



# **El acceso a la justicia en materia ambiental y urbana en el Distrito Federal**

## **Reporte final**

**Derecho, Ambiente y Territorio Consultores, S. C.**

**Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento  
Territorial**

Antonio Azuela

(coordinador)

Joel Vázquez

Darío Zabal

Marisol Romero

Noviembre de 2013

## Contenido

Introducción	2
Primera parte	
Conflictos por el uso del suelo. Resultados de una base de datos de sentencias	4
1. Caracterización general del litigio urbano	6
2. Resultados predominantes del litigio urbano	14
3. Conclusiones	25
Segunda parte	
Conflictos relevantes. Una reconstrucción cualitativa	
Introducción y metodología	27
1. El Cedral	33
2. Supervía	60
3. El amparo “multiusos”	94
4. Servicio Tlalpense	121
5. Fuentes Brotantes	134
6. Recapitulación	150
Conclusiones y recomendaciones	153
Anexo	
Documentación de casos	
Sentencias	
Base de datos de sentencias	



## Introducción

Hoy en día, los medios de comunicación reportan con insistencia casos en los que no solamente se denuncian violaciones a la normativa urbanística en la Ciudad de México, sino en los que además los órganos jurisdiccionales aparecen como actores relevantes en la escena de los conflictos urbanos. Sin duda como resultado de las condiciones generales del gobierno, que se caracteriza por un pluralismo político que había estado ausente por casi siete décadas, el Poder Judicial aparece como un campo de acción en el que los conflictos urbanos son procesados. Sin embargo, las imágenes que proporcionan los medios de comunicación no siempre son precisas o rigurosas, por lo que se requiere una aproximación profunda para comprender el modo en que los órganos jurisdiccionales están haciéndose cargo de los conflictos por usos del suelo que son puestos a su consideración por los actores interesados.

El presente estudio tiene por objeto explorar las condiciones actuales de acceso a la justicia en materia urbanística y ambiental en la Ciudad de México, mediante una combinación de dos aproximaciones: una cuantitativa y otra cualitativa. La primera de ellas consiste en la formación y el análisis de una base de datos de 250 sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de los jueces y tribunales federales. Este estudio es el primero que se propone hacer un análisis cuantitativo del contenido jurídico de un gran número de sentencias, en virtud de que hoy en día es posible acceder a sentencias en materia de amparo, por medio de la página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal.



El estudio cualitativo consiste en cinco estudios de caso, en los cuales se examinan los aspectos sociales y jurídicos de conflictos que por diferentes razones resultan relevantes para la comprensión del acceso a la justicia en nuestra ciudad.

## **Primera parte**

# **Conflictos por el uso del suelo. Resultados de una base de datos de sentencias**

En esta parte del estudio nos proponemos ofrecer un análisis cuantitativo de la actividad jurisdiccional relacionada con conflictos por usos del suelo en la Ciudad de México. El universo del presente estudio está formado por 250 sentencias dictadas en los últimos diez años en dos jurisdicciones en la Ciudad de México: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en adelante TCADF, (48 sentencias) y los Juzgados y Tribunales federales (202 sentencias).

Es importante aclarar que el presente estudio tiene un carácter exploratorio. El hecho de incluir esas dos jurisdicciones obedece no solamente al propósito de encontrar diferencias entre ambas. En virtud de que esta es la primera aproximación cuantitativa al litigio urbano en México, se consideró pertinente cubrir el mayor territorio posible. Por ello, es difícil determinar la representatividad del universo que se analizó, ya que se incluyeron sentencias de un periodo relativamente largo de tiempo (una década). Sin embargo, las debilidades del análisis que de ahí puedan derivarse son compensadas por el hecho de que cada sentencia está perfectamente identificada espacial y temporalmente, con lo que la información podrá ser objeto de futuros análisis. Sobre todo, pareció aconsejable contemplar el panorama en su conjunto, con el objeto de detectar hechos relevantes, más que regularidades incontrovertibles.

Las sentencias objeto del estudio fueron analizadas y la información más relevante de ellas fue incorporada a una base de datos con 53 variables. Ese trabajo de captura se realizó procurando que los resultados fuesen confiables en el cometido de generar una imagen general del litigio urbano; sin embargo, las sentencias pueden presentar rasgos difíciles o imposibles de capturar en una base de datos. Esto obedece a dos causas. Por un lado las sentencias no contienen toda la información relevante sobre los casos, lo cual puede deberse al simple hecho de que en su versión pública se han eliminado datos por razones de privacidad (no siempre claramente fundamentadas); pero también a que un expediente rara vez expresa con nitidez y de manera comprensiva todos los aspectos de un conflicto. Por definición, todo conflicto se ve reducido (simplificado) cuando entra al mundo del derecho.<sup>1</sup>

Por otro lado, como lo saben bien los operadores jurídicos, una misma resolución se puede interpretar de varias maneras. No importa cuánto se esfuerce quien redacta un documento jurídico (y esto se aplica al trabajo legislativo tanto como al jurisdiccional) el discurso del derecho rara vez es unívoco. La posibilidad de interpretar de más de una forma un mismo texto impone ciertos límites a la recuperación cuantitativa de las prácticas jurídicas. Aun así, como se tratará de ilustrar a continuación, la observación del trabajo jurisdiccional a través de una base de datos proporciona un conocimiento nuevo y relevante de la participación de los jueces en el conflicto urbano.

---

<sup>1</sup> Baste con mencionar que la identidad del “actor” puede ser, en el expediente, la de una persona física, cuando en realidad esa persona está actuando como parte de un colectivo de vecinos. El expediente no tiene por qué mostrar esa realidad “social”, pero lo cierto es que dicha realidad habrá que buscarla en otra parte. Ese aspecto del conflicto no podrá aparecer claramente reflejado en una base de datos.

