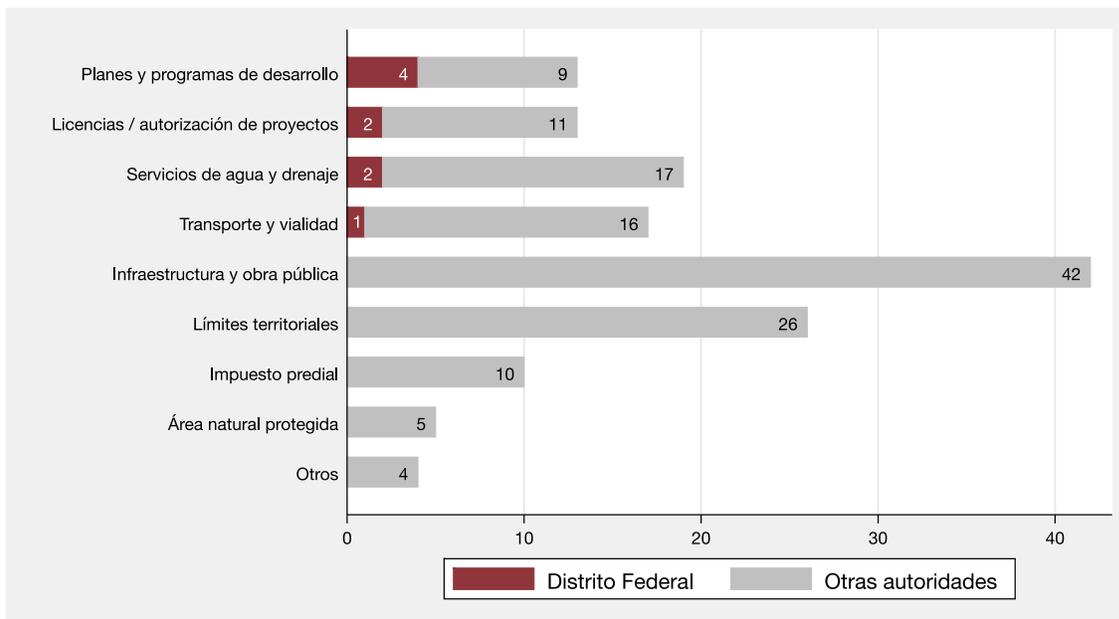
A primera vista pareciera que la intensidad y naturaleza del litigio constitucional en el Distrito Federal –al que ocurre vía controversias constitucionales- no difiere de lo que ocurre a nivel nacional. No obstante, al desagregar los casos urbano-ambientales por tipo es posible observar que existen diferencias significativas. Como se observa en la figura 2, a nivel nacional, el mayor número controversias constitucionales en materia urbano-ambiental han demandado la constitucionalidad de actos relacionados con el desarrollo de infraestructura y obra pública (42)⁷, seguidos de los casos originados conflictos por límites territoriales⁸.

Figura 2.

Controversias constitucionales en materia urbano-ambiental, 1995-2009

⁷ En este tipo de controversias se incluyen por ejemplo conflictos motivados por la creación y operación de órganos colegiados con atribuciones para autorizar y supervisar la ejecución de obra pública (controversia constitucional 19/2004 promovida por el municipio de Hermosillo, Sonora).

⁸ El expediente 39/2007 constituye un ejemplo de las controversias por conflictos territoriales. Por medio de él, el municipio de Los Cabos, donde se ubican los centros turísticos de Cabo San Lucas y San José del Cabo, denunció la desincorporación de 9,791.90 metros cuadrados de terrenos ganados al mar, decretada por el poder ejecutivo federal a favor de una empresa inmobiliaria privada.



Fuente: elaboración propia con información del @lex, *Portal de Estadística Judicial de la SCJN*

A diferencia de ello, en el Distrito Federal la mayor parte de las demandas han surgido de la aprobación y/o modificación de planes y programas de desarrollo. De hecho, mientras que los instrumentos de planeación urbana derivaron en la presentación de cuatro controversias constitucionales de autoridades del Distrito Federal, en el resto de las 31 entidades este tipo de instrumentos dio pie a la promoción de 9 casos en total. En el Distrito Federal, además, es notable que tres de esos cuatro casos se hayan iniciado a partir de 2008, es decir, en el marco de la renovación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.

Los casos vinculados al otorgamiento de licencias de uso de suelo y/o autorización de proyectos constituyen también evidencia importante respecto de los efectos del diseño institucional de la regulación y gestión urbana en el Distrito Federal. Como se explicará líneas abajo, este tipo de conflictos ha hecho patente las tensiones que existen entre autoridades de diferente nivel por la regulación de usos

de suelo y el desarrollo de proyectos de obra pública en zonas competencias concurrentes.

4.2.2 Las controversias constitucionales y la planeación y gestión urbana en el Distrito Federal

Hasta aquí se ha presentado el balance resultado de una aproximación cuantitativa al litigio urbano a nivel constitucional derivado de conflictos de naturaleza urbana. En él se ha mostrado que en el Distrito Federal el nivel del litigio no es desproporcionadamente superior al que ocurre a nivel nacional. Las diferencias más relevantes son, ciertamente, de carácter cualitativo. La mayor parte de los casos que han derivado en resoluciones de la Suprema Corte de Justicia ha sido resultado de demandas que han objetado la constitucionalidad de actos y normas vinculados a la planeación y la gestión urbana.

El objetivo de esta segunda sección es, por tanto, presentar los resultados del análisis de los conflictos que derivaron en la presentación de las seis controversias constitucionales por medio de las que se impugnaron tanto planes y programas de desarrollo urbano, como asuntos vinculados al otorgamiento de licencias de uso de suelo o autorización de proyectos.

El examen de cada uno de estos seis casos está basado en la revisión de las resoluciones correspondientes. Además, se hace uso de fuentes hemerográficas para contextualizar el conflicto, ofreciendo información sobre su origen y desenlace. Para hacer más breve la exposición, los casos se presentan en orden cronológico y al final se ofrece un recuento de ellos en su conjunto que busca mostrar advertir por qué la forma en que estos casos se procesaron ilustra los efectos del complejo diseño institucional de la gestión urbanística en el Distrito Federal y, en última instancia, cómo las acciones de las autoridades no siempre cuentan con la legitimidad que se requiere en un contexto plural y democrático.

4.2.2.1 Controversia constitucional 20/2002

En 2001, el Gobierno Federal facilitó al Gobierno del Distrito Federal, encabezado entonces por Andrés Manuel López Obrador, dos predios en la colonia Del Valle de la Delegación Benito Juárez para que fuesen utilizados como planteles alternos de dos de la preparatorios que conformaban su sistema de Bachillerato. En agosto de ese año las preparatorias Coyoacán y de la Magdalena Contreras iniciaron actividades en San Lorenzo 290, inmueble donde el gobierno federal pretendió un año antes instalar una academia de la Policía Federal Preventiva, lo cual no consiguió debido a la oposición de los vecinos (González 2001).

El inicio de actividades de estos planteles en agosto de 2001 generó protestas vecinales y conflictos entre autoridades. Según lo reportó el periódico Reforma en su edición del 13 de octubre de 2001, los vecinos de la colonia rechazaron la realización de una consulta respecto de la permanencia del proyecto y demandaron la clausura del inmueble (Velázquez 2001). No obstante, a pesar del rechazo, la delegación organizó la referida consulta, la cual contó con una participación de sólo 577 personas (Hernández 2001).

Ante el conflicto generado por la entrada en operación de las preparatorias, el cual se concentró en torno a posibles violaciones al uso de suelo, la Delegación Benito Juárez clausuró el viernes 13 de diciembre de 2001 el inmueble objeto de la disputa (Bordón 2001). La clausura intensificó el conflicto entre las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y la Delegación Benito Juárez. El Secretario de Gobierno, José Agustín Ortiz Pinchetti, advirtió el 18 de diciembre que la Delegación tenía 24 horas para levantar la clausura o, de otra manera, el Gobierno del Distrito Federal “rescataría” el inmueble.

Según lo advierte otra nota publicada en el mismo periódico Reforma el 19 de diciembre:

La delegación, establece un oficio firmado por Ortiz Pinchetti, no tiene atribuciones para clausurar una institución de carácter público, pues sólo está facultada para verificar el funcionamiento de establecimientos mercantiles.

Además, argumenta la administración capitalina, el inmueble ubicado en San Lorenzo 290 cuenta con un uso del suelo por derechos adquiridos, a pesar de que el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano sólo establece que en ese predio se pueden instalar casas habitación, instituciones de educación preescolar y de educación especial.

Cualquier inmueble que se demuestre que ha cumplido con una función determinada antes de que se emita el programa de desarrollo urbano podrá continuar destinado a ella a pesar de que contravenga las disposiciones del plan, según el Gobierno capitalino.

El miércoles 2 de enero de 2002, la Delegación Benito Juárez quitó los sellos de clausura al inmueble, en cumplimiento a una resolución administrativa emitida por Ortiz Pinchetti en su calidad de Secretario de Gobierno de la Ciudad de México. En respuesta a este acto administrativo, el 14 de febrero de 2002, el Jefe Delegacional en Benito Juárez, José Espina Von Roehrich, inició ante la SCJN la controversia constitucional 20/2002 en contra del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, así como del ya mencionado Secretario de Gobierno, José Agustín Ortiz Pinchetti.

La resolución de la SCJN, dictada el 26 de agosto del mismo 2002, se ocupó de resolver dos cuestiones principales: la legitimidad de las de demarcaciones delegacionales para promover controversias constitucionales y la constitucionalidad misma del procedimiento administrativo por el cual se declaró nulo el procedimiento administrativo DV/EM/406/2001 que derivó en la clausura del predio donde se ubicaron las preparatorias del Sistema de Bachillerato del Distrito Federal.

Respecto de la primera cuestión, la sentencia de la SCJN señaló que la relación jerárquica entre el poder ejecutivo local y las demarcaciones territoriales no es de

total subordinación. Por el contrario, consideró que los órganos político-administrativos de las delegaciones tienen autonomía funcional en acciones de gobierno. Debido a ello, estableció la sentencia, estas autoridades deben ser considerados como “órganos de gobierno” del Distrito Federal y, en esa calidad, con legitimación para promover controversias constitucionales.

En cuanto a la resolución administrativa dictada por el Secretario de Gobierno del Distrito Federal, la resolución de la SCJN no entró al análisis de fondo de su constitucionalidad debido a que consideró que cuando fue promovida no se habían agotado las instancias correspondientes y, por tanto, no existía una resolución definitiva para el caso. Con base en ello, resolvió el sobreseimiento de la controversia constitucional, señalando que al no haber definitividad se actualizó una de las causas de improcedencia una vez que la demanda había sido ya admitida.

4.2.2.2 Controversias constitucionales 8/2008, 27/2008 y 28/2008

El 8 de enero de 2008 se publicaron en la Gaceta del Distrito Federal dos acuerdos emitidos por el Jefe Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubón, con los que se regularon los denominados “Corredores de Integración y Desarrollo y en el Centro Histórico de la Ciudad de México”. Como lo expresó el Jefe de Gobierno, el objetivo de éstos era “acelerar la inversión y no hablo de inversiones muy grandes necesariamente, sino de inversiones que pudieran ser pequeñas, pero que en las circunstancias actuales enfrentan muchas incertidumbres” (Bolaños 2008)⁹.

Así, en el primero de los dos acuerdos se establecieron los “términos para otorgar facilidades y beneficios para la ejecución de acciones, construcciones, obras e instalaciones en dichos corredores”; en tanto que a través del segundo, se delegaron en las Direcciones General de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda facultades

⁹ Los corredores originalmente previstos fueron, además de los relativos al Centro Histórico, de servicios especializados en Calzada de Tlalpan; de transporte, vivienda y comercio, en Eje Central Lázaro Cárdenas y Eje 4 Sur Xola; de transporte, vivienda y servicios, en Circuito Interior; financiero y turístico, en Reforma, de El Caballito a Circuito Interior; turístico con valor cultural patrimonial, en calzada de Guadalupe y Misterios; y un de alta tecnología en Ferrería, Vallejo y Pantaco.

para de registrar manifestaciones de construcción y expedir licencias, permisos y autorizaciones y constancias relacionadas también con el desarrollo de construcciones, la utilización de la vía pública y la realización de obras. Además, a través de él se establecieron las bases de coordinación y colaboración para la ejecución de acciones, construcciones, obras e instalaciones en los “Corredores de Integración y Desarrollo y en el Centro Histórico de la Ciudad de México”.

En respuesta a la publicación de estas normas de carácter administrativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió el 17 de enero, 19 y 20 de febrero de 2008, tres controversias constitucionales promovidas respectivamente por la Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo, Gabriela Cuevas Barrón; el Jefe Delegacional en Benito Juárez, Germán de la Garza Estrada; y por el Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Víctor Hugo Círiga Vázquez.

De manera general, las tres controversias constitucionales denunciaron la inconstitucionalidad de los acuerdos por considerar que su emisión y la normas que en ellos se establecían configuraban una invasión a las competencias tanto del órgano legislativo de la ciudad como a las de las jefaturas delegacionales. En específico, los escritos de demanda señalaron que los acuerdos contravenían la facultad que el artículo 122 de la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal confieren a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de planeación del desarrollo; desarrollo urbano y usos de suelo; preservación del medio ambiente; vivienda; construcciones y edificaciones; y fomento económico y establecimientos mercantiles.

Adicionalmente, las impugnaciones plantearon que al conceder a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda atribuciones para expedir licencias de construcción y regular usos de suelo, los acuerdos violaron la competencias de las demarcaciones territoriales, tal y como están previstos en la referida Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en su respectivo Reglamento.

Finalmente, las demandas impugnaron a los “Corredores de Integración y Desarrollo”, señalando que éstos no son una figura contemplada en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ni en los programas delegacionales y, por ello, no es posible a través de ellos otorgar facultades a la SEDUVI que son propias de otras autoridades.

El 24 de enero de 2008, la SCJN admitió la primera de las controversias constitucionales referidas y, además, a través del incidente respectivo, declaró la suspensión de la aplicación de los acuerdos del Jefe de Gobierno (Avilés 2008). Posteriormente, el 29 de mayo, el tribunal rechazó los recursos de reclamación promovidos por el Gobierno del Distrito Federal a las suspensiones que para ese momento se había otorgado. Los cinco ministros que integraron la mayoría consideraron que la suspensión resultaba aplicable porque se trataba de actos administrativos y no de normas generales de los acuerdos (Fuentes 2008).

De manera simultánea al proceso jurisdiccional en la SCJN, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuó con los trabajos para la elaboración de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. El resultado de ellos fue la publicación de los programas relativos a las delegaciones Azcapotzalco, Tláhuac, Iztacalco, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Iztapalapa, respectivamente los días 24, 25, 26, 29 y 30 de septiembre y 2 de octubre de 2008.

Ante la aprobación de dichos programas, el Jefe Gobierno emitió el 2 de octubre de 2008, dos acuerdos que a su vez se abrogaron los acuerdos relativos a los “Corredores de Integración y Desarrollo y en el Centro Histórico de la Ciudad de México”. En seguimiento a ello, el 6 de octubre la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal informó a la SCJN sobre la abrogación de los acuerdos y, por tanto, sobre el cese de sus efectos. Con base en lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte resolvió sobreseer las tres controversias constitucionales que había sido interpuestas.

4.2.2.3 Controversia constitucional 11/2009 (y su relación con la 158/2008)

El 12 de julio de 2004, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda publicó en la Gaceta del Distrito Federal el aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Miguel Hidalgo aprobado en 1997. Posteriormente, concluido el proceso anterior, para dar cumplimiento a la revisión periódica de los programas delegacionales que exige la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el 1 de agosto de 2005 se informó en el misma Gaceta que la Consulta Pública del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano se realizaría entre ese día y el 30 de agosto siguiente.

El proceso de análisis y negociación derivado de la Consulta Pública fue complejo y extenso. Con posterioridad a la conclusión de su periodo formal, la Secretaría de Desarrollo Urbano, en colaboración con la Delegación Miguel Hidalgo, organizó más de dos decenas de mesas de trabajo con representantes vecinales. Finalmente, cuatro años después de la publicación primer aviso sobre su revisión, la Comisión de Desarrollo de Infraestructura de la Asamblea Legislativa dictaminó el Plan Delegacional y lo presentó al Pleno. Éste lo aprobó el 29 de agosto de 2008, y ello motivó su publicación en la Gaceta Oficial el 30 de septiembre siguiente.

El 11 de noviembre de 2008, la Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo, Gabriela Cuevas Barrón, presentó una controversia constitucional en la que impugnó el decreto del Jefe de Gobierno. En su demanda, la cual quedó registrada en el expediente 159/2008, la Jefa Delegacional advirtió que lo publicado en el órgano oficial de la entidad no guardaba congruencia con el contenido del Dictamen aprobado por el Pleno del órgano legislativo del Distrito Federal. En específico, señaló que las modificaciones las había realizado “el Jefe de Gobierno sin tener atribuciones para esto y más aun violando la voluntad soberana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y dentro de las cuales se encontraban las referentes a los cuatro predios que venimos

hoy a demanda y que se expresaron en el capítulo de actos reclamados” (controversia constitucional 11/2009).

El 12 de diciembre de 2008, una vez presentada la controversia constitucional 159/2008, el Gobierno del Distrito Federal publicó en la Gaceta Oficial la “Fe de erratas al Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Miguel Hidalgo”. De acuerdo con la sentencia de la controversia constitucional 11/2009, en la “fe de erratas” incluyó a dos predios que no aparecían en el decreto originalmente publicado en la Gaceta, uno de ellos ubicado en el predio comprendido entre las calles Lafontaine, Horacio, Musset y Presidente Masarik, en la colonia Polanco; y otro localizado Calderón de la Barca, entre las calles Masarik y Horacio, de la misma colonia.

El 11 de febrero de 2009, la Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo presentó una segunda controversia constitucional, esta vez para demandar la constitucionalidad del proceso legislativo seguido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de la “fe de erratas” publicada en diciembre del año anterior. El escrito de demanda que dio origen a esta controversia constitucional que quedó registrada con en el expediente 11/2009, señaló que fue la “fe de erratas” la que permitió a la Delegación conocer cómo fue aprobada la regulación del uso de suelo de los cuatro predios a los que ya se habían hecho alusión en la controversia constitucional 159/2008.

El 9 de marzo de 2009, a casi un mes de presentada la segunda controversia constitucional, la Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo entregó a la Suprema Corte un escrito desistiéndose de la demanda que dio origen a la primera controversia constitucional. El 25 de marzo de 2009 la Primera Sala de la SCJN, determinó “tener no por no desistida” de la controversia constitucional a la Jefa Delegacional. La mayoría de cuatro ministros–la Ministra Sánchez Cordero fue la única integrante de la minoría–consideró que el Programa Delegacional es un norma general lo cual hacía improcedente al desistimiento.

El 1 de abril de 2009, Gabriela Cuevas presentó su renuncia al cargo de Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo para poder postularse como candidata a diputada federal por el distrito 10 del Distrito Federal. Al momento de su separación del cargo continuaban en proceso diversos litigios promovidos por su administración, entre ellos las controversias constitucionales antes mencionadas, así como la que se explicará en el apartado siguiente.

Finalmente, la Primera Sala de la SCJN resolvió el 17 de junio de 2009 sobreseer las dos controversias constitucionales. Respecto de la primera, la Suprema Corte concluyó que la publicación de la “fe de erratas” subsanó la posible afectación que derivaría de la incorrecta publicación del Programa Delegacional. En el caso de la segunda, los ministros consideraron que las correcciones publicadas por medio también de la “fe de erratas” subsanaron los errores de la publicación y, por tanto, pasaron a formar parte integral de normal general. Con base en ello, concluyeron que no resulta procedente la impugnación aislada a una “fe de erratas” y que su publicación tampoco da lugar a una ampliación del plazo legal para demandar una norma general.

4.2.2.4 Controversia constitucional 28/2009

El 5 de junio de 2008, el periódico Reforma publicó una nota en la que informaba sobre la aprobación del uso de recursos del Fondo Metropolitano para el desarrollo de una serie de pasos a desnivel cuyo proyecto databa de 2004 (Fimbres 2008). Cuatro días después, el 9 de junio de 2008, la Delegación Miguel Hidalgo anunció el desarrollo del “Proyecto Integral Palmas”. Éste tendría un costo de 330 millones de pesos y consistiría en la construcción de seis “deprimidos” en la Delegación con los que se buscaría mejorar la vialidad en la zona Polanco-Lomas (Osorio 2008).

El anuncio del proyecto provocó reacciones inmediatas de los vecinos de Polanco y Lomas. Por ejemplo, en su edición del 11 de junio de 2008, el periódico La Jornada publicó una nota que dio cuenta de la oposición de la agrupación “Salvo

Lomas”, la cual argumentó que la construcción de los plazos a desnivel convertiría en vías rápidas las calles de la zona y, además, no resolvería el problema del tránsito sino los trasladaría a otros lugares (Cruz y Gómez 2008). La Delegación Miguel Hidalgo, por su parte, anunció la realización de un proceso de Consulta Pública a efectuarse entre el 9 y el 23 de junio a través de 20 módulos y un sitio en internet, en los que se recabarían las opiniones de los vecinos.