El reporte de la información contenida en la base de datos<sup>2</sup> se divide en dos partes. En la primera se ofrece una caracterización general del litigio en torno a los usos del suelo, identificando los tipos de juicios, su distribución a lo largo del aparato jurisdiccional, su distribución geográfica, el tipo de proyecto en disputa, la clasificación de los actores y sus pretensiones, entre otros. En la segunda se consignan los resultados predominantes del litigio, tratando de identificar qué tipo de actores sociales obtienen más triunfos, cómo las sentencias evalúan sentencias anteriores, qué efectos tienen ellas sobre los actos de autoridad disputados y, sobre todo, qué efectos tienen sobre las pretensiones de los actores en conflicto.

## **1. Caracterización general del litigio urbano**

En virtud de que este es el primer ejercicio de análisis estadístico del contenido de las sentencias relativas a conflictos urbanos, conviene comenzar por una caracterización general del litigio, preguntándonos, entre otras cosas, cómo se distribuyen los litigios a lo largo de la estructura judicial, cuál es la proporción de los diferentes tipos de procedimientos, cómo están distribuidos los casos en la geografía del Distrito Federal. La información que se obtuvo, como toda la del estudio, será mucho más útil cuando se cuente con series de tiempo, con lo que se podrá observar la transformación de la estructura del litigio urbano en nuestra ciudad. Por lo pronto proporciona una imagen novedosa de lo que se puede llamar la estructura básica del litigio urbano ambiental en la ciudad.

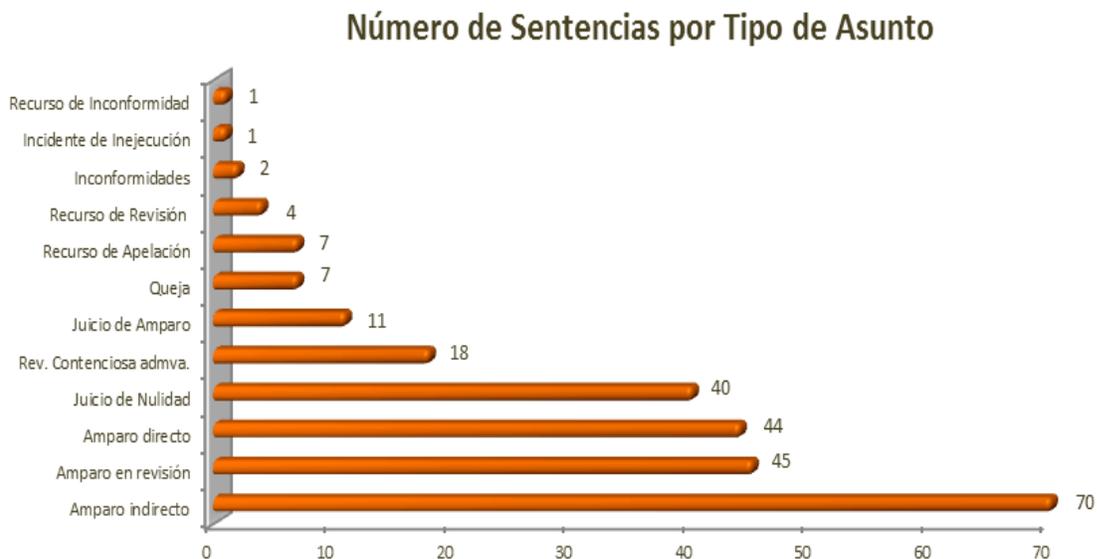
En la gráfica 1 podemos observar que el litigio urbano ha utilizado prácticamente todos los procedimientos existentes en el derecho público mexicano. Al mismo tiempo, se observa que los amparos indirectos ocupan una proporción muy

---

<sup>2</sup> La base de datos se entrega en forma anexa en el formato electrónico correspondiente, que permitirá a cualquier persona llevar a cabo sus propios análisis.

importante. Ahora bien, es preciso tener cuidado en cuanto a las conclusiones que podrían obtenerse de esa proporción, ya que en este caso el universo que estamos observando no necesariamente representa de manera fidedigna la estructura del conjunto del litigio. Como se verá más adelante, será posible hacer inferencias estadísticas válidas cuando el universo se segmenta en sus dos componentes principales, que son los procedimientos a cargo de los órganos jurisdiccionales federales (juzgados de distrito y tribunales de circuito) y los locales (las diversas salas del TCADF).

**Gráfica 1**



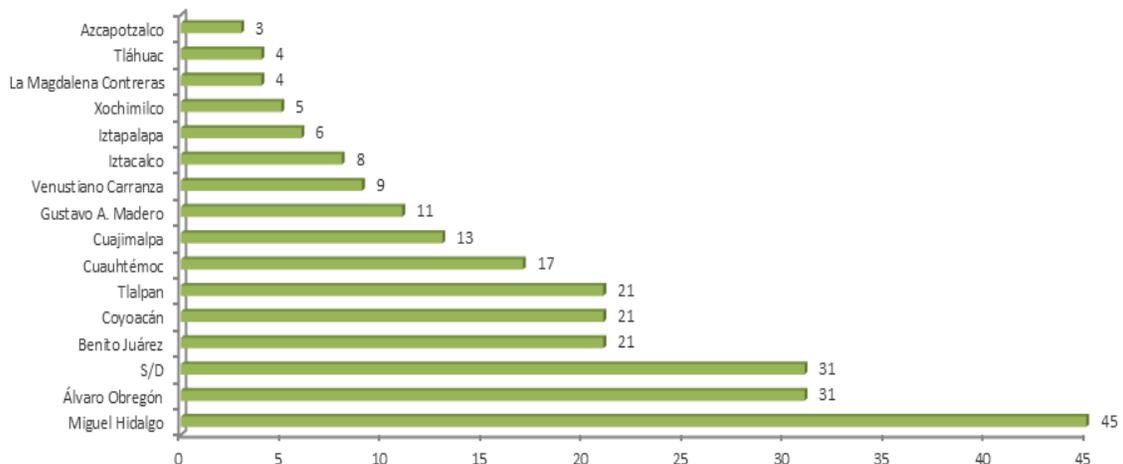
Una vez que tenemos una idea del tipo de procedimientos a través de los cuales se procesan en el sistema de justicia los conflictos urbano-ambientales, es interesante explorar el modo en que los conflictos se distribuyen geográficamente. Como se observa en la gráfica 2, casi la quinta parte de los casos tiene por materia predios ubicados en la Delegación Miguel Hidalgo. Mientras que en Azcapotzalco, Tláhuac y

Magdalena Contreras no se presentaron más de cinco casos en cada una, en Miguel Hidalgo se presentaron cuarenta y cinco. No es preciso traer a cuento información socio económica relativa a las delegaciones de la Ciudad de México para deducir, a partir de esta información, que los sectores más afluentes de la sociedad están llevando a los jueces y tribunales una cantidad mucho mayor de conflictos que los habitantes de las colonias populares.

Los estudios de caso que acompañan al presente documento muestran con claridad que las organizaciones vecinales de las colonias de altos ingresos están conformadas con personas que, además de contar con una red de relaciones sociales que les da ventajas importantes para ejercer sus derechos, cuentan con el tiempo libre necesario para movilizarse en defensa de su entorno residencial.

**Gráfica 2**

**Número de Sentencias por Delegación**



Veamos ahora un elemento central de la investigación, como es el identificar los motivos de los conflictos, es decir, determinar *qué es lo que está en juego* para los

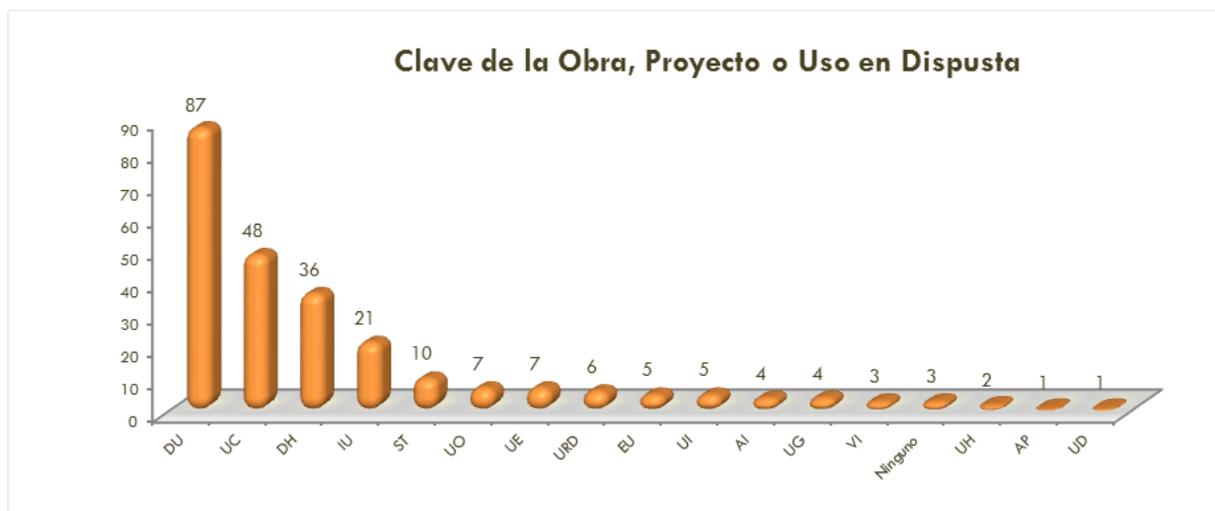
actores (y para la ciudad en su conjunto) cuando acuden a la justicia. Se trata de una cuestión fundamental, ya que no podemos considerar los efectos sociales de la actividad judicial si no tenemos una idea del universo del conflicto. Sabemos, de entrada, que no todos los conflictos son (ni tienen por qué ser) llevados a los tribunales. Pero es importante determinar cuáles son ellos, con el fin de saber qué porción del universo de la conflictividad es el ámbito sobre el cual se despliega la actividad judicial.

Como se observa en la gráfica 3, de los diversos tipos de proyectos que se promueven en la ciudad destacan dos: los usos comerciales y los habitacionales. Es en torno a ellos que la conflictividad urbana se muestra más recurrente. Sin embargo, lo más relevante de este análisis es que, en muchos casos, la lectura de las sentencias no permite conocer la naturaleza del conflicto, lo que nos ha obligado a establecer una categoría residual (“desarrollo urbano”) que como se puede apreciar representa más del cuarenta por ciento de los casos. Esto puede ser un primer indicio del modo en que el litigio oscurece, en lugar de esclarecer, la naturaleza del conflicto. Es probable que el registro de este aspecto del fenómeno pueda mejorar con un rediseño de las categorías de análisis, sin embargo es claro que durante la captura muchas veces resultó difícil determinar con precisión qué tipo de proyecto era el que estaba en disputa.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Para un estudio futuro se recomienda afinar las categorías de análisis y capturar textualmente los pasajes correspondientes de cada sentencia, con el fin de tener una visión más fina de este asunto fundamental.