El 8 de octubre del mismo año, la Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo hizo pública la firma de un Convenio entre la Delegación y el Gobierno del Distrito Federal por medio del cual se avaló la construcción del proyecto. Un mes después, en noviembre de 2008, la Delegación Miguel Hidalgo hizo públicos los nombres de las cuatro que empresas ganadores del proceso de licitación y que, por tanto, se encargarían de desarrollo de las construcciones.

El viernes 14 de noviembre la Delegación Miguel Hidalgo informó de la aprobación de los permisos de obra y ambientales para la construcción de las seis obras que formaban parte del Plan Integral Palmas, por lo cual al día siguiente darían inicio los trabajos respectivos. Con relación a la obra a efectuarse en Ferrocarril de Cuernavaca y Ejército Nacional, la Delegación reportó que además del “deprimido” se construiría un puente elevado entre las calles de Homero y Cervantes Saavedra, el cual tendría un costo de 165 millones de pesos y cuya edificación duraría 12 meses (Latarge y Sosa 2008).

El anuncio de la Delegación provocó la inmediata oposición vecinal. El sábado 15 de noviembre, un grupo de vecinos se reunió en la proximidades del cruce de Reforma y Palmas para evitar que trabajadores de una empresa constructora realizar la tala de árboles y demás trabajos preparativos para la ejecución de la obra. Los vecinos, además, instalaron un campamento permanente en el lugar para impedir que continuara la construcción en el referido cruce. Igualmente, otro grupo de vecinos instala otro campamento para impedir el inicio de las obras en Ejército Nacional y Ferrocarril de Cuernavaca (Ibídem).

El 22 de noviembre, ante el reinicio de actividades en la obra y la negativa de permitirles acceso a la misma a inspectores ambientales, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal determinó la clausura la construcción, argumentando que existía afectaciones a árboles de especies protegidas (Gutiérrez y Sosa 2008). Al día siguiente de la clausura, la Delegada Cuevas cesó de sus funciones al Director de Obras de la Delegación, José Luis Yáñez, por la omisión de girar seis oficios a la Secretaría de Medio Ambiente (Osorio y Cabrera 2008). Sin embargo, autoridades delegaciones presentaron denuncias penales contra el personal de la Secretaría del Medio Ambiente que efectuó la clausura (Gutierrez 2008).

El 17 de diciembre, la Secretaría de Medio Ambiente retiró los sellos de clausura que había colocado en la obra ubicada en el cruce de Reforma y Palmas. Es mismo día, autoridades delegacionales anunciaron la próxima reanudación de las obras en ese cruce, así como de las que estaban también detenidas en Ejército Nacional y Ferrocarril de Cuernavaca.

El 7 de enero de 2009, la Delegación Miguel Hidalgo recibió un oficio del Secretario de Protección Civil del Distrito Federal en el que ordenó la suspensión de la obra en Ejército Nacional y Ferrocarril de Cuernavaca. En el oficio se requirió a la Delegación que presentara, entre otros documentos, información acerca de los procedimientos que se realizarían para reubicar los ductos propiedad de Petróleos Mexicanos.

El 13 de enero siguiente, la Jefa Delegacional y vecinos de Polanco y Lomas de Chapultepec firmaron un documento en el que se acordó, primero, la suspensión temporal de las obras en Palmas y Reforma, así como en Ejército Nacional y Ferrocarril de Cuernavaca. Además, los vecinos se comprometieron a presentar propuestas específicas de modificación al proyecto autorizado.

El 3 de marzo de 2009, la entonces Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo, Gabriela Cuevas Barrón, presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la controversia constitucional 28/2009, contra el Jefe de Gobierno del Distrito

Federal, Marcelo Ebrard Casaubón, y de su Secretario de Protección Civil (Gutiérrez y Durán 2009). En su escrito de demanda, la Jefa Delegacional planteó que desde el inicio de su gestión, la Jefatura de Gobierno “ha realizado una serie de conductas tendientes a hostilizar, hostigar, obstaculizar y, en general, afectar la esfera de atribuciones de la hoy actora, que a su vez redundan en detrimento de la calidad de vida de los vecinos de la demarcación” (Controversia Constitucional 28/2009).

La Jefa Delegacional, argumentado invasión de competencias y ejercicio excesivo de atribuciones, impugnó la constitucionalidad del oficio SPC/SCPPP/DGP/397/2009 emitido por el Secretario de Protección Civil por medio del cual se ordenó la suspensión de la construcción de obra pública que se realizaba en Ferrocarril de Cuernavaca y Ejército Nacional, y que formaba parte del “Proyecto Integral Paseo de las Palmas” de la Delegación Miguel Hidalgo.

Como es explico antes, Gabriela Cuevas renunció a su cargo como Jefa Delegacional el 1 de abril de 2009. A propuesta del Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designó en abril de 2008 a Alfredo Vinalay como su reemplazo. En su primer día en funciones, el nuevo delegado se reunió vecinos de Polanco y Lomas y se comprometió a replantear el proyecto.

El 8 de julio de 2009, a poco más de cuatro meses de la presentación de la demanda, la Segunda Sala de la SCJN reconoció la validez del oficio impugnado, advirtiendo que el la Secretaría de Protección Civil había actuado en el marco de sus atribuciones, entre otras cuestiones, al no otorgar “el visto bueno” del Plan de Protección Civil de la Obra “Construcción del distribuidor vial de la intersección de Av. Ejército Nacional y Av. Ferrocarril de Cuernavaca en las colonias Polanco I, Polanco II, Irrigación, Granada y Ampliación Granada de la Delegación Miguel Hidalgo”.

El 9 de julio de 2009, al día siguiente del fallo de la SCJN, Alfredo Vinalay, Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo, informó sobre de un acuerdo entre la Delegación y el Gobierno del Distrito Federal para la cancelación del proyecto Ejército Nacional y Ferrocarril de Cuernavaca (Osorio y Gutiérrez 2008). Al día siguiente, el para

entonces Jefe Delegacional electo, Demetrio Sodi de la Tijera, anunció que en campaña acordó con vecinos de Polanco la redefinición del proyecto, esta vez tomando en cuenta las propuestas elaboradas por ellos.

El 6 de junio de 2012, después de un proceso de negociaciones que involucró a autoridades delegacionales, del Distrito Federal y vecinos, fue inaugurado el paso a desnivel sobre Ejército Nacional y un parque lineal por encima de éste. El evento contó con la presencia del Jefe de Gobierno, el Jefe Delegacional y Carlos Slim, cuyas aportaron a manera de compensación por la construcción de Plazo Carso en colonia Granada parte del financiamiento para la construcción de la obra.

4.2.3 Balance

Las controversias constitucionales y el recuento de los conflictos que las originaron permiten ponderar la forma en que el ejercicio de esta figura jurídica se inserta los procesos de regulación y gestión urbanística de la Ciudad de México. El objetivo de la sección final de este capítulo es, pues, presentar un balance del litigio constitucional relacionado con el desarrollo urbano y advertir si las características del diseño institucional con el que cuenta el Distrito Federal inciden o no en estos procesos jurisdiccionales y en las repercusiones que ellos generan.

La primera conclusión a la que se puede arribar del análisis de los casos descritos es que el diseño institucional del régimen de regulación y gestión del desarrollo urbano efectivamente ha tenido una incidencia en los conflictos que se han suscitado entre autoridades. La controversia constitucional se caracteriza por ser una figura vinculada a disputas por competencia entre instancias de gobierno del mismo o diferente nivel, o entre ésta y órganos legislativos.

No obstante, según muestran los casos analizados, la distribución de competencias urbanísticas entre las autoridades de la Ciudad incentivan la colusión de competencias, y el uso de litigio constitucional como mecanismo de veto. Por una parte, la promoción de controversias constitucionales se ha empleado como reacción a

iniciativas que han buscado utilizar la facultad reglamentaria con la que cuenta el Gobierno del Distrito Federal para redistribuir competencias. Éste es el caso de las controversias constitucionales que impugnaron la constitucionalidad de los acuerdos que buscaron regular a los “Corredores de Integración y Desarrollo y en el Centro Histórico de la Ciudad de México”.

Por otro lado, el litigio constitucional ha sido también empleado políticamente como mecanismo para frenar la aplicación de normas y la ejecución de políticas y proyectos definidas por otras autoridades. El caso de los “corredores de integración y desarrollo” ejemplifica este tipo de uso de la figura de la controversia constitucional, y lo mismo ocurre con el resto de las controversias constitucionales, pues todas ellas se emplearon como instrumento para oponerse a la utilización de predios, la ejecución de proyectos o la regulación de usos de suelo.

La segunda conclusión que se deriva de este análisis es que la “judicialización del conflicto” no implica la conclusión del conflicto mismo. Por el contrario, las instancias jurisdiccionales constituyen una de las arenas en las que el conflicto por la gestión urbanísticas se desarrolla. Tanto el conflicto derivado del uso del predio en la colonia del Valle, en el caso de la Controversia constitucional 20/2002, como la ejecución de la obra en Ejército Nacional, en el de Controversia constitucional 28/2009, tuvieron un desenlace que trascendió la resolución que en su momento dio la Suprema Corte de Justicia. Algo similar ocurrió con los casos relacionados con los “corredores” y con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Miguel Hidalgo, pues en ambos casos la intervención de la SCJN se limitó dar una conclusión legal a conflictos que se habían resuelto por otras vías.

La tercera conclusión a la que llega este capítulo se refiere al papel que juegan las resoluciones judiciales. Como se observa, salvo en lo referente al oficio que ordenó la suspensión de la obra, la SCJN resolvió sobreseer las controversias constitucionales. Es decir, las circunstancias en las que ocurrieron cada uno de esos procesos judiciales

hicieron que existieran condiciones que permitieron a los ministros no resolver el fondo de los asuntos y, por tanto, pronunciarse respecto del régimen de competencias. Como se dijo al inicio de este capítulo, los tribunales no necesariamente cuentan con las herramientas adecuadas para definir la permanencia o en su caso generar normas o políticas de carácter urbano. A diferencia de los órganos legislativos o de gobierno, los jueces y sus equipos no siempre cuentan con la especialización que se requiere por ejemplo para definir los alcances de una norma que regula zonificaciones y usos de suelo. Esto no implica necesariamente que su labor sea inocua o fútil. Por el contrario, su trabajo resulta fundamental en los procesos de redefinición de las competencias con las que cuentan las diferentes autoridades que concurren en el gobierno de los centros urbanos. Sin embargo, como ha ocurrido en otras materias, ello, en el contexto del proceso de judicialización que ha caracterizado al país, entraña el riesgo de que sea desde los tribunales donde se comiencen a planificar las ciudades.

Finalmente, la cuarta conclusión de esta primera parte del estudio se refiere a la participación ciudadana en un contexto plural y democrático. Es cierto que, con excepción de la controversia constitucional que inició la Asamblea Legislativa del Distrito Federal controlada por una mayoría de un partido político contra el Jefe de Gobierno postulado por el mismo partido político, todas los casos analizados involucraron disputas entre autoridades emanadas de diferentes fuerzas políticas. Si bien esto brinda evidencia acerca del uso político del litigio constitucional, también advierte las deficiencias de los mecanismos de participación ciudadana y representación política en la gestión urbanística de la Ciudad de México.

Las controversias constitucionales que surgieron de los conflicto por el predio en la colonia del Valle y el desarrollo del paso a desnivel en Ejército Nacional fueron anteceditas de un activo involucramiento vecinal. En ambos casos, los cauces institucionales de participación mostraron su ineficacia como mecanismos para articular las opiniones ciudadanas con las decisiones de las instancias de gobierno. Es posible inferir que la ausencia de efectos concretos de los acuerdos relativos a los

“corredores de integración y desarrollo” hizo que los incentivos a la movilización y la protesta fuesen menores que en los dos casos anteriores. Sin embargo, el conflicto relativo al Programa Delegacional en Miguel Hidalgo fue antecedido por un complejo e intenso proceso de negociaciones entre autoridades y vecinos, el cual se llevó a cabo a través de mecanismos no formales de participación.

A la controversia constitucional le es, como se ha dicho, implícito el conflicto entre autoridades. A pesar de no ser una figura jurídica accesible para los ciudadanos, los conflictos de los que se ha dado cuenta en este capítulo ilustran cómo las deficiencias en los mecanismos de participación y la ausencia de instancias efectivas de representación política a nivel delegacional fomentan que el involucramiento de los vecinos se dé como reacción a la acción de gobierno, ello en detrimento de la legitimidad de esta propia acción. Para complementar este análisis, el capítulo siguiente se ocupa de mostrar la forma en que los ciudadanos acuden a las instancias que les son accesibles para incidir en la gestión del desarrollo urbano en el Distrito Federal.

4.3 Normatividad urbano-ambiental, denuncias por incumplimiento y usos de suelo

Entre las diferentes formas en que el conflicto urbano puede formalizarse, transformándose en procedimientos legales que activan a las autoridades del Estado, las denuncias que se presentan ante la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) resultan idóneas para este estudio por su condición de instrumentos mediante los cuales los ciudadanos manifiestan actos –u omisiones- que causan perjuicios individuales o sociales y que están asociados a posibles incumplimientos de la normatividad urbano-ambiental.

Al igual que las controversias constitucional, las denuncias ante la PAOT son reflejo de conflictos urbanos que se “juridifican”. Sin embargo, a diferencia de aquellas, las

denuncias ante la PAOT representan la “otra cara de la moneda” en el ámbito de la justicia urbano-ambiental por tres razones principales: primero, son accesibles a todo ciudadano; segundo, la instancia encargada de atenderlas es de carácter administrativo, no jurisdiccional; tercero, las resoluciones que de ellas derivan no son de carácter vinculante.

El objetivo del segundo capítulo es analizar la operación de este *otro extremo* de la justicia urbano-ambiental para mostrar cómo la presentación de denuncias ante la PAOT evidencia también la complejidad del diseño institucional de la regulación y gestión urbanística en el Distrito Federal y, además, constituyen un indicativo sobresaliente de los problemas de legitimidad asociados a las deficiencias en materia de representación política y participación ciudadana.

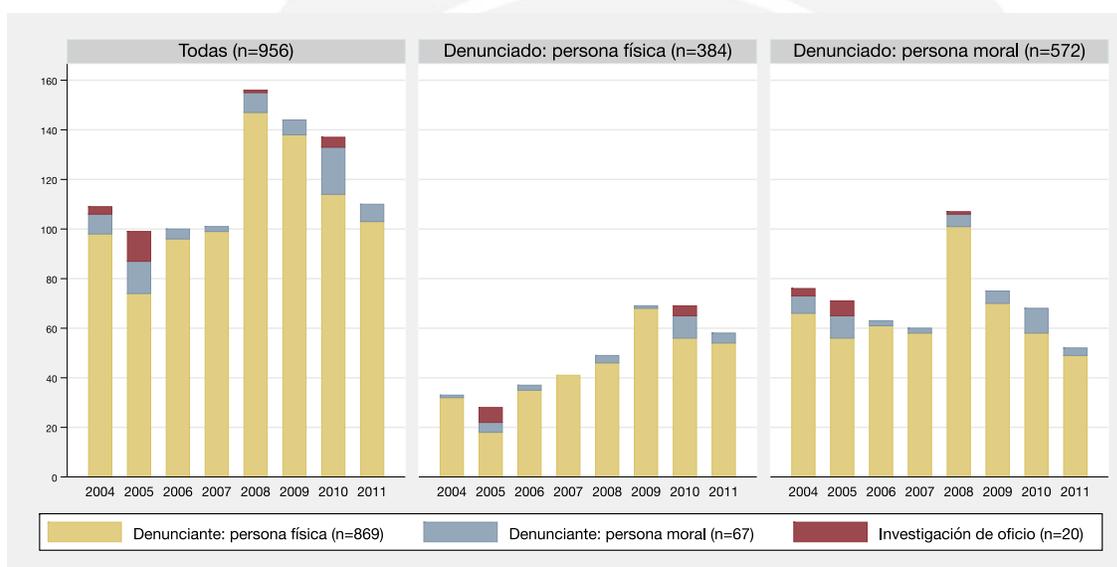
El capítulo se estructura de la siguiente manera: la primera sección ofrece un panorama general de los expedientes registrados como parte del Estudio “Implementación de Indicadores de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y Urbana del Distrito Federal” que la PAOT auspició en 2012. La segunda sección explica la distribución espacial de las denuncias y cómo su incidencia está relacionada con las propias dinámicas geográficas. En la tercera sección se examina la lógica de las denuncias en función de las partes en conflicto para mostrar que éstas han resultado particularmente útiles como instrumentos para intervenir en procesos de construcción. La quinta sección aborda el tema de los usos de suelo de los predios correspondientes las denuncias, poniendo especial atención en la relación que existe entre los registros en los Programas de Desarrollo Urbano y los usos que de hecho se tienen tales predios. Al final, se presenta un balance de los hallazgos detectados al largo de capítulo.

4.3.1 Panorama general

La base de datos elaborada para el Estudio “Implementación de Indicadores de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y Urbana del Distrito Federal” registra 956 expedientes en el periodo 2004-2011. De ellos, 384 (40%) se presentaron en contra de personas físicas y 572 (60%) en contra de personas morales.

Figura 3.

Denuncias por personalidad jurídica del denunciado y del denunciante, 2004-2011



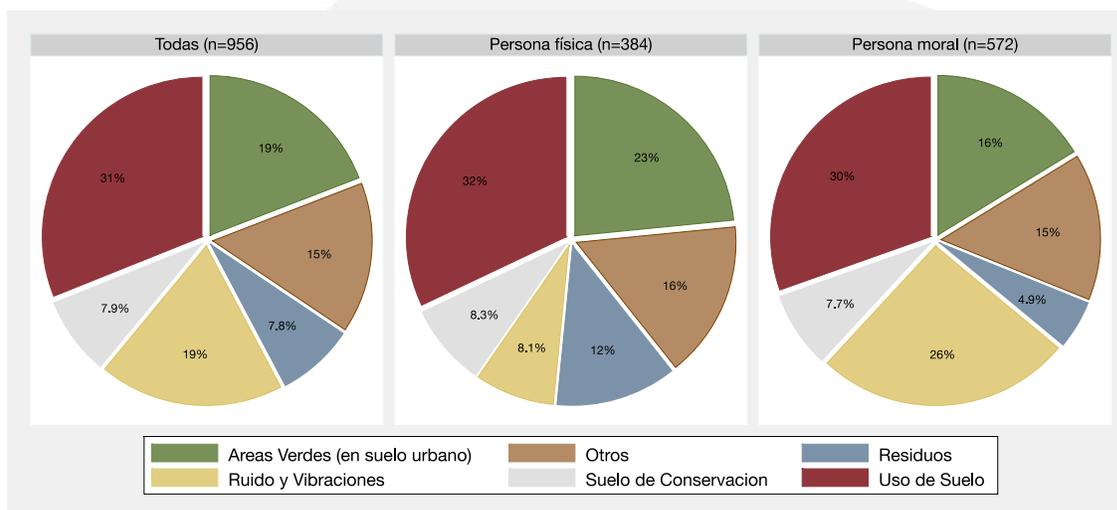
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Estudio “Implementación de Indicadores de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y Urbana del Distrito Federal”.

La figura 3 muestra la dinámica que ha tenido la presentación de denuncias a partir de 2004. En ella se advierte un crecimiento significativo en 2008 que luego disminuye paulatinamente para volver en 2011 a los niveles que existían en 2007. Además, la gráfica indica que, en contraste con la tendencia general, las denuncias contra personas físicas presentaron un aumento que luego fue atemperado hacia el último

año incluido en el estudio. Finalmente, la gráfica permite también observar que las personas físicas han sido los principales actores pues de ellas ha surgido el 90% de los casos.

Figura 4.

Denuncias por materia y personalidad jurídica del demandado, 2004-2011



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Estudio “Implementación de Indicadores de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y Urbana del Distrito Federal”.

La figura 4 muestra la distribución porcentual de las materias en función de la personalidad jurídica del demandado. En ella se observa que, salvo en el caso de ruido y vibraciones y residuos, la proporción de denuncias por materia es semejante para las personas físicas y morales. La gráfica indica que ha sido cinco las materias en las que han predominado las denuncias: usos de suelo (31%), áreas verdes en suelo urbano (19%), ruido y vibraciones (19%), suelo de conservación (7.9%) y residuos (7.8%).

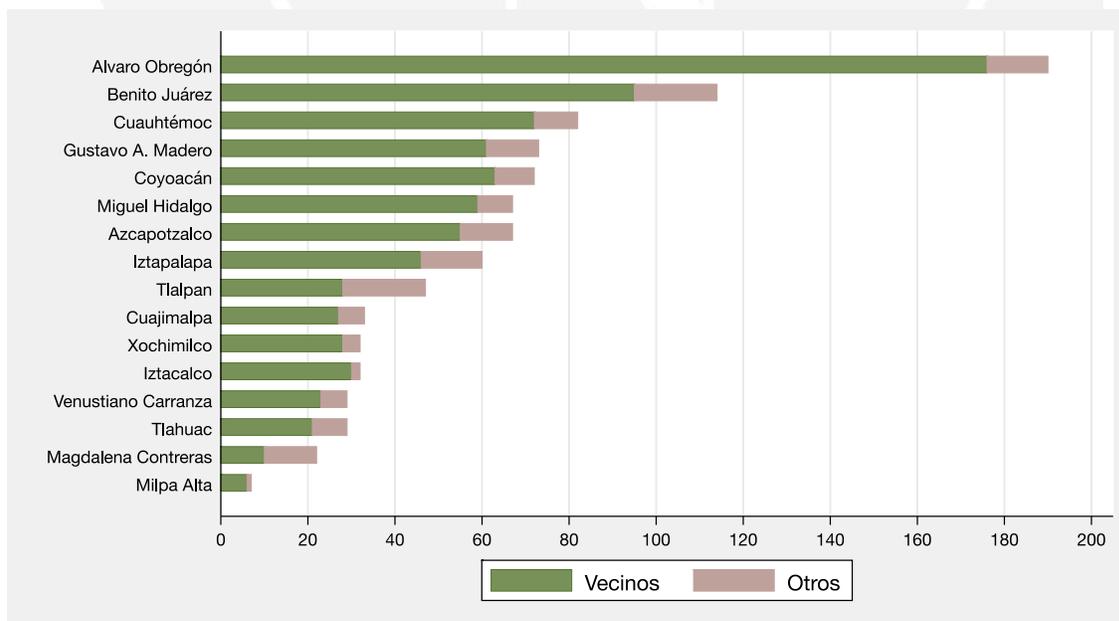
Los datos que se presentan en esta sección revelan dos cuestiones de particular trascendencia: la primera de ellas es que las denuncias han sido mayoritariamente empleadas por ciudadanos en lo individual contra personas morales y no contra otros ciudadanos; la segunda es que el principal objeto de las denuncias han sido consistentemente hechos relacionados con usos de suelo. En conjunto, esta evidencia resulta especialmente significativa para este estudio, ya que constituye un indicador de las posibles distorsiones que general el diseño institucional de la gestión des suelo urbano.

4.3.2 Distribución espacial

La denuncias por incumplimiento de la normatividad ambiental presentadas ante la PAOT no se distribuyen espacialmente de manera uniforme ni conforme lo hace la propia distribución de la población. Si existiera equidad perfecta en las denuncias, a cada una de las 16% delegaciones le correspondería el 6.3% de las denuncias.

Figura 5.

Denuncias por delegación y tipo de denunciante, 2004-2011



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Estudio “Implementación de Indicadores de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y Urbana del Distrito Federal”.

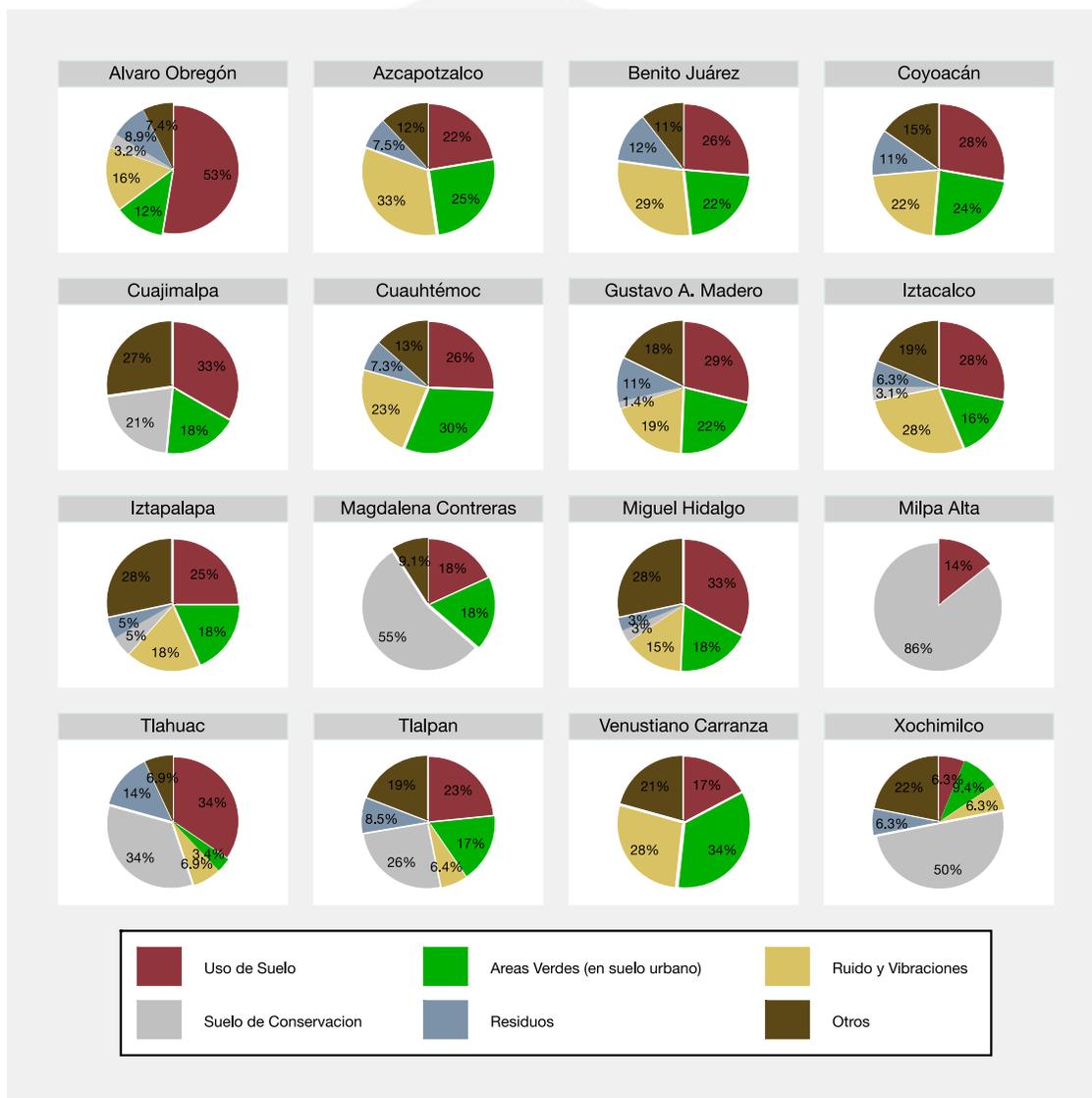
Los datos analizados arrojan, sin embargo, una panorama distinto pues siete de las 16 delegaciones superan ese 6.3% y ellas, en conjunto, concentran el 70% de los denuncias. Estos son los casos de Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Azcapotzalco. Como se observa, con excepción de Venustiano Carranza, las denominadas “delegaciones centrales” se encuentran entre las que cuentan con una mayor incidencia. Iztapalapa, la demarcación territorial más poblada del Distrito Federal, se ubica justo en lo que correspondería a una distribución equitativa de las denuncias (6.3%).

Una forma complementaria de aproximarse a la naturaleza de los conflictos es observar si las denuncias fueron presentadas por vecinos, independientemente de si se trata de personas físicas o morales. De este ejercicio resalta, primero, que los vecinos promovieron el 84% de las denuncias y, segundo, que los vecinos han sido particularmente activos en las delegaciones que cuentan con zonas donde habitan personas de mayores ingresos. Si bien resultaría poco preciso afirmar que las denuncias están asociadas por completo a los recursos económicos con los que cuenta el denunciante, la distribución espacial de los casos sí permite advertir que el acceso a la justicia ambiental puede estar condicionado por factores socio-económicos. Para profundizar en estos asuntos es necesario un análisis detallado del tema que escapa del propósito de esta investigación.

La figura 6 expone la forma en que para cada una de las 16 delegaciones se distribuyen por materia las denuncias. Ella ilustra la diversidad de los casos que surgen en cada demarcación territorial y la intensidad que en ellas tienen los conflictos de ciertas tipos. Por ejemplo, en Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa

Alta y Venustiano Carranza no se ha presentado ninguna denuncia en materia de residuos, ni de ruido en las tres primeras delegaciones mencionadas.

Figura 6.
Denuncias por delegación y materia, 2004-2011



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Estudio “Implementación

de Indicadores de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y Urbana del Distrito Federal”.

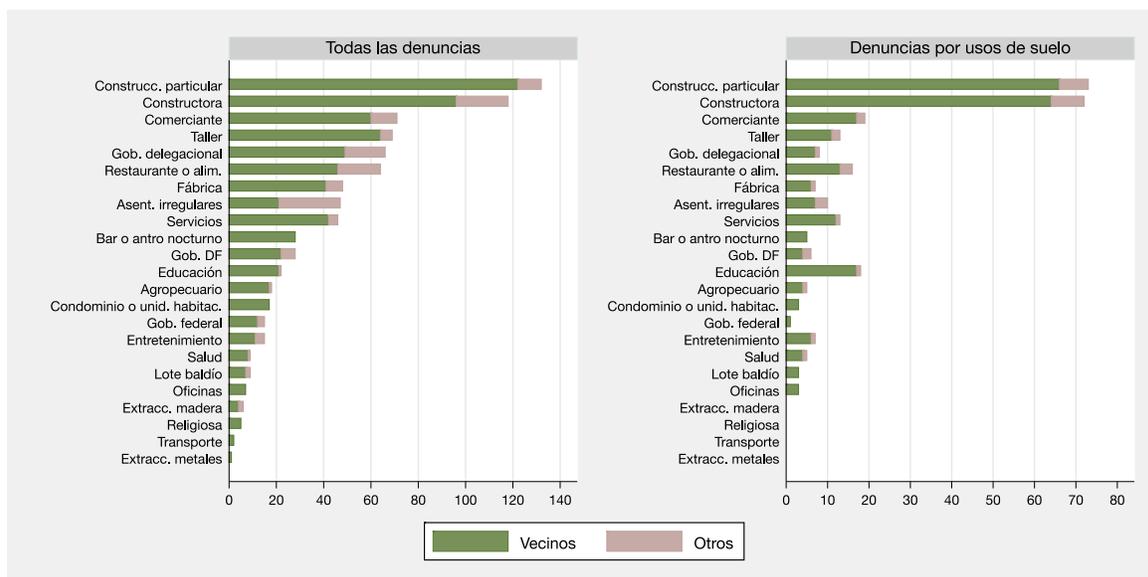
En contraste con lo anterior, las denuncias por usos de suelo se encuentran presentes en todas las demarcaciones territoriales siendo, de hecho, la única materia en la que esto ocurre. En el marco de este estudio, esta evidencia resulta primordial pues contribuye a mostrar que los conflictos por usos de suelo no sólo son los más recurrentes a nivel de la entidad, sino también los más ampliamente diseminados a lo largo de la estructura territorial del Distrito Federal.

4.3.3 Actividad del denunciante

La base datos del Estudio “Implementación de Indicadores de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y Urbana del Distrito Federal” registra entre sus variables el tipo de actividad del denunciado. Al evaluar la forma en que las denuncias se distribuyen en función de este criterio, destaca que uno de cada cuatro fueron motivos por hechos relacionados con construcciones, el 13.8% con construcciones particulares y 12.3% con constructoras. Estos porcentajes aumenta significativamente si se toman únicamente en cuenta las denuncias por usos de suelo, alcanzando las construcciones el 24.6% y las constructoras el 24.2%.

Figura 7.

Denuncias por actividad del denunciado y tipo de denunciante, 2004-2011



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Estudio “Implementación de Indicadores de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y Urbana del Distrito Federal”.

Como se dijo antes, el 84% del total de las denuncias son promovidas por vecinos y el 16% restante por el resto de los denunciante. Al revisar lo que ocurre con los casos clasificados dentro del rubro “usos de suelo” resalta el incremento en la proporción de denuncias de vecinos, que alcanza el 89%. En conjunto, los datos analizados en esta sección no sólo muestran un uso predominantemente dirigido para detener procesos de edificación, también aportan evidencia que advierte las deficiencias de la regulación urbanística y de la gestión de los usos de suelo.

4.3.4 Usos de suelo formales y de hecho

La información incluida en la fuente de información que se ha utilizado a lo largo de esta sección registra el uso de suelo registrado en el programa correspondiendo de cada uno de los predios involucrados en las denuncias, pero también el uso de suelo “de hecho” utilizado y constatado por la autoridad. Estos datos resultan útiles para

verificar el grado de discrepancia entre lo establecido formalmente en los programas de desarrollo urbano y lo que acontece en la práctica.

Tabla 1.

Usos de suelo en el programa vs. usos de suelo de hecho

	Corresponde	No corresponde (usos de hecho)							Total	
		Subtotal	Área Verde	Comercial	Equipamiento	Espacios Abiertos	Habitación	Industrial		Parques y Jardines
Habitacional	207	139	4	55	1	3	19	56	346	
Conservación ecológica	21	52		1	3	1	43	1	3	73
Mixto		53		24		2	10	3	14	53
Área Verde	33	5		1	1	1	2			38
Equipamiento Urbano	20	11		4			2		5	31
Servicios	20	1						1		21
Comercial	16	1							1	17
Espacios Abiertos	12	5	2					1	2	17
Industrial	13	0								13
Parques y Jardines	7	0								7
Área de Valor Ambiental	2	1	1							3

Centro de Barrio	de 1	0									1
Total	352	268	7	85	5	7	57	24	4	79	620

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Estudio “Implementación de Indicadores de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y Urbana del Distrito Federal”.

Nota: se excluyen del análisis 326 denuncias para las que no aplica la información de usos de suelo o para las que la base de datos no contenía datos.

La tabla 1 da cuenta del análisis resultado de esta comparación. Al dejar de lado 326 casos respecto de los que, por su naturaleza, no aplicaba el registro correspondiente o sobre los que la base no incluía información, la tabla muestra que en 352 denuncias los datos relativos a los usos de suelo sí guardaron correspondencia entre sí. Dicho de otro modo, en el 56% de las denuncias la verificación realizada permitió constatar que el predio involucrado sí operaba conforme a lo establecido de manera oficial.

Ahora bien, existen 268 que presentan discrepancias. En la mayor parte de los casos (139) se trata de predios destinados para uso habitacional pero que en la práctica son empleados para otros fines -mayormente de servicios (56) y comerciales (55)-. Las áreas de conservación ecológica destacan también porque en ellas se detectó una proporción considerable de casos en lo que el uso de suelo de hecho es habitacional.

Además de lo anterior, la tabla hace patente la existencia de casos en los que usos de suelo oficialmente considerados de equipamiento urbano son en realidad utilizados como áreas de servicios, de uso comercial y habitacional. Existen también predios catalogados como de espacios abiertos cuyo uso real es de industrial, así como usos mixtos que sirven para un solo propósito.

4.3.5 Balance

El análisis de los usos de suelo, formales y reales proporciona evidencia que, como el resto de los datos ofrecidos en este capítulo, muestra las distorsiones que genera el régimen vigente de regulación y gestión urbanística en el Distrito Federal.

En primer lugar, la información revisada indica que son los ciudadanos como personas físicas quienes recurren mayoritariamente a la PAOT, en especial para denunciar a personas morales. Ello habla de que, en esencia, la accesibilidad que distingue a la figura de la denuncia ha hecho que ésta se haya convertido en un instrumento que el ciudadano ha empleado recurrentemente para proteger sus derechos y, en última instancia, en un mecanismo que le ha permitido acercarlo a la gestión urbanística. No obstante, la naturaleza de la denuncia es de carácter reactivo y no prospectivo; es decir, la denuncia puede resultar eficaz para frenar o retrasar actos de ciudadanos y autoridades pero no así para que el ciudadano participe en la planeación del desarrollo.

En segundo lugar, los datos revisados en este capítulo indican que los usos de suelo han sido los que mayoritariamente han propiciado la juridificación del conflicto por la vía de la denuncia. Los usos de suelo no son sólo los casos más comunes sino los más extendidos espacialmente. Que estas denuncias no se focalicen en zonas o delegaciones específicas –cosa que sí ocurre con las controversias constitucionales– muestra que la fuente de este tipo de conflictos se encuentra no en factores estrictamente políticos, sino en cuestiones estructurales como el diseño institucional que distribuye competencias entre autoridades de diferentes niveles.

Tercero, las denuncias por usos de suelo no se concentran en demarcaciones territoriales específicas. Sin embargo, aquellas con mayor densidad de población, como las delegaciones centrales, sí presentan, en general, una mayor incidencia. Resulta entonces fundamental advertir que se requiere mayor investigación para identificar con mayor claridad las causas determinantes de la denuncia. No obstante,

como se dijo antes, esta investigación plantea como hipótesis que, tal y como ocurre en otros ámbitos del sistema de justicia, el acceso a la justicia en materia ambiental y urbana está siendo afectado por un sesgo de carácter socio-económico.

Cuarto, las denuncias muestran también que el agravio principal que advierten la ciudadanía se deriva de procesos de edificación. Esto indica, por una parte, que acudir a la denuncia es uno de los mecanismos para oponerse a labor de los desarrolladores de vivienda y, así, al eventual al aumento de la densidad urbana; y por la otra, que también los ciudadanos rechazan la ejecución de obras específicas en su entorno inmediato. Al final, todo ello advierte nuevamente la necesidad de aproximar a la toma de decisiones a la ciudadanía.

Quinto, la discrepancia entre los usos de suelo “oficiales” y de hecho mas que dar cuenta del rezago de gestión urbanística, habla de la necesidad de generar normas que permitan a las autoridades regular con mayor eficacia y oportunidad el dinamismo de los procesos sociales.

Finalmente, más allá de la distinción entre personas físicas y morales, la condiciones de proximidad a los hechos resultan ilustrativas de lo que acontece con la denuncia. Que la gran mayoría de los casos hayan sido promovidos por vecinos muestra que los habitantes de la ciudad no sólo están preocupados por su entorno sino están dispuestos a participar activamente en su preservación. Resultaría conveniente y oportuno, por tanto, que se construyeran mecanismos idóneos para canalizar este interés ciudadano en formas eficaces de participación. Ello, probablemente, redundaría en menores conflictos y en una mayor legitimidad para la acción del Estado.

5 Exposición de motivos

5.1 Introducción

El objeto de la presente iniciativa es revisar el marco jurídico aplicable a las transformaciones físicas que experimenta el Distrito Federal (que se equipara con la Ciudad de México por disposición constitucional). Para quienes participan en dichas transformaciones, o simplemente la observan, es evidente que en la vida pública de la ciudad dicho marco jurídico padece un serio déficit de legitimidad. Tanto desde el trabajo académico como en los medios de comunicación, e incluso en los propios medios gubernamentales, se reconoce que existe un malestar generalizado respecto de nuestro régimen de planeación urbana y, en general, de la gestión del territorio. Los vecinos organizados suelen señalar violaciones recurrentes a las normas sobre usos del suelo para proteger la calidad de su entorno. Los inversionistas se quejan de la falta de seguridad jurídica y en la discrecionalidad administrativa. Los grupos solicitantes de vivienda resienten la falta de suelo urbano donde desarrollar sus proyectos. No es exagerado decir que se vive una auténtica crisis de legitimidad del régimen urbanístico y ambiental de la capital del país.

La presente iniciativa pretende salir al paso de esta situación, mediante un proyecto que se organiza a partir de cuatro ejes:

- Primero, pretende recuperar el sentido profundo de normas constitucionales vigentes, que van desde el derecho a la vivienda (ahora fortalecido por las reformas de 2011 en materia de derechos fundamentales) hasta la regulación, en beneficio social, del aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación;

- Segundo, se inserta en el proceso de discusión y elaboración de una Constitución Política para la Ciudad de México, que este año se ha iniciado en el Senado de la República;
- Tercero, se inspira en lo que se ha denominado en el contexto de América Latina un *urbanismo democrático*, que se propone conciliar las necesidades propias del desarrollo económico con el conjunto de derechos, colectivos e individuales que entran en juego en los procesos de transformación territorial; y
- Cuarto, se propone superar, mediante el concepto de ordenamiento territorial, la dicotomía entre dos grupos de instrumentos que hasta ahora se han desarrollado por separado y a veces en forma opuesta en la regulación de los usos del suelo, es decir los programas de desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico del territorio.

5.2 De la planeación urbana a la planeación territorial: cambios y expectativas

Para tener una idea clara de lo que está en juego en la discusión del régimen jurídico de la planeación territorial en la Ciudad de México conviene hacer un recuento, así sea breve, de las transformaciones que ha sufrido dicho régimen en las últimas décadas. Como se sabe, entre 1975 y 1976 tuvo lugar, en torno a la Cumbre Mundial sobre los Asentamientos Humanos, una intensa producción legislativa que incluyó la reforma a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) y de leyes (comúnmente llamadas de “desarrollo urbano”) en los estados y el Distrito Federal.

Esos ordenamientos estaban construidos bajo supuestos propios de la época. Entre ellos conviene recordar tres: un estado fuerte, cuyos órganos serían capaces de

orientar las iniciativas sociales en la dirección deseada; una doctrina de planeación que pretendía abarcar del futuro de las áreas urbanas *como un todo* (la llamada planeación comprensiva); una tradición constitucional mexicana de orientación redistributiva en la que se pensaba que el pacto social que había hecho posible la reforma agraria se podría trasladar sin problema al ámbito urbano.