**Gráfica 3**

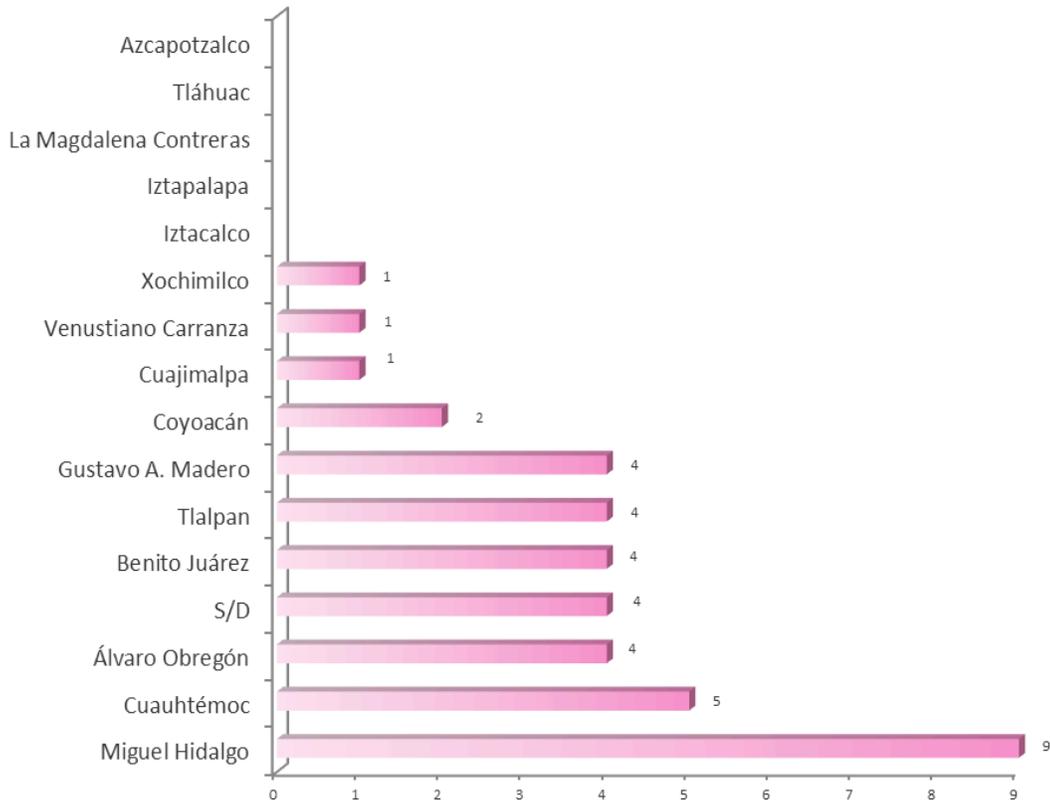


<b>D</b>	Desmante	<b>AE</b>	Actividad extractiva	<b>UI</b>	Industrial	<b>UC</b>	Uso comercial	<b>UO</b>	Uso oficinas	<b>UG</b>	Gasolinera / Gasera	<b>UD</b>	Deportivo
<b>URD</b>	Restaurante, salones de fiesta, discoteques	<b>UE</b>	Uso educación	<b>UH</b>	Hotel	<b>UHS</b>	Hospital	<b>IA</b>	Infraestructura antena	<b>DH</b>	Desarrollo habitacional	<b>DU</b>	Desarrollo Urbano
<b>EU</b>	Equipamiento Urbano	<b>EP</b>	Espacio público	<b>IU</b>	Imagen urbana	<b>ST</b>	Servicio de transporte	<b>VI</b>	vialidades	<b>AI</b>	Afectación individual	<b>AP</b>	Acción preventiva

Aun con las limitaciones de información señaladas, es posible explorar algunos sesgos en el universo del litigio. Como se observa en la gráfica 4, una vez más la Delegación Miguel Hidalgo muestra una peculiaridad interesante: en ella la proporción de usos comerciales que suscitan disputas es mucho mayor que en el resto de las delegaciones. En particular, resulta notable que en Iztapalapa, la delegación más poblada de la ciudad, no se registre un solo litigio por ese tipo de usos.

**Gráfica 4**

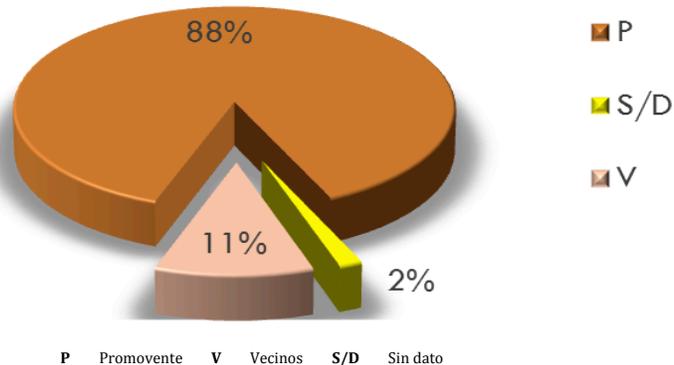
**Litigios por Usos Comerciales por Delegación**



Veamos ahora quiénes son los que acuden a la justicia en este tipo de conflictos. La gráfica 5 muestra un claro predominio de los promotores (P) sobre los vecinos (V). Eso significa que, a pesar del auge de la protesta vecinal, y del consecuente incremento de la actividad litigiosa por parte de ciudadanos que se oponen a algún proyecto, aún hoy las decisiones de la autoridad son impugnadas con mucha mayor frecuencia por quienes pretenden llevar a cabo un proyecto que quienes pretenden detenerlo, los cuales representan tan solo 11 por ciento. Utilizando resultados de una

investigación paralela sobre el resto del país,<sup>4</sup> podemos formular la hipótesis de que en la ciudad de México la litigiosidad de los vecinos es mucho menor a la del promedio nacional, que según esa fuente representa 37 por ciento de los litigios en esta materia - o sea más de tres veces mayor al del DF. Evidentemente se trata de cifras preliminares que tendrán que ser objeto de un escrutinio cuidadoso en el futuro. Sin embargo, contribuyen a formar una imagen de la diversidad del objeto de estudio.