La generación de planes de desarrollo urbano que surgió en México ese contexto resultó notable por el hecho de haber dotado a más de cien ciudades instrumentos de planeación mucho más ambiciosos que los existentes hasta entonces. Tan sólo en la Ciudad de México entre 1976 y 1982 se aprobaron tres planes para la ordenación general del desarrollo urbano. Sin embargo, ese auge de la planeación urbana muy pronto encontró sus límites en los procesos que marcaron la década de 1980. De entrada, la crisis de la deuda hizo inviables los supuestos de un estado capaz de destinar grandes recursos a las obras de infraestructura y vivienda que demandaba el acelerado crecimiento urbano. Por su parte, los sismos de 1985 hicieron evidente que el pacto social sobre el que se había diseñado el régimen de los asentamientos humanos había perdido su vigencia, si algún día la tuvo. Finalmente, la emergencia de la cuestión ambiental, asociada a un malestar social por las grandes dimensiones de los procesos de urbanización, trajo consigo el desprestigio del “desarrollo urbano” como disciplina y como ámbito de gestión pública.

Al mismo tiempo, el país vivía una transformación de su régimen político que en la ciudad capital adquirió rasgos propios. Por un lado la creación de la Asamblea de Representantes abrió el camino para la recuperación de la representación política que se había perdido desde 1928 con la supresión de los ayuntamientos. Por el otro, en la esfera pública de la ciudad el lenguaje de los derechos comenzó a tomar fuerza como el referente normativo de la acción del estado y su nueva contraparte: la sociedad civil. Más allá de la diversidad de formas que adoptó el ejercicio de la ciudadanía, para los efectos de esta iniciativa es preciso destacar la irrupción de organizaciones vecinales que eran portadoras de un nuevo reclamo: el cumplimiento de los usos del

suelo establecidos en los planes (ahora llamados programas) de desarrollo urbano de las delegaciones. Puede parecer paradójico que un instrumento del régimen de planeación que estaba siendo fuertemente cuestionado por los nuevos supuestos de la era neoliberal, fuese objeto de una apropiación social sin precedentes. No obstante, el hecho es que si algún espacio encontró la sociedad civil para manifestarse en relación con el espacio urbano fue precisamente el de las normas sobre usos del suelo que habían sido el primer producto del urbanismo de corte estatista de la década anterior.

Al mismo tiempo que las organizaciones vecinales reclamaban el respeto a los usos del suelo, un nuevo tipo de urbanismo suplantaba al de la planeación comprensiva. Se trata de la llamada “planeación estratégica”, en la que el énfasis está en proyectos de intervención por encima de la regulación del conjunto de la ciudad. El surgimiento de la nueva Santa Fe, al poniente de la ciudad, aparece como el primer ejemplo de ese nuevo enfoque. Pero también está, por el lado de la regulación de los usos del suelo en las áreas urbanas consolidadas, la proliferación de las entonces llamadas “Zedecs” (zonas especiales de desarrollo controlado, más tarde llamadas planes parciales) a través de las cuales la administración atendía los reclamos de las colonias mediante una regulación detallada de sus usos del suelo.

Es importante tener presente que, al mismo tiempo, ocurrieron otros dos hechos que alteraron el marco constitucional de la gestión territorial: la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) que concentró un gran número de atribuciones en la materia y la recurrencia cada vez mayor de los actores urbanos al Poder Judicial para hacer valer sus reclamos.

Efectivamente, las atribuciones más importantes en materia de regulación de usos del suelo quedaron en manos de la ALDF. En gran parte ello se debió a que la administración fue perdiendo legitimidad como autoridad generadora de los programas de desarrollo urbano y sus modificaciones. La inconformidad social sobre el tema, que se expresaba en constantes denuncias sobre la arbitrariedad de los actos administrativos del GDF, tuvo como respuesta política la absorción de dichas

atribuciones por la ALDF. Así, lo que en principio es un órgano con funciones estrictamente legislativas, se convirtió en la instancia que aprueba no solo la legislación de la materia, sino prácticamente todos los actos importantes que son de naturaleza administrativa.

Una de las expresiones más evidentes de esta excesiva concentración de funciones es el hecho de que las normas de ordenación urbana, que tradicionalmente eran parte de reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo (como el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal de 1982), hoy en día forman parte indistintamente, de programas, de reglamentos e incluso, aunque parezca increíble, de la propia ley. Se trata, evidentemente, de una técnica legislativa anómala, que da como resultado un sistema normativo en donde cada pieza puede ocupar el lugar que sea. La diferencia, no solamente de jerarquía normativa sino de estructura lógica del régimen de planeación, desaparece por completo.

Es verdad que dicha anomalía nació desde la Ley de Desarrollo Urbano de 1976, que en la fracción XXIII de su artículo séptimo disponía que las normas de ordenación “...se establecerán en los programas general, delegacionales y parciales y en el reglamento de esta ley” – con lo cual no se resolvía con precisión dónde debían ubicarse tales normas. Sin embargo, ello se ha vuelto una práctica corriente, con el resultado de que aún los expertos tienen dificultades para saber dónde consultar una norma que originalmente fue publicada como tal, pero posteriormente fue incorporada en uno u otro programa delegacional. Acaso la práctica más desconcertante sea la de modificar las normas a través de los programas.

Así, lo que en principio fue una respuesta política comprensible para salvar la legitimidad de los programas y sus modificaciones, se convirtió en un sistema regulatorio donde la distinción entre legislar y administrar desapareció. El asunto no es solamente uno de técnica jurídica - lo que ya es grave por la falta de seguridad jurídica que trae consigo. Está vinculado con una expectativa sumamente generalizada en el sentido de que las normas de los programas son vistas como si fuesen “leyes”. Es

verdad que en teoría jurídica una norma es obligatoria o no lo es, independientemente del lugar que ocupe en la jerarquía del sistema. Pero lo anterior no significa que no exista distinción alguna entre las leyes y las normas técnicas (o, para el caso, las contenidas en los programas). Las disposiciones de una ley tienen un significado muy distinto al de lo que en otros países se denomina “documentos de urbanismo”. Estos últimos podrán ser igualmente obligatorios, pero están destinados a una revisión constante. Si en algo se caracteriza la planeación urbana en el mundo de hoy es precisamente en su carácter cambiante, rasgo que no comparte con los ordenamientos emanados del poder legislativo, que tienen lo que se ha denominado un “voto de perpetuidad”. Este es sin duda uno de los asuntos más complejos del presente proyecto, ya que implica no solamente revisar las atribuciones de la ALDF a la luz del nuevo régimen político de la Ciudad de México, sino también el reto de diseñar un sistema normativo claro y eficiente, en el que la distribución de competencias tenga sentido tanto en el terreno político como en el técnico.

El otro cambio en la vida institucional de la gestión territorial es el hecho de que los actores sociales recurren con cada vez mayor frecuencia a los tribunales para hacer valer sus demandas. De los estudios realizados para la elaboración de esta propuesta, destacan dos hechos fundamentales. Por un lado, a pesar de que tanto la legislación (la LGAH desde 1984 y la LGEEPA desde 1996) como la jurisprudencia, reconocen el derecho de los vecinos a la preservación de su entorno residencial en los términos fijados por los programas en vigor, los jueces de distrito los tribunales de circuito tienden a imponer restricciones a ese derecho y, por lo tanto, sigue siendo excepcional que las demandas vecinales den lugar al juicio de amparo. Es por ello que resulta necesario reforzar en el texto de la ley esos derechos, a fin de garantizar que sean exigibles en sede judicial. Sin pasar por alto el debate contemporáneo acerca de los riesgos del llamado “activismo judicial”, lo cierto es que, al menos en la Ciudad de México, la situación está lejos de configurar un escenario de ese tipo. Más bien, lo que llama la atención es la dificultad que tienen los habitantes de la ciudad para tener

acceso a la justicia en los casos más elementales de violación de los usos del suelo en sus propios barrios, ya no se diga en la posibilidad de impugnar las grandes obras de infraestructura de la ciudad que, a veces en violación abierta a la legislación, acarrear impactos que no han sido objeto de deliberación pública alguna y que, una vez iniciadas las obras, rara vez existen los canales para su impugnación en los tribunales.

El otro hallazgo importante de los estudios sobre la participación de los órganos jurisdiccionales en los conflictos urbanos es que, en las raras ocasiones en las que una resolución judicial llega a determinar que una obra se ha realizado en contravención con las reglas vigentes, es frecuente que sobrevenga el desacato de la misma. En muchas ocasiones, la fuerza de los “hechos consumados” termina en una u otra forma de regularización de la obra (y, desde luego, su indebida utilización). Más allá de ciertas causas célebres que han desembocado en conflictos políticos de graves consecuencias, lo cierto es que el incumplimiento de las sentencias de amparo sigue siendo un grave problema que enfrenta la administración de justicia en México. Por ello se hace necesario crear nuevos dispositivos para disuadir a quienes suelen recurrir a la práctica de iniciar obras en contra de la ley, con la expectativa de que la fuerza de las cosas, por no mencionar la participación irregular de algún funcionario público otorgue al menos una apariencia de legitimidad que haga posible la consumación de obras ilegales en la Ciudad.

5.3 La propuesta

En este contexto, si bien es cierto que la propuesta que aquí se presenta se inserta en el movimiento del *urbanismo democrático* de América Latina, que incluye sobre todo a la Ley 388 de Colombia, al Estatuto de la Ciudad de Brasil (2001) y a la Ley del Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (2012), de hecho deriva su contenido concreto del texto constitucional mexicano. En particular, pretende convertir en reglas precisas y exigibles a una serie de principios que se han

incorporado a la Carta en diferentes momentos históricos, como se verá a continuación. La propuesta contiene un conjunto de innovaciones en los siguientes temas: principios y definiciones; régimen de competencias; sistema de planeación territorial; instrumentos de gestión y medios de aplicación de la ley.

Principios. La propuesta recoge algunos de los principios que ya han sido incorporados por la legislación urbanística y ambiental del Distrito Federal, como el del desarrollo sustentable y la participación social en la gestión territorial. Pero su principal innovación es el modo en que recupera los principios constitucionales que deben orientar la gestión urbana y ambiental en todas las entidades de la unión. Tres de ellos son suficientemente transparentes para ser simplemente reiterados en la legislación: el derecho a la vivienda que consagra el artículo 4; el derecho a la participación social en la planeación que está previsto tanto en el artículo 26 (respecto de la planeación en general) como en el 115 (respecto de los gobiernos locales); y el principio de la sustentabilidad del desarrollo, también consignado en el artículo 25.

Sin embargo, el proyecto incluye otros dos principios que es preciso explicar: por un lado, está el de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano que, inexplicablemente, fue eliminado de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal hoy vigente y que está consagrado en la Ley General de Asentamientos Humanos, que es una de las leyes marco que debe observar la legislación del Distrito Federal.

Por otro lado, se recoge un principio que, a pesar de estar consagrado en el artículo 27 constitucional, justo en la parte relativa a los asentamientos humanos y el medio ambiente, no ha sido debidamente desarrollado en la legislación secundaria: se trata de la facultad atribuida a la nación para *regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación*, que debe ser objeto de un desarrollo legislativo para el ordenamiento de áreas tan complejas como la de la Ciudad de

México. Para explicar el sentido de esta propuesta conviene recordar el contenido íntegro del tercer párrafo del citado precepto constitucional:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de *regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación*, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. (cursivas añadidas).

Como es sabido, el carácter obligatorio de la regulación urbanística y ambiental ha sido interpretado, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, básicamente a través del concepto de “modalidades” a la propiedad que están referidas en el precepto transcrito. Sin poner en duda dicha interpretación, este proyecto propone utilizar, de manera complementaria, la facultad regulatoria como un fundamento constitucional de mayor alcance, tanto por su significado conceptual como por los fines que de modo explícito consagra.

A primera vista parecería que, al hablar de “elementos naturales”, el texto constitucional se refiere únicamente al tipo de recursos que suelen encontrarse en el medio rural y que no tendrían relación alguna con los procesos de urbanización. Sin embargo, una lectura más atenta, que considere el párrafo en su conjunto, permite ver que el espacio construible en las áreas urbanas o en proceso de urbanización puede ser considerado también, rigurosamente, como un “elemento natural susceptible de apropiación” y que por lo tanto esa disposición constituye un fundamento constitucional fuerte para la regular las transformaciones del espacio urbano.

El punto de partida consiste en afirmar que construir en altura (en cualquier parte del territorio) no es un derecho que pueda derivarse de la simple propiedad del suelo. Obviamente, no se puede llevar a cabo una construcción sin consentimiento del propietario. Sin embargo, la propiedad es una condición necesaria pero no suficiente para construir en altura. Ni la definición del Código Civil¹⁰ ni la de ningún otro ordenamiento jurídico autoriza a pensar que la propiedad de un predio otorga el derecho a construir sobre él sin restricción alguna.

Al construir sobre un predio, lo que se está haciendo es, en el lenguaje de la Constitución, aprovechar un elemento natural: el espacio mismo. Es evidente que ese espacio existe y que es parte tanto del mundo natural como del mundo social. Construir es una forma de aprovecharlo y, al mismo tiempo, una forma de apropiarse de él. Además, quien construye no solamente aprovecha un espacio sino que produce objetos de propiedad que antes no existían. Esa actividad constructiva debe ser sujeta a la regulación de la que habla la Constitución, ya que la misma tiene efectos – que pueden ser positivos o negativos- sobre la sociedad y el entorno natural. Regular esos efectos es lo que da sentido a la planeación territorial. Es importante hacer notar que no es esta una interpretación extravagante o fuera de contexto. De manera explícita, el texto constitucional ubica dicha regulación en un doble contexto (el de los

¹⁰ Como se sabe, de acuerdo dicho código la propiedad da derecho a “gozar y disponer” de una cosa. Construir en altura difícilmente podría interpretarse como parte de esos conceptos.

asentamientos humanos y el medio ambiente) además de señalar expresamente el imperativo de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. Conviene recordar que la disposición relativa al “aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación” es parte del texto constitucional desde 1917, y por ello es posible pensar que su sentido original no era el de referirse al espacio urbano. Sin embargo, las reformas de 1976 y 1987 se insertaron precisamente ahí, como corolario de dicha disposición (por ello se utilizó la frase “en consecuencia”). Es decir, las necesidades del desarrollo urbano y de la protección ambiental llevaron al poder revisor de la Constitución a actualizar esa disposición a las nuevas circunstancias históricas. No es ocioso recordar que la frase “en beneficio social” se añadió a la primera parte del párrafo transcrito precisamente con motivo de la reformas de 1976 en materia de asentamientos humanos. Así, a menos que se quiera hacer una interpretación selectiva de la Constitución (a nombre de un juicio negativo sobre el periodo histórico en que se redactó su texto original o sus reformas) es preciso reconocer que ella misma obliga al estado a desplegar políticas redistributivas en el ámbito urbano.

Si se consideran de manera conjunta el principio de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano, establecido en la LGAH, y el principio de la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales¹¹ de la disposición constitucional que se comenta, se podrá comprender que la función de la legislación secundaria no es otra que la de procurar una regulación de las transformaciones territoriales de la Ciudad de México que tienda a contrarrestar las tendencias a la segregación socio-espacial que la ha caracterizado. Se trata de actualizar el constitucionalismo social al ámbito contemporáneo de la gestión territorial – ambiental y urbana.

¹¹ Es interesante hacer notar que ya había existido una referencia a los elementos susceptibles de apropiación en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 (art 2, fracción II), aunque entonces no se hayan atribuido consecuencias normativas claras a partir de dicha referencia.

Conviene insistir en que el énfasis de la propuesta no está en “imponer limitaciones a la propiedad” sino más bien en regular la actividad constructiva, o sea lo que en el proyecto se denomina las “acciones urbanísticas”. Se trata de establecer las reglas y los instrumentos para que los efectos de dichas acciones sean compensados por quienes las realizan. No solo porque hoy en día el conflicto social surge precisamente en torno a los impactos de los desarrollos inmobiliarios sobre las comunidades vecinas. Sino porque de ese modo la racionalidad de la regulación se deriva las consecuencias sociales (las “externalidades”, en el lenguaje de la economía) de la actividad regulada. Así por ejemplo, quien al desarrollar un conjunto urbano impone a la ciudad una serie de costos, relativos a la infraestructura que se precisa para soportarlo, debe hacerse cargo de los mismos. La función de la regulación es garantizar que dichos costos sean calculados y compensados de la mejor manera posible.

Si bien este nuevo enfoque parece una simple extensión del principio según el cual “quien contamina paga”, se trata de algo más complejo, ya que un gran número de proyectos urbanos tienen tanto efectos positivos como efectos negativos, además del hecho de que dichos efectos serán muy distintos dependiendo de la ubicación de los proyectos. Ante la imposibilidad de establecer reglas que resulten satisfactorias para todos los casos, la función de la legislación es la de establecer mecanismos suficientemente transparentes para que los actores relevantes adopten en cada caso la solución idónea, sopesando tanto las cargas como los beneficios que se derivan de cada acción urbanística.

Lo anterior no significa dejar de lado el tema de la propiedad. De entrada, como se verá más adelante, el proyecto establece los instrumentos necesarios para combatir los baldíos urbanos, que es la negación más evidente de la función social de la propiedad. Pero sobre todo, el proyecto parte del supuesto de que el derecho de construir en altura no se deriva de la propiedad, sino de actos del poder público, que no solamente le imponen límites y condiciones sino que lo hacen posible del todo. Ya

que, en rigor, quien construye está haciendo mucho más que “gozar y disponer” de su propiedad, está creando objetos apropiables que no existían antes. Y es esa actividad productiva lo que está sujeto a la regulación de los planes de ordenamiento y otros instrumentos.

Competencias. Además de recuperar los preceptos constitucionales a los que se ha hecho referencia, que proporcionan fundamentos claros para un urbanismo democrático en el Distrito Federal, el proyecto se hace cargo del contexto actual, en el que se discute una reforma política que cambiará la forma de gobierno de la Ciudad de México y que tendrá su punto máximo con la promulgación de una Constitución Política para la misma, como entidad integrante del pacto federal. En la preparación del presente proyecto se podía haber tomado la opción de pasar por alto ese proceso constitucional y elaborar un proyecto de ley como si nada fuese a cambiar. En cambio se ha optado por reconocer ese proceso, tomando como base la iniciativa de reforma a la Constitución General de la República. De este modo, el proyecto puede ser utilizado como un ejercicio que puede orientar al constituyente de la Ciudad de México a ponderar las consecuencias urbanas y ambientales del régimen que está por conformar.

Lo anterior afecta de manera directa a la distribución de las competencias en materia de ordenamiento territorial al interior del sistema de gobierno de la capital, sobre todo porque las Jefaturas Delegacionales serán sustituidas por Alcaldías, que no sólo tendrán el carácter de un “orden de gobierno”, sino porque el titular de las mismas estará acompañado por un nuevo órgano: los consejos de alcaldía. Si bien dichos consejos no tendrán el carácter de ayuntamientos municipales, serán parte del esquema de gobierno y podrán asumir (junto con los alcaldes) funciones (al menos de supervisión) en materia de ordenamiento territorial.

El proyecto no se refiere a las alcaldías y a sus consejos, dado que la reforma aún no ha sido aprobada. Sin embargo, sí se refiere a los “gobiernos de las demarcaciones” del Distrito Federal y sus “órganos colegiados de representación”. Así,

se aprovecha la oportunidad que abre el proceso constitucional en curso para revisar las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en esta materia y, en particular, de terminar con la fusión de atribuciones legislativas y de gestión territorial en un solo órgano. Esto no significa dejar a la ALDF sin atribuciones relevantes en la materia. Ella no solamente será que el poder legislativo de la ciudad, sino que además podrá mantener algunas funciones de planeación, tales como la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, así como de los proyectos de impacto general en el mismo o en la Zona Metropolitana del Valle de México. En el proyecto se le otorgan algunas atribuciones adicionales, como son las de evaluar periódicamente la gestión territorial del Gobierno del Distrito Federal y los de las alcaldías, así como la de aprobar el programas anual del Instituto de Estudios Territoriales, cuyas funciones se explican más abajo.

La consecuencia más importante del nuevo sistema de gobierno de la Ciudad de México para la gestión territorial es la formación de las alcaldías. En virtud de que no se trata de gobiernos municipales en los términos del artículo 115, sino de un tipo especial de gobierno local para el Distrito Federal, las alcaldías no podrán asumir las mismas funciones que la LGAH y la LGEEPA otorgan a los municipios en materia de ordenamiento territorial y urbano. Sin embargo, no sería lógico que quedasen completamente excluidas. Al mismo tiempo, es necesario incorporar al nuevo régimen procesos de participación ciudadana que den cabida a las organizaciones vecinales que, legítimamente, se movilizan para el cuidado de su entorno.

Por lo anterior, el proyecto sugiere un sistema de atribuciones para el ordenamiento territorial que se puede calificar de *descentralización concurrente*. Se trata de otorgar a las alcaldías atribuciones en los procesos de planeación y de gestión de la ciudad, que hoy no tienen las jefaturas delegacionales, pero sin llegar a un régimen equiparable al de los municipios. Las razones para ello son múltiples. Por un lado, está el hecho de formar parte de una gran área urbana, que ya ha sido reconocida por la Constitución desde 1976, hace poco aconsejable un régimen de autonomía muy

marcada. Por otro lado, no sería aconsejable pasar de manera abrupta de un régimen en el que la ALDF concentra las atribuciones más importantes (o sea la aprobación de todos los hoy llamados programas y sus modificaciones) a otro en el que las mismas atribuciones estuviesen diseminadas en los gobiernos de las demarcaciones. Lo que se propone es la creación de un Comité de Ordenamiento Territorial para cada demarcación. Ese Comité sería presidido por el titular del gobierno de la demarcación y en él participarían dos miembros del consejo de la misma, dos miembros de los comités de vecinos (cuando se discutan proyectos que afecten determinadas colonias), así como representantes de la SEDUVI, la SEDEMA y la SEMOVI.

Al igual que hoy en día los proyectos urbanos se discuten en el seno de un Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano, en los comités de ordenamiento territorial cuya creación se propone se discutirían los planes de ordenamiento y todos los proyectos que implicaran modificaciones a los mismos, así como las acciones urbanísticas de mediano impacto -es decir, aquellas cuyo impacto no va más allá del ámbito geográfico de la demarcación. La aprobación de dichos planes y acciones estaría a cargo del titular del gobierno de la demarcación, pero no sería válida sin el acuerdo de la mayoría de los miembros del comité. Dos elementos marcarían la diferencia entre los nuevos comités: por un lado, en ellos participarían representantes electos de las circunscripciones, así como representantes vecinales. Por otro lado, en ellos podrán crearse espacios de deliberación para conciliar los intereses de los vecinos con los de la ciudad en su conjunto.

Los conflictos que se susciten entre los gobiernos de las demarcaciones y el del Distrito Federal serán resueltos por la Asamblea, a través una comisión especial que deberá convocar y escuchar a un grupo de expertos independientes.

Con el objeto de recuperar para el estado la función de la planeación territorial, se crea un Instituto de Estudios para el Ordenamiento Territorial, que además de desarrollar investigaciones para apoyar la toma de decisiones, conduciría

los procesos de elaboración de los planes que, en muchos casos, han quedado en manos de consultores privados sin la debida supervisión gubernamental.

Por otra parte, el proyecto incluye una reconfiguración del aparato conceptual de la ley, en la que destaca el concepto de ordenamiento territorial como una manera de unificar las dos visiones que hasta ahora se han mantenido separadas y a veces incluso opuestas: el desarrollo urbano y la gestión ambiental del territorio. Una de las consecuencias de esta nueva conceptualización es el establecimiento de la figura de la evaluación del impacto territorial, a través de la cual se simplifica la gestión y se integran las visiones ambientales, urbanísticas y las relativas a la movilidad de las acciones urbanísticas que transforman el territorio de la Ciudad.

Otro cambio conceptual importante consiste en la recuperación de la figura del *plan* que, desde hace tres décadas había sido sustituido por la de “programa” siguiendo una interpretación incorrecta del régimen de planeación del desarrollo establecido mediante reforma constitucional en 1983. Para ello se parte de la idea de que es incorrecta la aplicación de la Ley de Planeación al ámbito de la planeación de los asentamientos humanos y su dimensión ambiental, en el sentido de que la categoría de “Plan” se reserva al Plan Nacional de Desarrollo. Tanto el artículo 27 como el 115 (que se aplica al Distrito Federal por analogía) hablan de “planes” y de “planear”, de modo que este proyecto recupera la idea de que los instrumentos de planeación para el ordenamiento territorial deben concebirse como lo que son: planes.

Instrumentos de planeación. También como consecuencia de la nueva conceptualización a partir del territorio como totalidad, se propone la unificación de los instrumentos de planeación que hasta ahora se han mantenido separados. Así los tres niveles de planeación (el general para el Distrito Federal, el relativo a las demarcaciones que lo integran y el del nivel barrial) se denominan planes de ordenamiento territorial. Lo anterior requerirá una serie de ajustes de carácter

administrativo, que involucran sobre todo a las Secretarías del Medio Ambiente y de Desarrollo Urbano y Vivienda, a fin de que ambas concurren a los procesos de planeación territorial con sus respectivas aportaciones. Asimismo, la Secretaría de Movilidad se integrará a los procesos de planeación y de gestión territorial, ante la tendencia reciente a desarrollar estrategias de movilidad que no debieran ejercerse por separado respecto de las de las dos dependencias citadas.

En cuanto a los procesos de elaboración de los planes y sus modificaciones, el proyecto se orienta hacia el fortalecimiento de la conducción estatal de los mismos, mediante la creación del Instituto de Estudios para el Ordenamiento Territorial. Asimismo, se propone un sistema de deliberación pública que permita un debate previo a cualquier modificación, en el que participen no solamente funcionarios de las dependencias competentes, sino también representantes vecinales y los promotores mismos de los proyectos. Un diseño claro del procedimiento tiene por objeto combinar la transparencia del debate con la eficiencia en la toma de decisiones. Este es acaso el aspecto crucial del proyecto, ya que como se ha señalado, en los procedimientos que dan como resultado la autorización de proyectos de mediano y alto impacto es donde se ha producido el mayor déficit de legitimidad de la gestión territorial de la Ciudad en las últimas décadas.

Instrumentos de gestión. El proyecto modifica la estructura de la ley, abandonando la distinción (que resulta artificial e injustificada) entre el ordenamiento territorial y la planeación. Así, además del título relativo a “Instrumentos de Plantación”, incluye uno relativo a “Instrumentos de Gestión”. En él se incluyen los siguientes instrumentos: la evaluación del impacto territorial; el sistema de compensación de cargas y beneficios de las acciones urbanísticas; el derecho de preferencia para la adquisición pública de predios en la reserva territorial; los polígonos de actuación; el Registro de los Planes de Ordenamiento Territorial; y los procedimientos a través de los cuales el Gobierno del Distrito Federal y los de sus

demarcaciones territoriales certifican, autorizan, dictaminan o toman conocimiento de las acciones urbanísticas en el Distrito Federal.

Instrumentos reglamentarios. Adicionalmente, y atendiendo al principio de que las normas generales (es decir aquellas que no se refieren a una porción del territorio en particular, como son las contenidas en los planes) deben tener un estatuto propio, se incluye un título para establecer lineamientos normativos más claros para orientar la actividad reglamentaria. Así, se recupera la distinción entre planes y normas generales, con el fin de terminar con la confusión hoy reinante (que permite la inclusión de normas generales en los planes y que incluso llega a afirmar dichas normas son parte de la ley). Así, todas las normas de aplicación general serán parte de los reglamentos de la ley.

Aplicación de la ley y medios de impugnación. Finalmente, se reúne en un solo título las disposiciones relativas a la aplicación de la ley y los medios de impugnación. Entre otras modificaciones, se elimina el capítulo relativo a los delitos en contra de la normatividad, ya que en su versión actual se refiere exclusivamente a la materia de anuncios, lo cual resulta claramente desproporcionado respecto del universo del incumplimiento, que abarca muy diversas áreas de actividad. En cambio, se adopta un enfoque más realista que pretende hacer efectivo el poder sancionador de la administración,

La innovación más importante en este título se refiere al establecimiento de una excepción a la figura de la accesión. Como se sabe, en la legislación civil lo construido se convierte en propiedad del dueño del predio por el principio de accesión. A este respecto el proyecto aborda el problema de las construcciones hechas en violación de la ley por medio de una excepción a dicho principio, afirmando que quienes construyan violando la ley no tienen derecho a que lo construido pase a formar parte de su patrimonio. Con ello, una vez que la ilegalidad de una construcción

sea declarada judicialmente, la autoridad podrá llevar a cabo una expropiación para destinar el inmueble a la satisfacción de una necesidad pública, sin tener que indemnizar lo correspondiente al valor de lo construido.

En suma, el proyecto trata de convertir en normas de derecho positivo los principios de un urbanismo democrático que revierta las tendencias a la segregación social en la Ciudad de México, dentro de un proyecto de urbanización sustentable que garantice la salvaguarda de su patrimonio cultural y natural y que abra nuevos espacios de participación en la toma de decisiones sobre el territorio.



6 Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal

TÍTULO PRIMERO

PRINCIPIOS, DEFINICIONES Y COMPETENCIAS

CAPÍTULO PRIMERO

PRINCIPIOS

Artículo primero.- Esta ley es de orden público e interés social y establece los principios y las reglas del ordenamiento territorial del Distrito Federal.

Artículo segundo.- La aplicación de la presente ley y sus reglamentos, así como de los instrumentos que la misma establece, se orientará al cumplimiento de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativas a:

- I. Propiciar un desarrollo sustentable;
- II. Garantizar el derecho a la vivienda;
- III. Proteger el patrimonio cultural de la Ciudad;
- IV. Asegurar el mantenimiento y la provisión de los servicios ambientales que presta el patrimonio natural de la Ciudad y en particular el suelo de conservación;
- V. Garantizar la participación de ciudadana y la deliberación pública en el ordenamiento del territorio; y
- VI. Regular, en beneficio social, el aprovechamiento del espacio construible del Distrito Federal, en los términos del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la presente ley.

Artículo segundo.- Además de las orientaciones señaladas en el artículo anterior, en la gestión territorial del Distrito Federal se observarán los siguientes principios:

- I. Los planes de ordenamiento territorial a que se refiere esta ley tendrán las siguientes características:
 - a. Considerarán de manera integral los aspectos ambientales, urbanísticos, de movilidad y patrimoniales de las transformaciones de la ciudad de México y su entorno metropolitano y regional;
 - b. Regularán los usos del suelo de manera que la propiedad cumpla su función social;
 - c. No podrán ser expedidos ni modificados sin previa consulta a las comunidades afectadas;
 - d. Deberán ser elaborados en un lenguaje comprensible, tanto en sus textos como en sus representaciones gráficas, sin perjuicio de su rigor técnico;
 - e. Estarán sujetos a un proceso de constante revisión, para responder a las condiciones de la ciudad y su entorno.
- II. El fomento al desarrollo económico en la Ciudad de México dará prioridad a la inversión productiva sobre la especulativa;
- III. La regulación de las acciones urbanísticas a que se refiere la fracción anterior tendrá por objeto la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano;
- IV. El aprovechamiento del espacio construible del Distrito Federal mediante el desarrollo de acciones urbanísticas estará regulado por esta ley, sus reglamentos y los planes de ordenamiento territorial que resulten aplicables;
- V. Quienes desarrollen acciones urbanísticas en el Distrito Federal deberán hacerse cargo de los impactos que ellas traen a la colectividad, en los

términos definidos por el sistema de compensación a que se refiere el Título Tercero de la presente ley;

- VI. El Gobierno del Distrito Federal, así como los gobiernos de las demarcaciones territoriales que lo integran, mantendrán actualizado un sistema de información que garantice el acceso público a las bases de datos sobre la ciudad de las que disponga, así como a la información relativa a cada uno de los proyectos de acciones urbanísticas que sean sometidos a su consideración a través de los procedimientos administrativos correspondientes.
- VII. Cuando, por razones de riesgo o de protección a ecosistemas vulnerables, se haga necesaria la reubicación de un asentamiento humano, se estará a lo dispuesto en los instrumentos internacionales vigentes sobre derecho a la vivienda.

Artículo tercero.- Las normas generales de carácter técnico en materias tales como construcciones, diseño urbano, aprovechamiento de recursos naturales en suelo de conservación, que se requieran para desarrollar y precisar las disposiciones de la presente ley, serán objeto de reglamentos que expedirá el Jefe de Gobierno. Los planes de ordenamiento territorial no podrán modificar dichas normas.

CAPÍTULO SEGUNDO

DEFINICIONES

Artículo cuarto.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- I. Acción urbanística, toda forma de aprovechar el espacio construible que traiga consigo una modificación relevante del entorno mediante la construcción o el cambio de uso del suelo;

- II. Alto impacto, el que produce una acción urbanística que repercute más allá de la demarcación territorial donde se ubique;
- III. Áreas de Conservación Patrimonial, las que por sus características forman parte del patrimonio cultural urbano, incluyendo las que cuenten con declaratoria federal de zona de monumentos históricos, arqueológicos o artísticos, así como las que sin estar formalmente clasificadas como tales, presenten características de unidad formal, que requieren atención especial para mantener y potenciar sus valores patrimoniales y que serán definidas en los planes;
- IV. Asamblea, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- V. Cargas y beneficios, los impactos positivos y negativos, que producen las acciones urbanísticas sobre la estructura urbana, la movilidad o los ecosistemas y que deberán ser compensados por quienes realizan dichas acciones;
- VI. Ciudad, la Ciudad de México, sinónimo del Distrito Federal por disposición constitucional;
- VII. Espacio construible, el situado por encima y por debajo de los predios, en el que los planes de ordenamiento autorizan la ejecución de acciones urbanísticas y que constituye un elemento natural susceptible de apropiación en los términos del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República);
- VIII. Gaceta Oficial, la Gaceta Oficial del Distrito Federal;
- IX. Impacto territorial, la influencia o alteración que causa una obra pública o privada en el entorno en el que se ubica, incluyendo tres dimensiones: la urbanística, la ambiental y la relativa a la movilidad;
- X. Instituto, el Instituto de Estudios para el Ordenamiento Territorial del Distrito Federal;

- XI. Instrumentos de gestión del territorio, el conjunto de figuras jurídicas establecidas en la presente ley para cumplimiento de los objetivos establecidos en la misma y en los planes de ordenamiento territorial.
- XII. Jefe de Gobierno, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- XIII. Medidas de compensación, las condiciones que deben cumplir las personas físicas o morales que desarrollen una acción urbanística, con el fin de hacerse cargo del impacto territorial que las mismas acarrearán;
- XIV. Normas de ordenación, las que regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano; así como las características de las edificaciones y las demás que señala esta ley; dichas normas se establecen en los reglamentos de esta ley;
- XV. Ordenamiento territorial, la acción y efecto de regular las diversas formas de aprovechamiento de los elementos que componen el territorio, para cumplir los fines establecidos en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos y protección al ambiente;
- XVI. Patrimonio natural y cultural, aquella parte de la riqueza de la Ciudad que, independientemente de quienes sean sus propietarios, debe ser preservada para disfrute de las generaciones presentes y futuras;
- XVII. Planes de ordenamiento territorial, los instrumentos mediante los cuales se regulan los procesos de conservación, mejoramiento y crecimiento en el Distrito Federal, incluyendo las estrategias en materia de protección ambiental y movilidad, en los términos y para los fines establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República;
- XVIII. Plan General, el Plan General de ordenamiento territorial del Distrito Federal, el que determina las políticas, las estrategias y las acciones de alcance general aplicables al aprovechamiento del territorio del Distrito Federal, incluyendo sus aspectos urbanísticos, ambientales y de movilidad;

- XIX. Planes de demarcación, los planes de ordenamiento de las demarcaciones territoriales, los que establecen las reglas para el aprovechamiento del territorio en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- XX. Planes parciales, los planes de ordenamiento territorial que establezcan reglas especiales para el aprovechamiento del territorio en áreas menores a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tales como colonias, barrios u otras áreas que se consideren estratégicas o que requieran un tratamiento particular;
- XXI. Polígono de actuación, la superficie integrada por varios predios, en la que se desarrolla un proyecto urbano mediante la relotificación y la relocalización de los usos y los destinos;
- XXII. Políticas de actuación, las que definen los planes para determinadas zonas del territorio;
- XXIII. Programas, los documentos en los cuales las entidades y dependencias del Gobierno del Distrito Federal o los de sus demarcaciones territoriales definen las líneas de acción y las metas de su gestión para un tiempo determinado;
- XXIV. Proyectos estratégicos, las acciones urbanísticas de alto impacto que promueva el Jefe de Gobierno para cumplir con alguno de los objetivos del Plan General;
- XXV. Reciclamiento, proceso de desarrollo urbano que tiene por objeto regenerar y revitalizar zonas específicas del Distrito Federal; Reservas. Las áreas del Distrito Federal que serán utilizadas para su crecimiento, incluyendo las ubicadas dentro del área urbana con potencial constructivo de acuerdo con los planes de ordenamiento;
- XXVI. Registro, el Registro de Planes de Ordenamiento Territorial que establece el Título Tercero de esta ley y que estará adscrito a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

- XXVII. Reservas, las áreas del Distrito Federal que serán utilizadas para su crecimiento, incluyendo las ubicadas dentro del área urbana con potencial constructivo aún no utilizado de acuerdo con los planes de ordenamiento;
- XXVIII. Sedeco,¹² la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal;
- XXIX. SEDUVI, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal;
- XXX. SEDEMA, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal;
- XXXI. SEMOVI, la Secretaría de Movilidad del Distrito Federal;
- XXXII. Suelo de Conservación, el comprendido en las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal. Las poligonales del suelo de conservación estarán determinadas por el Plan de Ordenamiento Territorial;
- XXXIII. Suelo urbano, el comprendido en las zonas a las que el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y que no se encuentren clasificadas por el mismo como suelo de conservación, salvo los cascos urbanos de los poblados rurales;
- XXXIV. Vivienda de Interés Social, aquella cuyo precio máximo de venta al público es menor de 15 salarios mínimos anuales vigentes en el Distrito Federal¹³.
- XXXV. Vivienda de interés popular, aquella cuyo precio de venta al público es superior a 15 salarios mínimos anuales, vigentes en el Distrito Federal y no exceda de 25 salarios mínimos anuales;
- XXXVI. Zona Metropolitana: ámbito inmediato de influencia socioeconómica y físico-espacial de la zona urbana del Valle de México; integrada por las 16

¹² A lo largo del presente se utilizarán siglas y acrónimos para facilitar la lectura. La redacción formal de la iniciativa deberá observar las técnicas legislativas correspondientes.

¹³ O su equivalente en la nueva unidad de medida aplicable.

demarcaciones territoriales del Distrito Federal y los municipios correspondientes de los estados de México e Hidalgo.

CAPÍTULO TERCERO

COMPETENCIAS

Artículo quinto.- Los órganos competentes en materia de ordenamiento territorial son los siguientes:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Los alcaldes de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- IV. Los comités de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- V. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal;
- VI. La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal;
- VII. La Secretaría de Movilidad del Distrito Federal;
- VIII. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal
- IX. El Instituto de Estudios para el Ordenamiento Territorial del Distrito Federal; y
- X. El Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano Sustentable.

Artículo sexto.- Corresponde a la Asamblea:

- I. Legislar en materia de planeación del ordenamiento territorial para el Distrito Federal;
- II. Aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal;
- III. Aprobar las acciones urbanísticas que, por su naturaleza o por sus dimensiones, puedan tener efectos sobre el conjunto de la Ciudad;
- IV. Resolver las controversias que se susciten entre el Jefe de Gobierno y los gobiernos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en torno a

la aprobación de planes de ordenamiento y de acciones urbanísticas de alto impacto;

- V. Evaluar anualmente la aplicación de la presente ley y el cumplimiento de los planes, a partir de los informes que rindan el Gobierno del Distrito Federal y los de las demarcaciones territoriales que lo integran;
- VI. Evaluar el desempeño jurisdiccional de, Gobierno del Distrito Federal y los de las demarcaciones territoriales que lo integran;
- VII. Aprobar programa anual del Instituto de Estudios para el Ordenamiento Territorial;
- VIII. Participar en las comisiones de planeación de la conurbación y el desarrollo metropolitano y megalopolitano, en los términos que establezcan esta y las demás leyes aplicables.

Artículo séptimo.- Corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

- I. El ejercicio de las facultades de expropiación, ocupación temporal, establecimiento de modalidades y restricciones al dominio por causa de utilidad pública, previstas en esta Ley y en otras disposiciones legales;
- II. La planeación, la organización, la administración, el control, la evaluación y la operación referidas en general a la ejecución de obras, prestación de servicios públicos y realización de actos de gobierno relativos a la ordenación y servicios territoriales en la Ciudad, que incidan o se realicen en, o que se relacionen con, el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones, así como todas aquellas que, en razón de jerarquía, magnitud y especialización, determine que corresponden al Órgano Ejecutivo Local tratándose de materias reguladas en la presente Ley, sin perjuicio de lo establecido en otras leyes;
- III. Promulgar y publicar en la Gaceta del Distrito Federal los Planes que aprueben los gobiernos de las demarcaciones territoriales de conformidad con esta

- ley. El Jefe de Gobierno podrá vetar dichos planes y sus modificaciones cuando se contravengan esta ley, sus reglamentos o el Plan General;
- IV. Celebrar convenios en materia de desarrollo urbano con las Administraciones Públicas federal, estatales o municipales, incluyendo los relativos a obras de alto impacto que el Gobierno Federal proponga llevar a cabo en la Ciudad de México;
- V. Participar en la elaboración de los Planes previstos en esta ley;
- VI. Celebrar convenios para la creación de las comisiones u otras instancias de coordinación para la ordenación del territorio de la Zona Metropolitana del Valle de México y en la Región Megalopolitana del Centro del País y participar en el funcionamiento de tales comisiones;
- VII. Promover la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los planes que establece la presente ley, así como en todas las acciones urbanísticas de alto impacto que promueva a través de sus entidades y dependencias;
- VIII. Formular, con el concurso del Instituto, el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal y sus modificaciones y someterlos a la Asamblea para su aprobación;
- IX. Participar en la formulación de los planes de ordenamiento de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y de los Planes Parciales, en los términos del título segundo de la presente ley, así como en sus modificaciones;
- IX. Aprobar los programas anuales de sus dependencias y entidades cuyas atribuciones incidan en el ordenamiento territorial;
- X. Elaborar un informe anual sobre el cumplimiento de esta ley, que deberá incluir un reporte de su desempeño jurisdiccional, y someterlo a la Asamblea para su aprobación;
- XI. Expedir los reglamentos de esta Ley en las materias que regula;

- XII. Aplicar y hacer cumplir la presente Ley y demás disposiciones que regulen las materias relacionadas con la misma; y
- XIII. Las demás que le otorguen otros ordenamientos aplicables.