**Gráfica 5**  
**Quejoso**

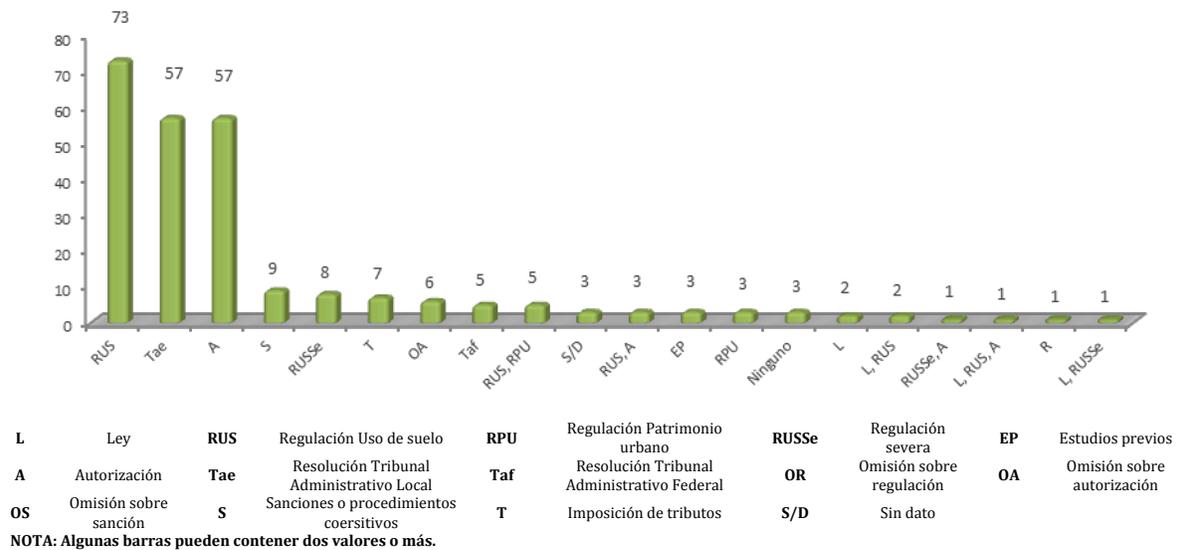


Respecto de las situaciones jurídicas reclamadas por los actores de los litigios (gráfica 6) se observan sesgos muy interesantes, ya que predominan tres de ellas: las regulaciones del uso del suelo (a través de programas de desarrollo urbano y otros instrumentos legales), las resoluciones del TCADF y las autorizaciones expedidas (o no) por el Gobierno del Distrito Federal. Si pensamos en el conjunto de actos de la Administración que inciden sobre el espacio urbano, es notable en las sentencias que se analizaron, la *baja incidencia de litigios motivados por la imposición de sanciones*. Solamente en nueve de los doscientos cuarenta y ocho casos (o sea menos de 5 %) los

<sup>4</sup> Antonio Azuela y Camilo Saavedra **Sentencias a granel. Una exploración cuantitativa de los resultados jurídicos del litigio urbano en dos instancias jurisdiccionales de México**. Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Judicialización del Conflicto Urbano y Ambiental. PAOT / IRGLUS Agosto de 2013.

governados acudieron a la justicia para defenderse de una sanción administrativa. Lo anterior podría interpretarse como un indicio de la baja actividad sancionadora de la administración, lo que resulta llamativo si se acepta que el contexto es el de una alta incidencia de violaciones a la normativa urbanística en la Ciudad. También puede indicar que los procedimientos orientados a la sanción (como los que se inician por medio de la adopción de medidas como la clausura de una obra) se resuelven en el contexto de los propios procedimientos administrativos, sin que los afectados tengan que recurrir a la justicia. Más que una interpretación concluyente sobre el tema, lo que podemos hacer aquí es llamar la atención sobre este hecho, que ameritaría una investigación más profunda, en el seno de la misma administración (incluyendo sobre todo a la Seduvi, al Invea y a las delegaciones).

**Gráfica 6**  
**Actos Reclamados**



Como resultado de esta primera aproximación al universo del litigio urbano en la Ciudad de México, podemos constatar cuatro rasgos relevantes: existe una alta concentración geográfica del litigio en las áreas de los sectores más afluentes de la ciudad; los usos más disputados son el comercial y el habitacional; predominan los

litigios promovidos por agentes que pretenden realizar un proyecto (muy por encima de casos promovidos por vecinos que se oponen a un proyecto); y se observa una escasa incidencia de actos sancionatorios por parte de la administración como motivos de inicio de los litigios. Veamos ahora cuáles son los resultados de los litigios objeto de este estudio.