Artículo octavo.- Son atribuciones de la Secretaría, de Desarrollo Urbano y Vivienda, sin perjuicio de las que le confieran otras Leyes, las siguientes:

- I. Definir las políticas urbanas y de vivienda que deberán ser incorporadas en los planes de ordenamiento previstos en esta ley;
- II. Definir y promover los proyectos prioritarios del Gobierno de la Ciudad, que sean congruentes con los principios de esta ley y con los Planes en vigor;
- III. Aplicar esta Ley y los demás ordenamientos sobre desarrollo urbano y vivienda, para lo cual emitirá dictámenes, circulares, criterios, recomendaciones o cualquier otro acto administrativo, los cuales serán de observancia obligatoria para los servidores públicos de la Administración Pública, sin perjuicio del listado de actos de autoridad como licencias, certificados y otros;
- IV. Promover, en el ámbito de sus atribuciones, la participación ciudadana mediante consulta pública, en la elaboración y modificación de los planes, así como recibir, evaluar y atender las propuestas que en esta materia les sean presentadas por interesados de los sectores privado y social;
- V. Participar en la elaboración y modificación de los Planes de Ordenamiento de las demarcaciones territoriales, para que guarden congruencia con el Plan General;
- VI. Determinar las cargas que correspondan a las acciones urbanísticas de mediano y de alto impacto, de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Jefe de Gobierno;

- VII. Emitir dictamen sobre los aspectos urbanísticos de las evaluaciones de impacto territorial en los términos del título tercero de la presente ley;
- VIII. Ejecutar los actos que tenga atribuidos conforme a esta Ley, a los reglamentos correspondientes y a los acuerdos de delegación de facultades expedidos por el Jefe de Gobierno, incluyendo lo relativo a retificaciones, zonificaciones, autorizaciones de los trámites relacionados con la inscripción de vías públicas y derechos públicos de paso. Asimismo y conforme a las determinaciones que expida el Jefe de Gobierno, ejecutará los actos relativos a la planeación, la organización, la administración, el control, la evaluación y la operación, la recepción de manifestaciones de polígonos de actuación en áreas urbanas;
- IX. Ejercer, a nombre del Gobierno del Distrito Federal, el derecho de preferencia para adquirir predios en áreas de reserva, en los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la presente ley;
- X. Aportar al Sistema de Información y Evaluación del Ordenamiento Territorial la información de los procedimientos bajo su responsabilidad;
- XI. Autorizar la Construcción de Vivienda de Interés Social y Popular promovida por la Administración Pública;
- XII. Elaborar y actualizar los planos de alineamiento y derechos de vía, en coordinación con la Secretaría de Transportes y Vialidad.
- XIII. Autorizar, negar, cancelar o condicionar las solicitudes e inscripciones de vialidad y derechos de vía, así como reconocer la servidumbre legal de paso;
- XIV. Autorizar a personas físicas con registro de peritos en ordenamiento territorial, para llevar a cabo estudios de impacto territorial;
- XV. Recibir y registrar la manifestación de polígonos de actuación cuando se trate de proyectos de alto impacto en áreas urbanas;

- XVI. Emitir las autorizaciones de las relotificaciones, cambios de uso de suelo, fusiones, subdivisiones, manifestaciones de construcción y demás medidas que resulten adecuadas para la materialización de los polígonos autorizados por sí, por la SEDEMA o por los gobiernos de las demarcaciones territoriales.
- XVII. Mantener informados a los gobiernos de las demarcaciones territoriales de los proyectos y procedimientos bajo su responsabilidad que se ubiquen en sus jurisdicciones; XX. Solicitar a la autoridad competente, que ejecute medidas de seguridad en los casos que corresponda, conforme a las determinaciones que la propia Secretaría dicte en aplicación de sus atribuciones;
- XVIII. Ordenar y realizar visitas de verificación, así como calificar las actas correspondientes, en obras que sean de su competencia;
- XIX. Operar el Registro de Planes y Programas; inscribir en el mismo dichos planes y programas, así como aquellos actos o resoluciones administrativas o judiciales a que se refiere el capítulo séptimo del título tercero de esta Ley y su reglamento;
- XX. Establecer el procedimiento de evaluación de los Directores Responsables de Obra, corresponsables y peritos, así como llevar a cabo el registro correspondiente;
- XXI. Integrar y operar el padrón de Directores Responsables de Obra, corresponsables y peritos, vigilar y calificar la actuación de éstos, así como coordinar sus Comisiones y aplicar las sanciones que correspondan;
- XXII. Elaborar y actualizar los catálogos de inmuebles que formen parte del patrimonio cultural urbano, así como coordinarse con las dependencias federales competentes para conservar y restaurar los bienes inmuebles que constituyan el patrimonio arqueológico, histórico, artístico o cultural de la Ciudad;

- XXIII. Expedir los Planos de Zonificación de Anuncios, tomando en cuenta las normas ambientales que en materia de contaminación visual emita la Secretaría de Medio Ambiente, para determinar las zonas prohibidas y permitidas;
- XXIV. Promover, dictaminar y coordinar los sistemas de actuación, privada, social y por cooperación, sin perjuicio de que tales sistemas sean suprimidos;
- XXV. Coordinarse con la Secretaría de Protección Civil para aplicar criterios de protección civil en las acciones urbanísticas, destacando el concepto prevención-mitigación y la variable riesgo-vulnerabilidad;
- XXVI. Interpretar y aplicar para efectos administrativos los instrumentos previstos en esta Ley en lo que se refiere a áreas urbanas, emitiendo para tal efecto los dictámenes, circulares y recomendaciones necesarias, sin perjuicio de las facultades generales de interpretación de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- XXVII. Crear una reserva territorial para la producción social de vivienda, de acuerdo a los recursos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asigne para tal fin; y
- XXVIII. Las demás que le otorguen otros ordenamientos aplicables.

Artículo noveno. Son atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente, en materia de ordenamiento territorial, las siguientes:

- I. Definir las políticas ambientales que deberán ser incorporadas en los planes de ordenamiento previstos en esta ley;
- II. Aprobar los planes de sus demarcaciones territoriales y sus modificaciones, una vez cumplidos los procedimientos a que se refiere el título segundo de la presente ley;
- III. Recibir y registrar la manifestación de polígonos de actuación cuando se trate de proyectos en suelo de conservación;

- IV. Emitir dictamen sobre los aspectos ambientales de las evaluaciones de impacto territorial en los términos del título tercero de la presente ley;
- V. Aportar al Sistema de Información y Evaluación del Ordenamiento Territorial la información de los procedimientos bajo su responsabilidad;
- VI. Interpretar y aplicar para efectos administrativos los instrumentos previstos en esta Ley en lo que se refiere al suelo de conservación, emitiendo para tal efecto los dictámenes, circulares y recomendaciones necesarias, sin perjuicio de las facultades generales de interpretación de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales;

Artículo décimo.- La SEDUVI y la SEDEMA establecerán los mecanismos necesarios para desahogar en forma coordinada las siguientes funciones:

- I. Formular el Plan General y sus modificaciones, así como atender las observaciones que formula la Asamblea y remitir los proyectos respectivos al Jefe de Gobierno para su consideración y eventual puesta en consideración de la Asamblea;
- II. Refrendar y ejecutar los convenios relacionados con el ordenamiento territorial que celebre el Jefe de Gobierno con los gobiernos de otras entidades federativas o con dependencias y entidades del Gobierno Federal;
- III. Preparar los informes anuales que debe presentar el Jefe de Gobierno a la Asamblea sobre el avance y cumplimiento del Plan General;

Artículo 11.- Corresponde a la Secretaría de Movilidad, en materia de ordenamiento territorial:

- I. Definir las políticas de movilidad que deberán ser incorporadas en los planes de ordenamiento previstos en esta ley;

- II. Emitir dictamen sobre los aspectos de movilidad de las evaluaciones de impacto territorial en los términos del título tercero de la presente ley;

Artículo 12.- Son atribuciones de los gobiernos de las demarcaciones del Distrito Federal, en materia de ordenamiento territorial, las siguientes:

- I. Conducir la elaboración de los planes de ordenamiento de la demarcación, así como sus modificaciones, siguiendo los procedimientos establecidos en el Título II de la presente ley;
- II. Aprobar los planes de ordenamiento de la demarcación y sus modificaciones y enviarlos al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta del Distrito Federal;
- III. Promover, en el ámbito de sus atribuciones, la participación ciudadana mediante consulta pública, en la elaboración y modificación de los Planes de sus demarcaciones, así como recibir, evaluar y atender las propuestas que en esta materia les sean presentadas por interesados de los sectores privado y social;
- IV. Vigilar el cumplimiento de los planes en el ámbito de su demarcación;
- V. Expedir las licencias y permisos correspondientes a su demarcación territorial, en el ámbito de su competencia, conforme a las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de y tomando en cuenta las conclusiones del Comité de Ordenamiento Territorial de la Demarcación. En la autorización de acciones urbanísticas de impacto medio se harán constar las cargas que deberá asumir el promotor;
- VI. Recibir las manifestaciones de construcción e integrar el registro de las mismas en su demarcación conforme a las disposiciones aplicables, verificando previamente a su registro que la manifestación de construcción cumpla con los requisitos previstos y se proponga respecto de suelo urbano;

- VII. Participar en la formulación de los proyectos estratégicos que promueva el Jefe de Gobierno o el Gobierno Federal dentro de sus demarcaciones;
- VIII. Regular mediante ordenanzas el estacionamiento de vehículos en vía pública, excepto en las vialidades que el Plan General defina como de interés general para la Ciudad;
- IX. Promover la participación vecinal en el ejercicio de la regulación a que se refiere la fracción anterior;
- X. Convenir con la SEMOVI la utilización de la vía pública por autobuses y otros medios de transporte colectivo;
- XI. Regular mediante ordenanzas el uso del espacio público en plazas, parques y jardines;
- XII. Cumplir la normativa sobre movilidad y espacio público que expidan la Asamblea y el Jefe de Gobierno, dentro de sus respectivas competencias;
- XIII. Coadyuvar, en la esfera de su competencia, en la aplicación de las normas relativas a la conservación del patrimonio natural y cultural de sus respectivas demarcaciones;
- XIV. Asociarse con los gobiernos de las demarcaciones vecinas, así como con los municipios metropolitanos con los que colinden, para el desarrollo de programas y acciones conjuntas;
- XV. Controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus respectivas demarcaciones;¹⁴
- XVI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos que no se ubiquen en zonas de alto riesgo o en suelo de conservación;
- XVII. Desarrollar programas de mejoramiento de vivienda, por sí o en coordinación con el Instituto de Vivienda del Distrito Federal; y

¹⁴ Queda por definir la distribución de competencias entre el INVEA, la SEDUVI y los gobiernos de las demarcaciones, en lo que respecta a los procedimientos tendientes a hacer cumplir la ley y los ordenamientos que ella establece.

XVIII. Celebrar convenios para la administración y custodia de las barrancas situadas en su territorio;

Artículo 13.- El Instituto de Estudios para el Ordenamiento Territorial del Distrito Federal será la autoridad científica que aporte conocimientos para la planeación y la gestión de la ciudad en las materias de la presente ley. Para ello, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Integrar y operar el Sistema de Información y Evaluación del Ordenamiento Territorial;
- II. Apoyar al Gobierno del Distrito Federal y los de sus demarcaciones, en la elaboración de los Planes y de sus modificaciones;
- III. Evaluar los proyectos de planes que sean elaborados por las Secretarías, o los gobiernos de las demarcaciones;
- IV. Supervisar la elaboración de los planes y sus modificaciones cuando sean encargados a instituciones de educación superior o a consultores privados;
- V. Proporcionar capacitación y asistencia técnica a los gobiernos de las demarcaciones, en materias relacionadas con el ordenamiento territorial;
- VI. Desarrollar y difundir estudios, así como analizar y proponer nuevas normas e instrumentos de planeación, de gestión y de fomento del ordenamiento territorial;
- VII. Emitir opiniones técnicas o dictámenes en materia de ordenamiento territorial;
- VIII. Vincularse con instituciones de educación superior y centros de investigación de México y el extranjero, para mejorar el conocimiento sobre las transformaciones de la Ciudad y sus consecuencias ambientales y sociales;
- IX. Elaborar los lineamientos técnicos y los proyectos de reglamentos para la protección, conservación y consolidación del paisaje urbano, natural y

cultural, del mobiliario urbano, del patrimonio cultural urbano y para anuncios y publicidad exterior. Previa consulta a la SEDUVI y la SEDEMA, los proyectos serán puestos a la consideración del Jefe de Gobierno para su aprobación y expedición;

- X. Celebrar convenios con instituciones de educación superior para el desarrollo de sus funciones;

Artículo 14.- Son atribuciones de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial en las materias de esta ley:

- I. Vigilar el cumplimiento del ordenamiento territorial;
- II. Ejercer las acciones colectivas previstas en la Constitución General de la República para hacer valer el ordenamiento territorial;
- III. Emitir recomendaciones a las demás autoridades responsables del cumplimiento del ordenamiento territorial;
- IV. Emitir su opinión sobre el cumplimiento normativo de una acción urbanística cuando la autorización otorgada por el gobierno de una demarcación sea objeto de un recurso de inconformidad por parte de uno o varios de los miembros del comité de ordenamiento territorial respectivo;
- V. Desarrollar estudios, sistemas públicos de información e investigaciones sobre los niveles de cumplimiento del ordenamiento territorial y las condiciones sociales que los propician; y
- VI. Las demás que le otorguen otros ordenamientos;

Artículo 15.- Son órganos auxiliares del ordenamiento territorial:

- I. El Consejo Consultivo para el Ordenamiento Territorial del Distrito Federal;
- II. Los Comités de Ordenamiento Territorial de las Demarcaciones del Distrito Federal.
- III. La Comisión Mixta de Mobiliario Urbano;

- IV. La Comisión de Nomenclatura del Distrito Federal;
- V. La Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal;
- VI. La Comisión de Admisión de Directores Responsables de Obra y Corresponsables;
- VII. La Comisión de Evaluación de Peritos en Desarrollo Urbano y Peritos Responsables de la Explotación de Yacimientos; y
- VIII. La Comisión de Límites del Distrito Federal.

La integración y las funciones de los órganos a que se refieren las fracciones III a VIII serán definidas mediante reglamentos.

Artículo 16.- El Consejo Consultivo para el Ordenamiento Territorial del Distrito Federal es un órgano permanente de participación plural de los sectores público, social, académico, gremial, empresarial, entre otros, cuyo objeto es asesorar con estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de ordenamiento territorial. Se procurará incorporar a este Consejo cuando menos a dos miembros del movimiento social y a dos miembros de las organizaciones no gubernamentales con conocimientos en el tema.

Artículo 17.- Los comités de ordenamiento territorial de las demarcaciones del Distrito Federal son órganos auxiliares para la adopción de las determinaciones a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes. Estarán integrados de la siguiente manera:

El titular del gobierno de cada demarcación, quien los presidirá;

- I. Un representantes de cada una de las siguientes dependencias del Gobierno de la Ciudad:
 - a. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

- b. La Secretaría del Medio Ambiente;
- c. La Secretaría de Movilidad;
- II. Un representante de cada una de las dependencias encargada del desarrollo urbano y del medio ambiente dentro de la demarcación;
- III. Dos miembros del órgano de representación proporcional de la demarcación y
- IV. Dos representantes de los comités de vecinos de las colonias donde se ubiquen los proyectos o las iniciativas de que se trate.

Los comités servirán como espacios de deliberación pública con el objeto de hacer visibles los argumentos de las dependencias y los representantes sociales, antes de la autorización de acciones urbanísticas de impacto medio, así como las modificaciones a los planes de ordenamiento de las demarcaciones que ellas pudiesen motivar.

No se podrá aprobar ningún proyecto cuando la mayoría de los miembros del comité se hayan pronunciado en contra del mismo.

TÍTULO II

INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 18.- Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos mediante los cuales se establecen los objetivos, las estrategias y las reglas conducentes al cumplimiento de los principios establecidos en la presente ley, para las diferentes escalas geográficas del Distrito Federal.

Artículo 19.- El sistema de planes de ordenamiento de la Ciudad de México estará conformado por:

- I. Un Plan General de Ordenamiento Territorial;
- II. Planes de Ordenamiento Territorial para cada una de las demarcaciones del Distrito Federal; y
- III. Planes Parciales que se requieran para las colonias o barrios, así como para los proyectos estratégicos.

Artículo 20.- En tanto no sean modificados de conformidad con los procedimientos que establece el presente título, los planes tendrán fuerza de ley y su observancia será obligatoria para las autoridades de los tres órdenes de gobierno. En consecuencia, no se podrá llevar a cabo acciones urbanísticas que contradigan un plan de ordenamiento sin que se lleve a cabo la modificación del mismo.

No podrán llevarse a cabo obras de infraestructura de alto impacto que no estén previstas en alguno de los instrumentos de planeación establecidos por esta ley, incluyendo las hidráulicas y las de vialidad y transporte, sin la modificación del plan que corresponda.

Artículo 21.- Los servicios públicos se prestarán de conformidad con los instrumentos de planeación establecidos en esta ley.

Artículo 22.- Los actos jurídicos relacionados con la transmisión de propiedad de inmuebles o con su uso y aprovechamiento deberán contener las cláusulas correspondientes a su utilización, de conformidad con los planes aprobados conforme a esta Ley.

Artículo 23.- Los planes no podrán establecer requisitos adicionales a los previstos en esta ley ni contener normas que contravengan o modifiquen a las normas generales de los reglamentos de la presente ley. Asimismo, deberán ser elaborados en un formato y un lenguaje que los haga comprensibles para el público, sin menoscabo de su rigor técnico.

Artículo 24.- El instituto de Estudios para el Ordenamiento Territorial participará en todos los procesos de elaboración y modificación de los planes, dentro de los procedimientos establecidos en esta ley.

Cuando se contrate a especialistas en la materia o a instituciones de educación superior la elaboración de los planes y sus modificaciones, el Instituto supervisará los trabajos correspondientes, desde la definición de los términos de referencia hasta la evaluación de los productos finales.

Artículo 25.- Los permisos, licencias o autorizaciones expedidos en contravención de los planes de ordenamiento territorial serán nulos de pleno derecho. La lesividad de dichos actos podrá ser demandada por la misma autoridad responsable y por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

Los funcionarios que otorguen licencias, permisos o autorizaciones que contravengan lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial serán sancionados en términos de la legislación de la materia.

Artículo 26.- Las controversias que se susciten entre el Gobierno del Distrito Federal y los de las demarcaciones territoriales por la interpretación y la aplicación de los planes, serán resueltas por la Asamblea Legislativa cuando las partes en conflicto no pueda resolverlo por sí mismas. Para el efecto, la Asamblea conformará una comisión

especial, que deberá convocar y escuchar a un grupo de expertos independientes antes de emitir el fallo respectivo.

Artículo 27.- El Gobierno del Distrito Federal participará con el Gobierno Federal, así como con los estatales y municipales, en la formulación y ejecución de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano aplicables a la región centro y y a la Zona Metropolitana del Valle de México. En la formulación del Plan General, así como en su ejecución, se establecerán las acciones que faciliten la concurrencia funcional de las zonas urbanas del Distrito Federal con los municipios conurbados.

CAPÍTULO SEGUNDO
DEL PLAN GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 28.- El Plan General de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal tendrá por objeto orientar las transformaciones territoriales del Distrito Federal hacia un desarrollo sustentable y socialmente incluyente. En él se integrarán las previsiones generales de los programas de desarrollo urbano de centros de población a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos, junto con las relativas a los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, además de lo dispuesto en esta ley.

Artículo 29.- El Plan General de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal contendrá:

- I. Fundamentación jurídica y motivación. Esta última expresará las razones que justifican la elaboración de un Plan, así como el reporte del proceso de consulta pública;

II. Diagnóstico de la situación, incluyendo:

- a. La inserción de la ciudad en su contexto regional, incluyendo la estructura económica y el balance energético y de materiales;
- b. Las tendencias demográficas, urbanísticas y ambientales de la ciudad;
- c. La vulnerabilidad de la ciudad ante desastres;
- d. El estado de los ecosistemas y los servicios ambientales que prestan;
- e. La movilidad;
- f. El estado de la infraestructura, el equipamiento y los servicios;
- g. El acceso a la vivienda, el empleo y los servicios públicos;
- h. El estado del patrimonio cultural
- i. La calidad del espacio público;
- j. Los escenarios para el futuro considerando las tendencias registradas en los puntos anteriores.

III. Los objetivos y las estrategias del ordenamiento territorial, incluyendo:

- a. La inserción deseada del Distrito Federal en los contextos metropolitano megalopolitano;
- b. El rescate ecológico de la cuenca de México;
- c. El modelo hídrico y las fases de su implementación;
- d. El manejo de la energía;
- e. El manejo integral de residuos sólidos;
- f. El modelo de movilidad y la estructura vial;
- g. La estructura territorial del Distrito Federal, que definirá:
 - i. El suelo urbano;
 - ii. El suelo de conservación;
 - iii. Las unidades de ordenamiento territorial dentro de las dos anteriores;
 - iv. Los centros y corredores urbanos;

v. Las áreas en las que se aplicarán políticas de actuación prioritarias de acuerdo con sus condiciones o su vocación. Dentro del suelo urbano dichas políticas podrán ser de desarrollo, mejoramiento, reciclamiento, conservación patrimonial o integración metropolitana. En el suelo de conservación se identificarán las áreas en las que se podrán aplicar, entre otras, políticas de restauración, de preservación y/o de reconversión productiva para el manejo sustentable de los recursos naturales.

IV. Las acciones estratégicas y las orientaciones programáticas para el Distrito Federal en las materias anteriores;

V. El sistema de evaluación que permita a la Asamblea desarrollar y alentar una deliberación pública sobre el cumplimiento de los objetivos del Plan.

Artículo 30.- El Plan General de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal será aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro del procedimiento establecido en el capítulo quinto del presente título.

Artículo 31.- El Instituto de Ordenamiento Territorial preparará, cada tres años, un informe sobre el cumplimiento de los objetivos del Plan.

CAPÍTULO TERCERO

DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS DEMARCACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 32.- Cada una de las demarcaciones del Distrito Federal contará con un Plan de Ordenamiento que, además de seguir las orientaciones del Plan General, expresará

el proyecto de organización territorial al que aspiran los habitantes de las mismas, a través de sus representantes.

Artículo 33.- Los planes de ordenamiento de las demarcaciones del Distrito Federal contendrán:

- I. Su fundamento y motivación. Esta última expresará las razones que justifican la elaboración de un nuevo Plan, así como el reporte del proceso de consulta pública;
- II. Los objetivos y las estrategias, que deberán especificar las metas en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida, la preservación del patrimonio natural y cultural y la inclusión social, particularmente en materia de vivienda de interés social;
- III. La estructura urbana, incluyendo los proyectos urbanos estratégicos, las áreas sujetas a políticas de actuación prioritaria, tales como mejoramiento, consolidación, conservación patrimonial y densificación, entre otros;
- IV. La zonificación que indique los usos y destinos del suelo para las distintas áreas que componen la demarcación, las intensidades de uso y las demás características que deberán observar las acciones urbanísticas. La estructura vial;
- V. Las acciones estratégicas a corto, mediano y largo plazos;

CAPÍTULO CUARTO

DE LOS PLAN PARCIALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 34.- Los planes parciales tendrán por objeto regular la conservación y el crecimiento de barrios que requieran un tratamiento especial, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes.

CAPÍTULO QUINTO
DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA APROBACIÓN Y LA
MODIFICACIÓN DE LOS PLANES

Artículo 35.- Reglas aplicables a todos los Planes serán sin perjuicio de lo que disponga el presente capítulo

Artículo 36.- Tratándose de modificaciones a los Planes que afecten el suelo de conservación, ninguna determinación podrá adoptarse sin la anuencia de la Secretaría del Medio Ambiente, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes.

Artículo 37.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes, la formulación de un nuevo Plan de Demarcación se sujetará al siguiente procedimiento:

- I. El gobierno de la demarcación publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el aviso para informar el inicio de la formulación del plan;
- II. El gobierno de la demarcación, con el auxilio del Instituto, en un plazo máximo de 180 días hábiles contados a partir de la publicación del aviso a que se refiere la fracción anterior, formulará un proyecto de plan;
- III. Antes de iniciar el proceso de consulta pública el Gobierno de la Demarcación enviará el proyecto para su revisión por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría del Medio Ambiente;
- IV. Cuando se trate de planes relacionados con suelo de conservación, la Secretaría de Medio Ambiente deberá pronunciarse irrenunciablemente en un término no mayor 30 días hábiles; dicha resolución tendrá carácter definitivo y vinculatorio y en caso de negativa por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, dicho asunto se tendrá por concluido.

- I. Una vez integrado el proyecto con las observaciones del Gobierno del Distrito Federal, el gobierno de la demarcación convocará al Comité de Ordenamiento Territorial de la demarcación, en cuyo seno tendrá lugar la deliberación pública y la participación social;
- II. En caso de tener observaciones adicionales, la SEDUVI, la SEDEMA y la SEMOVI presentarán y explicarán sus propuestas de modificación al proyecto en las sesiones públicas del Comité;
- III. En la nueva versión que formule el Gobierno de la Demarcación a partir de la consulta pública, incluirá una respuesta puntual a cada una de dichas contribuciones;
- IV. El Gobierno de la Demarcación enviará el plan al Jefe de Gobierno para su publicación en la Gaceta del Distrito Federal;
- V. Si el Jefe de Gobierno tiene alguna objeción al documento propuesto por la delegación, podrá vetarlo para que el Gobierno de la Demarcación exprese sus argumentos al respecto;
- VI. En caso de que no se logre un acuerdo entre el Jefe de Gobierno y los Gobiernos de las Demarcaciones sobre el contenido de un Plan, aquél enviará el expediente a la Asamblea Legislativa para que integre una comisión especial que deberá formular un proyecto de resolución para que el pleno de la misma resuelva la controversia;
- VII. La comisión especial a que se refiere la fracción anterior deberá convocar a un grupo de al menos tres expertos independientes, para que la asesore;
- VIII. La resolución que emita la Asamblea contendrá el nuevo Plan de Ordenamiento, que será remitido al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal;
- IX. Una vez publicado el plan en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Secretaría procederá a inscribirlo en el Registro de Planes y Programas y a solicitar su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Artículo 38.- Las modificaciones a los planes se sujetarán al siguiente procedimiento, sin perjuicio de lo que disponga el proyecto.

Artículo 39.- Los POTC y los PPOT no podrán ser modificados sin el acuerdo de la mayoría de los miembros del Comité de Ordenamiento Territorial de la demarcación correspondiente.

Artículo 40.- Las modificaciones menores de los planes para cambiar el uso del suelo urbano en predios particulares para destinarlos al comercio, los servicios o a la micro y pequeña industria, se sujetarán al siguiente procedimiento:

- I. El interesado deberá presentar su solicitud ante el Gobierno de la Demarcación respectiva;
- II. La solicitud deberá referirse a cambios del uso del suelo para instalar:
 - a. Comercio, servicios, administración y oficinas de bajo impacto urbano, en locales de hasta 250 m² de superficie construida y, en inmuebles afectos al patrimonio cultural urbano de hasta 750 m², previa opinión de la Dirección de Sitios Patrimoniales y Monumentos, de la Secretaría. En ambos casos, los usos de gasolineras, verificentros, rastros, frigoríficos, mudanzas y paquetería, no podrán autorizarse. Se considerarán modificaciones menores del uso del suelo las relativas a establecimientos mercantiles y de servicio que no obstruyan la vía pública, no provoquen congestionamientos viales, no arrojen al drenaje sustancias o desechos tóxicos, no utilicen materiales peligrosos, no emitan humos ni ruidos perceptibles por los vecinos, cuenten con acceso directo a la vía pública y los procesos de comercialización que se desarrollen sean al menudeo.

b. Micro y pequeña industria de bajo impacto urbano y anticontaminante, de hasta 1,000 m² de superficie del predio y 500 m² cuadrados de superficie construida.

III. El Gobierno de la Demarcación deberá emitir su resolución y notificarla al solicitante y a la SEDUVI dentro de un plazo que no excederá de 20 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud.

El procedimiento a que se refiere este artículo no podrá aplicarse en ningún caso en predios que se ubiquen dentro de los polígonos de Planes Parciales que, en el acuerdo que les dio origen, se haya incluido la no modificación de los mismos, durante su vigencia.

La SEDUVI presentará cada seis meses a la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea, un informe de los cambios de uso de suelo que se hayan autorizado.

TÍTULO III

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL TERRITORIO

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 41.- Se consideran instrumentos para la gestión del territorio del Distrito Federal los siguientes:

- I. La evaluación del impacto territorial;
- II. El sistema de compensación de cargas y beneficios de las acciones urbanísticas;

- III. El derecho de preferencia para la adquisición pública de predios en la reserva territorial;
- IV. Los polígonos de actuación;
- V. El Registro de los Planes de Ordenamiento Territorial; y
- VI. Los procedimientos a través de los cuales el Gobierno del Distrito Federal y los de sus demarcaciones territoriales certifican, autorizan, dictaminan o toman conocimiento de las acciones urbanísticas en el Distrito Federal.

Artículo 42.- Cuando la utilización de alguno de los instrumentos a que se refiere el presente título traiga consigo la realización de acciones urbanísticas no previstas en los planes de ordenamiento territorial en vigor, será necesario promover la modificación de los mismos, en los términos del Título II.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO TERRITORIAL

Artículo 43.- Quien emprenda cualquier acción urbanística en el Distrito Federal deberá obtener la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, si se trata de un proyecto de alto impacto, y del gobierno de la demarcación donde se ubique si el proyecto es de impacto medio. Para el efecto, deberá presentar una manifestación del impacto territorial que el proyecto generará, con el fin de orientar la decisión pública sobre su autorización y sobre la forma en que sus efectos serán compensados.

Artículo 44.- La evaluación del impacto territorial comprenderá los efectos urbanísticos, los ambientales y los relativos a la movilidad de las acciones

urbanísticas. La SEDUVI integrará un dictamen con las aportaciones de la SEDEMA y de la SEMOVI, en el que se definirán las cargas y beneficios del proyecto, a fin de que el promotor asuma la responsabilidad a que se refiere el artículo segundo de esta ley.

Artículo 45.- El reglamento de la presente ley definirá los criterios para considerar una acción urbanística como de impacto alto o medio, así como los casos que, por su bajo impacto, quedarán exceptuados del procedimiento en materia de impacto territorial.

Artículo 46.- Las acciones urbanísticas de alto impacto serán dictaminadas a través de los mecanismos de coordinación que establezca el Jefe de Gobierno para el efecto. En todo caso, se garantizará la deliberación pública del proyecto, así como la participación de los titulares de los gobiernos de las demarcaciones y de los comités de vecinos de las áreas donde se ubique el proyecto.

Artículo 47.- Una vez ingresada a la instancia que corresponda, la manifestación de impacto territorial deberá darse a conocer al público en la página electrónica de la autoridad que corresponda.

El Instituto incorporará al sistema de información el proyecto, así como las modificaciones que sufra hasta la emisión de la resolución final.

Artículo 48.- Cuando la realización de un proyecto implique la modificación de un Plan de Ordenamiento Territorial en vigor, se seguirá el proceso para su modificación, a propuesta de la autoridad que deba autorizarlo de acuerdo con esta ley.

Artículo 49.- Tratándose de acciones urbanísticas de mediano impacto que no impliquen la modificación de un Plan en vigor, se observará el siguiente procedimiento:

- I. El Gobierno de la Demarcación enviará el proyecto a la SEDUVI, la SEDEMA y la SEMOVI;
- II. La SEDUVI integrará el dictamen en un plazo de treinta días hábiles y lo remitirá al titular del gobierno de la demarcación respectiva, quien de inmediato lo incluirá en la agenda del Comité de Ordenamiento Territorial para su consideración;
- III. Las reuniones del Comité serán públicas y se transmitirán en vivo por medios electrónicos accesibles a los residentes. En ellas comparecerá el promotor del proyecto y responderá las dudas y comentarios que presenten los miembros del Comité;
- IV. El gobierno de la demarcación podrá acordar la reunión de una reunión adicional cuando considere que las dudas sobre algún aspecto relevante del proyecto no han sido suficientemente respondidas;
- V. En los cinco días hábiles siguientes a la reunión los miembros del Comité podrán hacer observaciones al proyecto, las cuales se incorporarán al expediente respectivo. El titular del gobierno de la demarcación emitirá la resolución correspondiente en un plazo no mayor de quince días hábiles después de recibidos;
- VI. Los miembros del comité que no sean representantes de dependencias gubernamentales podrán interponer recurso de inconformidad en los términos del capítulo respectivo de esta ley.

Artículo 50.- El Instituto para el Ordenamiento Territorial, con la participación de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Medio Ambiente y de Movilidad,

desarrollará metodologías para simplificar la evaluación del impacto territorial y procurar que su contenido sea comprensible para todas las personas.

CAPÍTULO TERCERO

DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS

Artículo 51.- El dictamen de impacto territorial determinará las obras que el promovente deberá realizar y, en su caso, las condicionante que deberá observar para compensar los impactos territoriales de la misma.

Artículo 52.- El reglamento de la presente ley determinará las reglas de acuerdo con las cuales se determinará la compensación por el impacto territorial de las acciones urbanísticas. En todo caso, se observarán los siguientes criterios sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes:

Artículo 53.- El promovente podrá optar entre llevar a cabo las obras de compensación del impacto territorial o hacer una aportación económica equivalente al fondo a que se refiere el **Artículo** siguiente.

Artículo 54.- Se crea el Fondo de Compensación del Impacto Territorial, que tendrá por objeto:

- I. Llevar a cabo las obras de infraestructura que se requieren por el impacto generado por las acciones urbanísticas:
- II. Apoyar la construcción de vivienda de interés social en el Distrito Federal, directamente o mediante la adquisición de suelo; y
- III. En general, realizar obras o acciones que tiendan a distribuir equitativamente las cargas y beneficios del desarrollo urbano en el Distrito Federal.

Artículo 55.- El fondo a que se refiere el Artículo anterior será

Artículo 56.- Las siguientes obligaciones no podrán ser sustituidas por aportaciones económicas, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.

Artículo 57.- Queda exento de la obligación de compensar las cargas a que se refiere este capítulo el Instituto de Vivienda del Distrito Federal cuando se trate de proyectos y acciones de vivienda de interés social.

CAPÍTULO CUARTO DEL DERECHO DE PREFERENCIA

Artículo 58.- Para los efectos del Artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el derecho de preferencia para adquirir los predios comprendidos en la reserva urbana del Distrito Federal, se ejercerá por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Artículo 59.- Para tal efecto, cuando un predio ubicado dentro de la reserva vaya a ser objeto de enajenación a título oneroso, su propietario o en su caso, los notarios, los jueces y las autoridades administrativas respectivas, deberán notificarlo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dando a conocer el monto de la operación, a fin de que en un plazo no mayor de treinta días naturales, esta ejerza el derecho de preferencia si lo considera conveniente, garantizando el pago respectivo.

Artículo 60.- Para ejercer el derecho de preferencia a que se refiere el presente capítulo la Secretaría deberá manifestar el uso o destino que dará al predio. Si en un año contado a partir de la transmisión de la propiedad el predio no ha sido objeto del

uso o destino originalmente indicado por la Secretaría, revertirá a su propietario original, quien devolverá la cantidad que haya recibido.

CAPÍTULO QUINTO DE LOS POLÍGONOS DE ACTUACIÓN

Artículo 61.- La constitución de un polígono de actuación permite la relocalización de usos y la modificación de las alturas permisibles, en dos o más predios, siempre y cuando no se rebase la superficie máxima de construcción permitida.

Artículo 62.- Los Gobiernos de las Demarcaciones autorizarán los polígonos de actuación, de conformidad con las reglas que establezca el reglamento respectivo. En ningún caso la constitución de un polígono de actuación relevará a los responsables de acciones urbanísticas de las demás obligaciones que establece la presente ley.

Artículo 63.- Sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes, la presente regulará los sistemas de actuación, acaso como procedimientos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO SEXTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN

Artículo 64.- Las Secretaría y los Gobiernos de las Demarcaciones, en la esfera de su competencia, expedirán las constancias, certificados, permisos, dictámenes licencias, autorizaciones, registros de manifestaciones que se requieran en relación con las siguientes materias, conforme a las previsiones que sobre requisitos y procedimientos establezca el reglamento:

- I. Alineamiento y número oficial;
- II. Zonificación;

- III. Impacto territorial;
- IV. Construcción;
- V. Fusión;
- VI. Subdivisión;
- VII. Relotificación;
- VIII. Explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos para la obtención de materiales para la construcción;
- IX. Anuncios, en todas sus modalidades; y
- X. Mobiliario urbano

Artículo.- Los actos señalados en el artículo anterior que emitan las autoridades del Distrito Federal, serán inscritos en el Registro de Planes y Programas.

Artículo.- Los datos personales de quienes promuevan acciones urbanísticas serán protegidos en los términos de la ley de la materia. No obstante, su identidad será pública tanto en el caso de personas físicas como de personas morales.

Artículo 65.- Las constancias, certificados, permisos, licencias, autorizaciones, registros de manifestaciones, dictámenes y demás actos administrativos que hubieran sido celebrados por error, dolo o mala fe, serán declarados nulos por la Administración Pública. También los revocará de oficio cuando no cumplan con las disposiciones legales aplicables o sobrevengan cuestiones de interés público. En su caso, promoverá el procedimiento de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, independientemente de las responsabilidades administrativas o penales que resulten.

Artículo 66.- Cuando las autoridades tengan conocimiento de documentos que presuman apócrifos harán la denuncia correspondiente, ante la autoridad competente, por los ilícitos que resulten. Los documentos apócrifos no producirán efecto jurídico alguno. Las autoridades competentes implementarán los mecanismos de información para consulta del público respecto de los actos que emitan.

Artículo 67.- El Registro de Planes y Programas expedirá los certificados únicos de zonificación de uso del suelo, y en su caso, los de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos.

Se entenderá por Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo el documento público en el que se hacen constar las disposiciones específicas que para un predio o inmueble determinado establecen los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial.

Se entenderá por Certificado de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos, el documento público que tiene por objeto reconocer los derechos de uso del suelo y superficie que por el aprovechamiento legítimo y continuo tienen los propietarios, poseedores o causahabientes de un bien inmueble, en su totalidad o en unidades identificables de éste, con anterioridad a la entrada en vigor del Plan o programa que los prohibió.

El reglamento establecerá el contenido de los Certificados a que se refiere el presente artículo.

Artículo 68.- Las reglas sobre usos del suelo que se establezcan en los planes o en las determinaciones administrativas que se dicten en aplicación de esta Ley, respetarán los derechos adquiridos por los propietarios o poseedores de predios, que de manera

continua y legítima hayan aprovechado esos usos, en su totalidad o en unidades identificables, en los supuestos que se establezcan en el reglamento. Los derechos adquiridos prescribirán al término de un año en que se deje de ejercer el uso de que se trate.

Artículo 69.- El reconocimiento de los derechos adquiridos a que se refiere el artículo anterior estará sujeto a las siguientes reglas:

- I. Sólo se harán efectivos cuando sean invocados por la misma persona física o moral que los obtuvo originalmente¹⁵;
- II. Los registros fotográficos debidamente validados tendrán valor probatorio sobre cualquier documentación exhibida por los promoventes;
- III. Sólo se harán efectivos si en su momento se llevaron a cabo las actividades permitidas;
- IV. A juicio de la SEDUVI, los documentos serán sujetos a validación por las autoridades que los expidieron, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

CAPÍTULO SÉPTIMO

DEL REGISTRO DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 70.- El Registro de los Planes de Ordenamiento Territorial es la unidad administrativa de la SEDUVI que tiene por objeto:

- I. Inscribir y resguardar los planes y demás instrumentos de gestión previstos en esta ley;

¹⁵ Recuadro: No son atributos de los inmuebles, sino derechos personales derivados de actos administrativos o de actividades realizadas por determinadas personas (si mi abuelo tuvo aquí su oficina eso no me da derecho a poner el mío, si el inmueble dejó de tener ese uso).

- II. Garantizar el acceso público a toda la información que reúna, con las excepciones relativas a la protección de datos personales, de acuerdo con la ley de la materia;
- III. Integrar el registro estadístico de información de usos de suelo por lote, colonia, zona y Delegación;
- IV. Administrar su Sistema de Información Geográfica, y
- V. Expedir certificados en materia de usos de suelo a partir de la información contenida en el acervo registral.

Artículo 71.- El Registro realizará las inscripciones a que se refiere el Artículo anterior dentro de los quince días naturales siguientes a su publicación, en su caso, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Las modificaciones a los planes serán notificadas al Registro por la autoridad responsable de su aprobación, a efecto de que sean inscritas dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la notificación correspondiente.

Artículo 72.- Las inscripciones contenidas en el Registro son obligatorias para autoridades y particulares y sólo podrán ser modificadas por determinación de las autoridades competentes para autorizar modificaciones a los programas y aquellos actos o programas incidan que en el territorio del Distrito Federal.

En todo acto jurídico traslativo de dominio relacionado con inmuebles ubicados en el Distrito Federal, previo a su otorgamiento ante notario público, es requisito indispensable que el fedatario obtenga de la SEDUVI el certificado único de zonificación o el certificado de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos. De igual forma, se hará constar la inscripción correspondiente en el Registro.