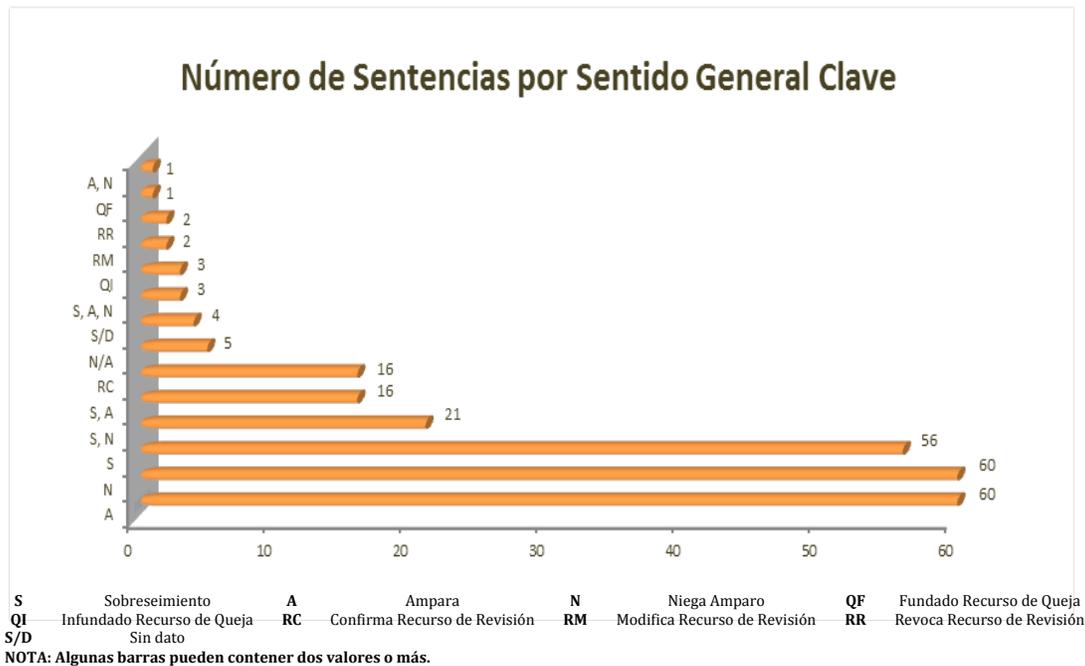
## **2. Resultados predominantes del litigio urbano**

Es importante señalar que por “resultados” no debe entenderse el efecto real que la actividad jurisdiccional puede tener sobre los conflictos que la originan. El concepto alude al contenido de las resoluciones que dictan los órganos jurisdiccionales. Al final de cuentas, en un análisis de las prácticas judiciales es importante tener una idea del tipo de impacto social que ellas producen o son capaces de producir. Sin embargo, un paso previo para ese análisis es un conocimiento profundo del sentido de las sentencias que dictan los jueces y tribunales. Ese conocimiento no solamente constituye un ingrediente para responder la pregunta más general sobre dicho impacto social, sino que es, por sí mismo, valioso para una evaluación de la actividad jurisdiccional.

Si bien es cierto que las grandes clasificaciones (como la de “perdedores” y “ganadores”) pueden resultar engañosas, es útil contar con una imagen inicial del sentido general de las sentencias estudiadas. Como muestra la gráfica 7, destacan tres tipos de resultados en las 250 sentencias analizadas: se ampara en 60 casos, se niega el amparo en el mismo número y se sobresee en 56. Es difícil hacer una interpretación clara de estas cifras, ya que el sobreseimiento no necesariamente significa una resolución desfavorable para el quejoso, dado que puede producirse con motivo del desistimiento promovido por él mismo. Con todo, es interesante observar el equilibrio

(sin que esto signifique emitir un juicio de valor) entre amparos otorgados y amparos negados. Y también es interesante hacer notar que los casos con resoluciones combinadas (donde por ejemplo se otorga el amparo respecto de unas pretensiones del actor pero se niega respecto de otras) resultan minoritarios.

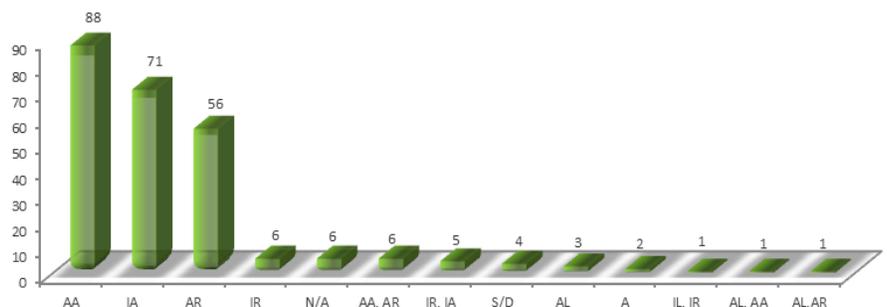
**Gráfica 7**



Un primer matiz sobre el sentido de las sentencias se puede observar considerando sus efectos respecto del acto originalmente reclamado. En la gráfica 8 aparecen dos hallazgos relevantes. Por un lado, es mayor el número de sentencias que autorizan un acto administrativo que aquéllas que lo invalidan. Pero por otro lado es mucho mayor la incidencia de casos en los que son la normativa urbanística es validada que aquellos en los que ella es declarada inválida. Lo anterior es un indicio claro de que los jueces de la Ciudad de México han respaldado de manera sistemática la validez jurídica de los programas de desarrollo urbano.

### Gráfica 8

#### Efecto sobre Acto Reclamado



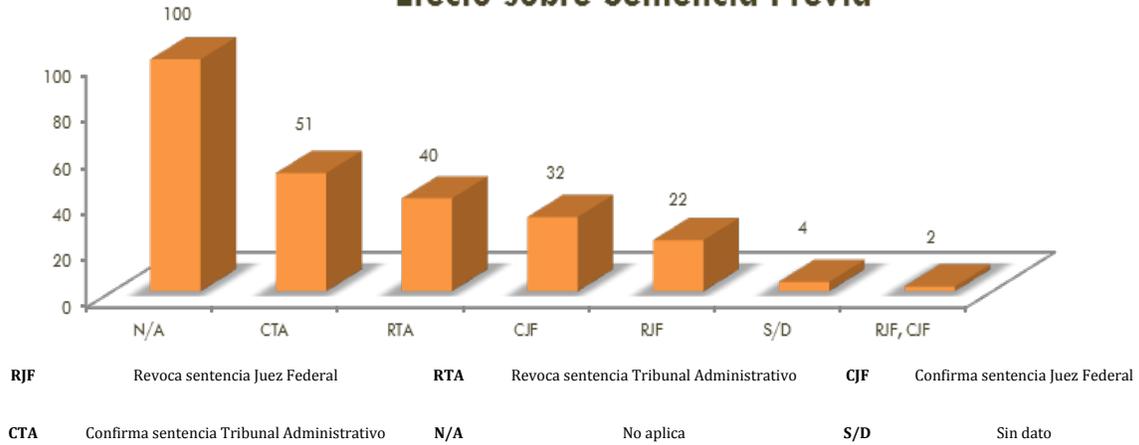
**AL** Autoriza Ley    **IL** Invalida Ley    **AR** Autoriza Regulación Urbanística    **IR** Invalida Regulación Urbanística  
**AA** Autoriza Acto    **IA** Invalida Acto    **S/D** Sin dato