La SEDUVI enviará en un plazo que no exceda de 20 días hábiles, copia de las calificaciones de mejoramiento que inscriba o cancele en el Registro, a los demás registros inmobiliarios, administrativos o fiscales, del Distrito Federal o de la Federación, según su competencia, para su inscripción en relación con los predios materia de dichas calificaciones.

Artículo 73.- El Registro implementará los sistemas informáticos que resulten necesarios a efecto de permitir la consulta del acervo y la expedición de certificados por medios electrónicos.

El reglamento establecerá los rangos de acceso y los niveles de seguridad a efecto de salvaguardar la información contenida en el Registro, así como los medios para otorgar certeza a las consultas realizadas y a los certificados emitidos.

Artículo 74.- El Registro estará integrado por un titular, supervisores registrales, registradores y certificadores. El titular será designado por el titular de la SEDUVI y su nombramiento será publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Artículo 75.- Los registradores y certificadores serán designados mediante concurso de selección abierto y cerrado, conforme a las bases que para tal efecto sean publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Artículo 76.- Los registradores y certificadores serán sujetos de responsabilidad patrimonial por acciones u omisiones relacionadas con el Registro, que vulneren los derechos de particulares, en los términos que dispongan las normas aplicables.

TÍTULO IV

INSTRUMENTOS REGLAMENTARIOS

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 77.- Los reglamentos de la presente ley contendrán las normas generales de carácter técnico o procedimental que tengan por objeto desarrollar las disposiciones de la presente ley

Artículo 78.- Las normas urbanísticas relativas a los usos del suelo y sus intensidades que sean de carácter general serán materia de un reglamento.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LAS CONSTRUCCIONES Y DEL EQUIPAMIENTO URBANO

Artículo 79.- Las disposiciones en materia de construcciones regularán el uso y ocupación de la vía pública, la nomenclatura y asignación de número oficial, el alineamiento; las afectaciones y restricciones de construcción, edificación, modificación, ampliación, reparación, uso, mantenimiento y demolición de construcciones; la explotación de yacimientos pétreos; las responsabilidades de los propietarios y poseedores de inmuebles, así como de los concesionarios y los directores responsables de obra; el impacto urbano y la forma de garantizar daños y perjuicios a terceros.

Artículo 80.- La regulación del equipamiento urbano se referirá al conjunto de inmuebles, así como de las instalaciones, construcciones y mobiliario, utilizados para la prestación de los servicios urbanos.

CAPÍTULO TERCERO

DE LA VÍA PÚBLICA Y LA INFRAESTRUCTURA URBANA

Artículo 81.- Todo inmueble consignado como vía pública en un plano o registro oficial en cualquiera de las unidades administrativas de la Administración Pública, en el Archivo General de la Nación o en otro archivo, museo, biblioteca o dependencias oficiales, se presumirá, salvo prueba en contrario, que es vía pública y pertenece al Distrito Federal.

Los inmuebles que aparezcan en un plano oficial o en una autorización de subdivisión, relotificación o conjunto aprobado por autoridad competente, destinados a vía pública, al uso común o a algún servicio público, se considerarán como bienes del dominio público del Distrito Federal, para cuyo efecto la unidad administrativa correspondiente remitirá copias del plano aprobado al Registro de Planes y Programas, al Registro Público de la Propiedad y del Comercio y a la Tesorería del Distrito Federal, para que hagan los registros y las cancelaciones que corresponda.

La vía pública y los demás bienes de uso común o destinados a un servicio público, son bienes que se rigen por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público. En materia de vía pública serán aplicables, en lo conducente, esta Ley y los reglamentos correspondientes.

La determinación oficial de vía pública se realizará por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de oficio o a solicitud de interesados, en los planos de alineamiento, números oficiales y derechos de vía. Dichos planos y sus modificaciones se inscribirán en el Registro de Planes y Programas y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Cuando la solicitud se refiera a vía pública o derecho de vía en suelo de conservación, la Secretaría considerará la opinión técnica de la Secretaría del Medio Ambiente.

Artículo 82.- Los proyectos para la instalación, construcción o modificación de elementos de la infraestructura y del equipamiento urbano, así como para cualquier instalación aérea, serán sometidos a la consideración de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en coordinación con las dependencias, órganos y entidades de la Administración Pública competentes. Las dependencias, órganos y entidades competentes, en su caso, formularán los presupuestos y ejecutarán las obras directamente o a través de terceros, de conformidad con esta Ley y con el reglamento. Las solicitudes de particulares interesados en esas materias, deberán sujetarse a los requisitos y procedimientos que establezca la reglamentación de esta Ley.

Artículo 83.- Para la instalación y uso de la infraestructura, su mantenimiento o el retiro de ductos y conducción de toda clase de fluidos en el Distrito Federal, se requerirá autorización en los términos establecidos en el Reglamento y en los demás ordenamientos aplicables.

Artículo 84.- Sólo mediante convenio en el que, según sea el caso, se fije el tiempo necesario, se expresen las razones o finalidad de la medida, la oportunidad en que en su caso se hará la devolución y el estado en el que los bienes deban ser devueltos, la autoridad podrá ocupar parcial o totalmente, en forma temporal, los predios de propiedad particular necesarios para la ejecución de las obras o propósitos calificados de utilidad o de interés públicos. Toda modalidad, limitación o restricción del dominio, cuando la causa fundada sea la utilidad o el interés públicos, se transmitirán o resolverán con apego a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Artículo 85.- Las fusiones y las subdivisiones de predios urbanos, o la improcedencia de realizarlas, así como las características, especificaciones y procedimientos para llevar a cabo las que se autoricen, se registrarán por las disposiciones del reglamento.

En caso de escrituración de las fusiones y las subdivisiones de predios urbanos a partir de lotes tipo con superficies iguales o mayores a 90 metros cuadrados deberán de contar con la autorización de la Comisión de Regulación Especial.

Posteriormente la Dirección General de Regularización Territorial procederá a la escrituración.

Artículo 86.- Podrá autorizarse la relotificación cuando:

- I. Se trate de mejoramiento urbano;
- II. Lo soliciten quienes intervengan en un sistema o polígono de actuación;
- III. Se rectifiquen los linderos de dos o más predios colindantes; y
- IV. En cualquier otro caso que determine el reglamento.

CAPÍTULO CUARTO DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANO

Artículo 87.- Es de utilidad pública la conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural de la Ciudad de México. Forman parte del mismo:

- I. Las áreas y los bienes inmuebles considerados de valor patrimonial por las leyes de la materia;
- II. Los elementos aislados tales como esculturas, monumentos, bienes muebles por destino, mobiliario urbano, obras de infraestructura, considerados en los ordenamientos vigentes en materia de patrimonio por las instancias federales y locales;
- III. Los paisajes culturales y los espacios públicos tales como calles, parques urbanos, plazas y jardines;
- IV. La traza, la lotificación, la nomenclatura, la imagen urbana y todos aquellos elementos y espacios que, sin estar formalmente catalogados, merezcan

tutela por corresponder al acervo histórico o a las constantes culturales y tradiciones del Distrito Federal.

Artículo 88.- Los reglamentos de esta Ley, establecerán las reglas que aseguren la conservación, recuperación, y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano, así como la delimitación de las áreas de conservación patrimonial, a que se refiere el artículo anterior.

En los actos administrativos contemplados en esta ley que incidan en la competencia de los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes y Literatura, se observarán las normas que prevean concurrencia en el ámbito de sus competencias.

Artículo 89.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda integrará y publicará los catálogos de los elementos que componen el patrimonio cultural urbano a través de listados en los que se defina la condición patrimonial que guardan los inmuebles relacionados, de acuerdo con el reglamento respectivo. La actualización de los catálogos se reflejará en el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano. Será labor de la misma Secretaría la elaboración de políticas de fomento para la conservación del patrimonio cultural urbano del Distrito Federal para lo cual se coordinará con otras dependencias competentes para el otorgamiento de estímulos fiscales, administrativos y normativos. Asimismo coadyuvará en la puesta en valor del patrimonio cultural urbano a través de la difusión de los valores culturales de dichos elementos.

CAPÍTULO QUINTO

DEL PAISAJE URBANO

Artículo 90.- En materia de paisaje urbano los reglamentos de esta ley regularán, entre otros elementos, la integración de los inmuebles y sus fachadas al contexto; las características de los espacios públicos y sus elementos naturales; y las restricciones de los anuncios en la vía pública o que sean visibles desde ella.

Artículo 91.- El reglamento contendrá las normas necesarias para controlar la contaminación visual que se origine en fuentes fijas o móviles y alcanzar un equilibrio visual del paisaje urbano.

Artículo 92.- La fijación, modificación y eliminación de publicidad exterior y anuncios visibles desde la vía pública, así como la construcción, instalación, modificación, retiro y, en su caso, demolición de estructuras que sustenten anuncios o publicidad exterior, requieren de licencia o autorización temporal del Gobierno de la Demarcación donde se ubiquen, o bien de la presentación de aviso, según corresponda, de conformidad con el reglamento de esta ley, el que determinará los requisitos y los procedimientos para su otorgamiento y los supuestos de revocabilidad.

Artículo 93.- El propietario o poseedor del inmueble o predio que permita la construcción, instalación, colocación o fijación de anuncios o publicidad exterior, incluyendo su estructura, sin contar con la licencia, autorización o aviso correspondiente, se hará acreedor a las sanciones que establece esta ley.

TÍTULO V

APLICACIÓN DE LA LEY Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 94.- Tratándose de acciones urbanísticas infrinjan las disposiciones de esta ley, sus reglamentos y los planes de ordenamiento territorial en vigor y que menoscaben la calidad de vida de las colonias donde se ubiquen, los residentes de las mismas tendrán el derecho a exigir su suspensión inmediata, la anulación de los actos administrativos que las hayan autorizado, así como la demolición de lo construido a costa del constructor.

Artículo 95.- Cuando mediante una resolución judicial que haya causado estado se acredite que una acción urbanística se realizó en violación de las disposiciones de esta ley, sus reglamentos o los planes aplicables, y su uso trae consigo una menoscabo en la calidad de vida de la comunidad donde se ubique, no operará el principio de accesión a que se refiere el 886 del Código Civil.

En consecuencia, el propietario del predio correspondiente no podrá beneficiarse de lo construido ilegalmente. El predio podrá ser expropiado para satisfacer una de las causas de utilidad pública previstas en la ley de la materia. En tal caso se descontará de la indemnización el valor que pudiera tener la obra ejecutada ilegalmente y la autoridad expropiante convocará a una consulta entre los vecinos.

Artículo 96.- El Gobierno del Distrito Federal, así como los gobiernos de sus demarcaciones territoriales, rendirán ante la Asamblea un informe anual de desempeño jurisdiccional, en el que precisarán los resultados de los litigios en los que se ponga en juego el cumplimiento de la presente ley, sus reglamentos y los planes de ordenamiento territorial, poniendo especial énfasis en las razones esgrimidas por los órganos jurisdiccionales respectivos en la emisión de sus sentencias.

CAPITULO SEGUNDO

MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SANCIONES

Artículo 97.- Son medidas de seguridad:

- I. La suspensión de trabajos y servicios;
- II. La clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y las obras;
- III. La desocupación o desalojo de inmuebles;
- IV. El retiro de anuncios e instalaciones;
- V. La prohibición de actos de utilización;
- VI. La demolición de construcciones; y
- VII. La custodia del folio real en el predio Registro Público de la Propiedad y de Comercio, el cual será ordenado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y por los gobiernos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de manera fundada y motivada, cuando se trate de un procedimiento administrativo de revocación, relacionado con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la resolución del fondo del asunto.

Las medidas de seguridad serán ordenadas por las autoridades competentes del Distrito Federal en caso de riesgo. El reglamento establecerá las disposiciones aplicables a los inmuebles que forman parte del patrimonio cultural urbano que se encuentren en situación de riesgo.

Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondan por las infracciones cometidas. La aplicación de estas medidas se sujetará a lo dispuesto en la

Ley de Protección Civil y la Ley de Procedimiento Administrativo, ambas del Distrito Federal.

También podrán ordenar la custodia del folio real del predio, relacionado con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la resolución del fondo del asunto.

Artículo 98.- Sin perjuicio de las sanciones establecidas en otros ordenamientos, las infracciones a la presente Ley y demás ordenamientos en la materia serán sancionadas por la vía administrativas. La autoridad competente podrá imponer una o más de las siguientes sanciones:

- I. Rescisión de convenios;
- II. Suspensión de trabajos;
- III. Clausura parcial o total de obra;
- IV. Demolición o retiro parcial o total de instalaciones;
- V. Pérdida de los estímulos otorgados;
- VI. Intervención administrativa de las empresas;
- VII. Revocación del registro de las manifestaciones y de las licencias o permisos otorgados;
- VIII. Multa;
- IX. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, conmutable por multa. En el caso de falsedad de manifestación de construcción esta sanción será inconmutable;
- X. Cancelación del registro de perito en desarrollo urbano o del director responsable de la obra o corresponsable; y
- XI. Retiro de los anuncios y sus estructuras.

El retiro del anuncio y sus estructuras, deberá efectuarse por el titular de la licencia o permiso y/o el propietario o poseedor del predio, en un término que no exceda las 24 horas siguientes a partir de la notificación que al efecto se realice; en caso contrario el retiro será efectuado por la autoridad con cargo al particular, cuyo costo tendrá el carácter de crédito fiscal.

Artículo 99.- La aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo anterior, se llevará a cabo previo procedimiento administrativo de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia.

Artículo 100.- Las sanciones de carácter administrativo previstas para los Directores Responsables de Obra, Corresponsables y Peritos consistirán, según la gravedad de la falta, en:

- I. Amonestación por escrito;
- II. Multa;
- III. Suspensión temporal del registro y
- IV. Cancelación del registro.

La imposición de las sanciones previstas en este artículo, no exime al infractor de la responsabilidad civil o penal en que pueda incurrir.

Artículo 101.- Se sancionará con multa:

- I. Del 5% al 10% del valor comercial de las obras e instalaciones, cuando éstas se ejecuten sin licencia o con una licencia cuyo contenido sea violatorio de las normas o los planes vigentes o cualquier otro instrumento administrativo apócrifo. En estos casos se aplicará la sanción al propietario o poseedor del inmueble, promotor de la obra y al director responsable de obra;

- II. En las fusiones, subdivisiones, retificaciones y conjuntos ilegales, del 5% al 10% del valor comercial del terreno, En estos casos se aplicará la sanción al propietario o poseedor del inmueble;
- III. Cuando de la contabilidad del infractor se desprenda que el beneficio que resulte de una infracción sea superior a la sanción que corresponda, ésta podrá incrementarse hasta el monto del beneficio obtenido. La Secretaría podrá solicitar la intervención de los órganos competentes para determinar dicha utilidad.

Artículo 102.- Serán solidariamente responsables las personas físicas o morales que se obliguen conjuntamente con el obligado principal, a responder por el cumplimiento de una obligación en los términos previstos en esta Ley o en su reglamentación, respecto de un proyecto de construcción, o de la colocación, instalación, modificación y/o retiro de cualquier elemento mueble o inmueble que altere o modifique el paisaje urbano.

Los responsables solidarios estarán obligados al pago de gastos y multas por las infracciones cometidas a la presente ley y sus reglamentos y demás disposiciones aplicables, que determine la autoridad competente.

Artículo 103.- Procederá la ejecución forzosa en caso de que se hubiera agotado el procedimiento administrativo y el obligado no hubiera acatado lo ordenado por la autoridad competente.

Artículo 104.- Para la aplicación de las sanciones que resulten por la violación a la presente Ley, se tomará en cuenta:

- I. La gravedad de la infracción;

- II. Las condiciones económicas del infractor; y
- III. La reincidencia.

CAPITULO TERCERO DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Artículo 105.- En contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades en aplicación de esta Ley, sus reglamentos o de los instrumentos de planeación, los afectados podrán interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Los miembros de los comités de ordenamiento territorial de las demarcaciones, que no representen entidades o dependencias del Gobierno del Distrito Federal, podrán interponer el recurso de inconformidad cuando se trate de acciones urbanísticas autorizadas por el gobierno de la demarcación en contra de la ley, sus reglamentos o los planes en vigor.

Artículo 106.- Las personas físicas o morales o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados por acciones urbanísticas que contravengan lo establecido en esta Ley, en sus reglamentos o en los planes, podrán ejercer acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para dar trámite a la acción pública, bastará que se presente por escrito y que se indiquen los hechos, las presuntas infracciones cometidas, los datos de la autoridad o autoridades presuntamente infractoras, el nombre y domicilio del actor, así como los medios de prueba con que cuente.

¹ Disponibles en el Observatorio de Instituciones Territoriales/ Colección Jurídica/ Planeación y Asentamientos Humanos (<http://iisoc.sociales.unam.mx:9090/jsp/distrito/panoramica.jsp>)

² Si bien en los últimos años, algunas ciudades han optado por los fundamentos de esquemas alternativos, muchas ciudades de países subdesarrollados continúan sus prácticas de planeación bajo los preceptos del modelo comprensivo, como plantean Rahmatoallah *et. al.* para el caso de Irán (2009).

³ Para mayores referencias sobre la proporción de Planes Parciales por delegación, consultar Anexo: Programas y planes DF.

⁴ Registra un aumento de aproximadamente 100 hectáreas respecto al área definida en otros instrumentos, es decir, de 751.68 has se incrementa a 843.79 has (López Núñez, 2012).

⁵ Servimet es una “empresa de participación estatal bajo un enfoque de autosuficiencia financiera, con un capital inicial de 100 millones de pesos, siendo su accionista mayoritario y unico el Departamento del Distrito Federal. Sus objetivos fundamentales vigentes hasta la fecha son:

Promover, concertar o realizar acciones inmobiliarias estratégicas para coadyuvar al cumplimiento de las acciones y programas del Departamento del Distrito Federal

Administrar y operar estacionamientos públicos en inmuebles y vía pública, para reducir el deficit de espacios en zonas de alto conflicto vial.

Concertar acciones con los sectores público, privado y social, para la construcción y administración de obras y servicios básicos.” (<http://www.servimet.df.gob.mx/objetivos.htm>)

⁶ Destacan las minas de arena como El ocho y medio, Arenero La Fe, La Mexicana, Arconsa S.A, y el Triángulo; tal actividad indujo una topografía accidentada e inestable con profundas zanjas, así como la proliferación de cráteres, susceptibles posteriormente de convertirse en tiraderos de basura que llegaron a ocupar más de 50 hectáreas entre principios de la década de los 50 y fines de los 80 (Morán 2006:38,50).

⁷ Siendo que la zona había operado como basurero clandestino durante toda la década de los 50, el gobierno federal decide expropiar cerca de 80 mil m² de acuerdo al “Decreto que declara de utilidad pública el establecimiento de rellenos sanitarios para el depósito de basuras que recoge el servicio público de limpia” con fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1958. Es en marzo de 1987 que el Departamento del Distrito Federal cierra el tiradero de Santa Fe sustituyéndolo por un nuevo relleno sanitario en Prados de la Montaña, que a su vez sería clausurado en 1994 (Ávila, 2014).

⁸ Algunos medios electrónicos estiman que hacia el 2010, éste rebasaba los 350 millones de pesos al año.

⁹ En el PPDUSF (2012) se reconocen cinco asentamientos humanos irregulares “ubicados en su totalidad dentro del territorio de la Delegación Álvaro Obregón, conocidos como: Ampliación Jalalpa El Grande, Colipa, Retorno Bellaco, Jalalpa Tepito 2 y Los Gamitos los cuales están ubicados en Suelo Urbano con características del Suelo de Conservación en los límites de la Barranca Tlapizahuaya- Río Becerra La Loma”, cuya superficie ocupa el equivalente al 5% del total de Santa Fe, de acuerdo a la delimitación que indica el Plan Parcial de Desarrollo Urbano vigente.

¹⁰ El uso de suelo autorizado por la SEDUVI permitiría hasta 6 mil viviendas.

¹¹ El Anexo 2 corresponde al “Cuadro de Deficiencias Santa Fe” que publica René Ávila Victoria en su tesis de Maestría, donde enlista los títulos de notas relacionadas a deficiencias en la zona en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, que aparecen en los principales diarios de circulación nacional de 1998 al 2010.

¹² Publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 07 de diciembre de 2000 con el título “**BANDO NÚMERO DOS.** Se Restringe el crecimiento de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las Delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco”.

¹³ Modelo de ciudad caracterizado por el uso intensivo de áreas urbanas existentes, la concentración y mezcla de funciones, y las construcciones con alta densidad; siendo la proximidad y la accesibilidad, los criterios más importantes de la política de Ciudad Compacta (De Roo G. y Miller, Donald, 2005).

¹⁴ Consultar la tabla comparativa “POBLACIÓN TOTAL DEL DF 2000-2010 POR TASA DE CRECIMIENTO” del Anexo 1.

¹⁵ Definida en términos muy simples como el proceso de revitalización urbana que implica el desplazamiento de población de sectores de bajos ingresos por sectores de ingresos medios y altos. Abundante literatura ha discutido el concepto desde que fuera acuñado por la socióloga Ruth Glass en 1964. (Smith, 1996)

¹⁶ Si bien esta hipótesis es una de las más populares en la opinión pública, el fenómeno ha sido poco explorado por los estudiosos de lo urbano, particularmente desde un enfoque cuantitativo.