**NOTA:** Algunas barras pueden contener dos valores o más.

Esas mismas variables adquieren perfiles más precisos cuando se comparan los efectos sobre los actos reclamados entre delegaciones. La base de datos muestra que en tanto en Coyoacán en Miguel Hidalgo una proporción importante de los casos terminan con la validación de la normativa urbanística por parte de los juzgadores. Mientras que en Gustavo A. Madero la mayoría de las resoluciones invalidan los actos de la autoridad, en Coyoacán y Miguel Hidalgo las sentencias tienden a validar tanto la normativa urbanística como los actos de aplicación en una proporción mayor. Esto parecería paradójico, en la medida en que la población (más afluyente) de Miguel Hidalgo y Coyoacán, tendría acceso a mejores servicios legales; pero bien puede significar que los vecinos de esas delegaciones tienden a recurrir al litigio aunque la normatividad esté claramente en contra de sus pretensiones.

**Gráfica 9**

**Efecto sobre Sentencia Previa**

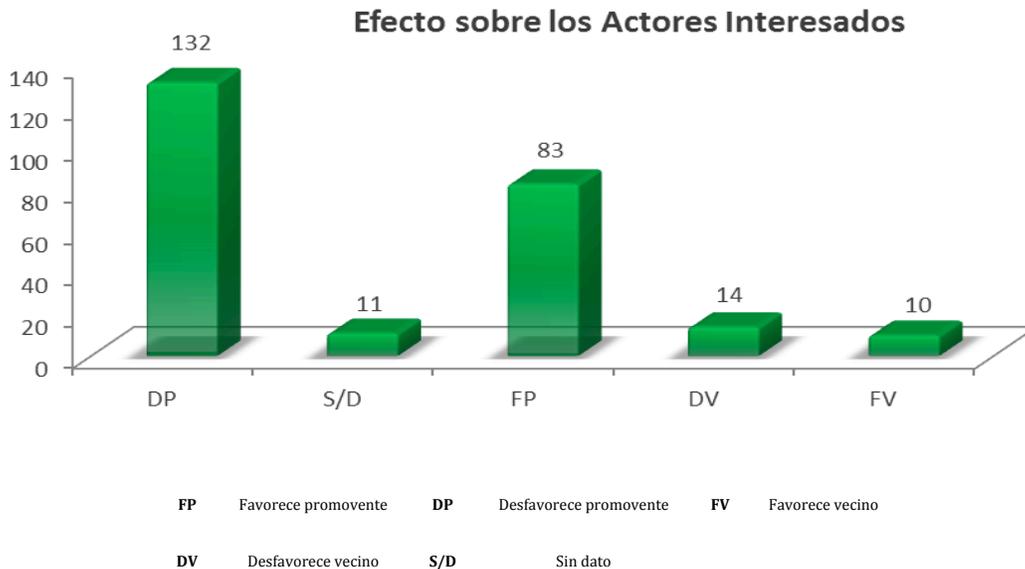


**NOTA:** Algunas barras pueden contener dos valores o más.

Una aproximación también complementaria para observar el sentido de las sentencias consistió en capturar el efecto que ellas tienen respecto de las pretensiones de las partes. Así, en la gráfica<sup>10</sup> se observa que en poco más de la mitad de los casos la sentencia es desfavorable al promotor de un proyecto. Por lo que hace a los vecinos, los casos en que la sentencia les es desfavorable son ligeramente más frecuentes (5.6%) que aquéllos en los que les es favorable (4%).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Nota, la gráfica “Sent Gral Clave X Clave quejoso” en la base de datos puede ser interesante para un análisis más profundo.

## Gráfica 10



Un aspecto muy difícil de registrar y, sobre todo, de cuantificar, es el de los argumentos utilizados por los jueces para arribar a una decisión. Normalmente se distingue entre los argumentos de carácter sustantivo y los de tipo procedimental – y suele criticarse a los jueces por acudir a argumentos procedimentales con tal de evitar los de carácter sustantivo. Aquí hemos registrado como una tercera categoría a los argumentos relativos a la legitimación (el “interés”) de la persona para ser considerada como quejoso (o sea como parte) de un juicio de amparo.

Los jueces mexicanos suelen distinguir entre el “interés jurídico” (que otorgaría a su titular una plena capacidad para acceder al amparo), el “interés legítimo” (que a pesar de su nombre para algunos jueces no sería suficiente para tener dicha capacidad) y el “interés simple” (que se refiere a una pretensión que no califica a quien la tiene para acceder a un juicio). No es este el lugar para una discusión sobre

este tema. Pero es evidente que al clasificar el interés del actor dentro de una de esas categorías, lo que hace el juez es decidir si reconoce a la persona como capaz de echar a andar un juicio de amparo.

En una investigación a nivel nacional (Azuela y Saavedra, op cit) se encontró que, si excluimos el tema de la legitimación, resulta que los argumentos procedimentales no son tan importantes como suele decirse. Los casos donde el juez recurre a argumentos sustantivos casi llegan a cuarenta por ciento, mientras los procedimentales apenas superan veinte por ciento. Pero más nos interesa destacar aquí el cuarenta por ciento que alcanzan los casos en los cuales el argumento para tomar una decisión es el de la capacidad del actor para movilizar al juez, esto es, lo que en México se denomina interés (jurídico o legítimo).

No es ocioso recordar que a mediados de 2011 se introdujo un cambio a la Constitución que reconoció el llamado “interés legítimo” (a veces identificado como el interés difuso) como suficiente para poder promover un amparo. Por ello, las sentencias coleccionadas en el mencionado estudio (que incluye casos de ese año y el siguiente) resultan muy reveladoras acerca de lo que ocurre en este proceso de transición. Desde hace dos décadas, la Suprema Corte, ha venido reconocido en su jurisprudencia que tanto la Ley General de Asentamientos Humanos (desde 1984) como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (desde 1996), reconocen el interés de los vecinos para defender la calidad de su espacio residencial.

En el caso de la Ciudad de México, lo que encontramos (Gráfica 11), es que los juzgadores utilizan de tipo procedimental en mucho mayor proporción que los del resto del país. Casi sesenta por ciento de las sentencias están fundamentadas en argumentos procedimentales, mientras que solo en una cuarta parte de ellas los

juzgadores expusieron argumentos de carácter sustantivo. Igualmente, en la Ciudad de México el argumento del interés jurídico (casi siempre utilizado para no dar acceso a la jurisdicción a los actores) solo apareció en 13.2% de los casos, frente a cuarenta por ciento a nivel nacional.

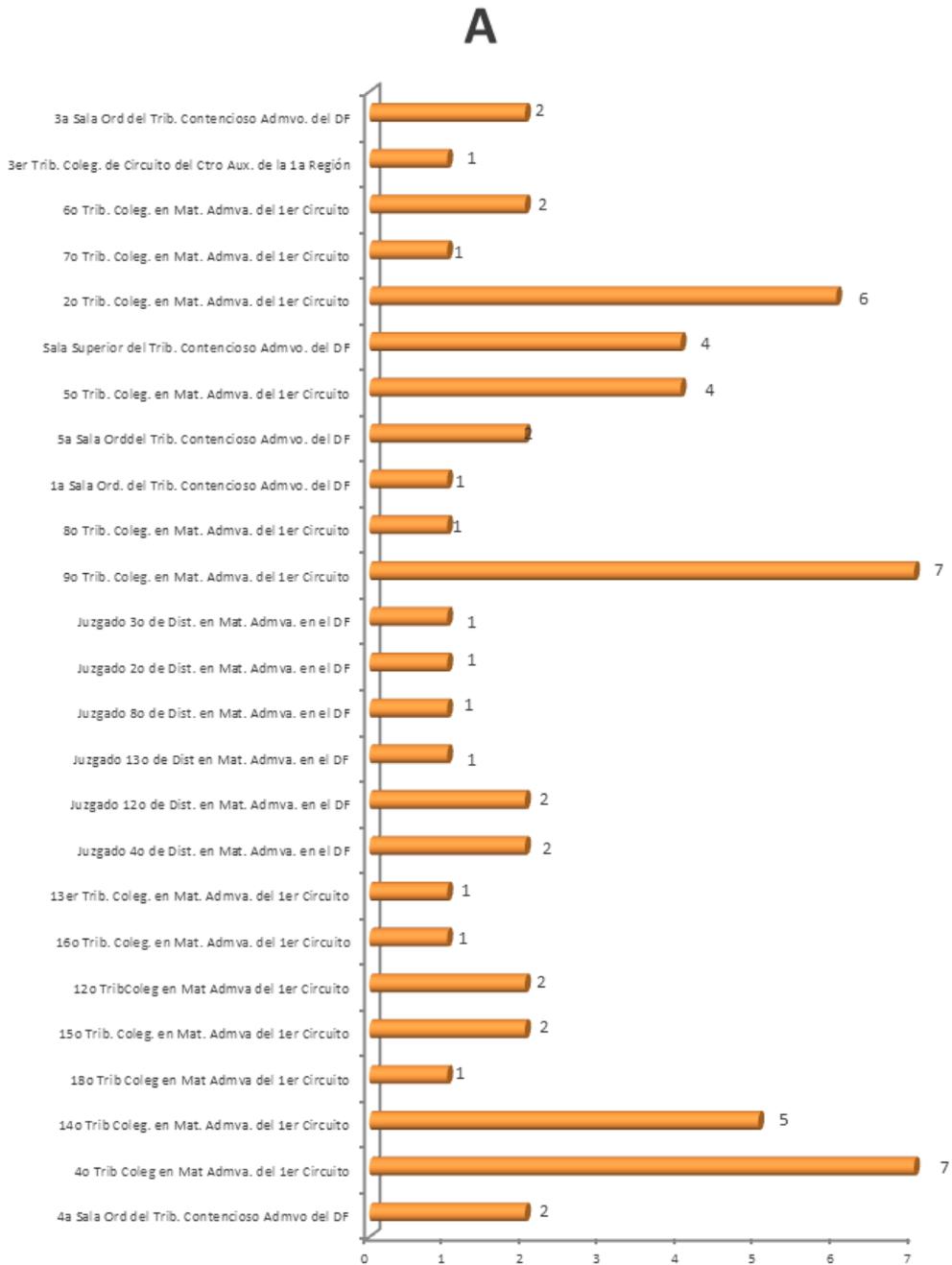
**Gráfica 11**



P Procedimental S Sustantivo I Entorno al interes S/D Sin dato  
 NOTA: Algunas barras pueden contener dos valores o más.

También resulta interesante observar las diferencias entre órganos jurisdiccionales sobre el sentido de las demandas. En la gráfica 12 se observa con claridad que los tribunales de circuito muestran una tendencia mayor que los juzgados de distrito a amparar a los quejosos.

**Gráfica 12**  
**Número de casos en los que se concede el amparo por órganos jurisdiccionales**

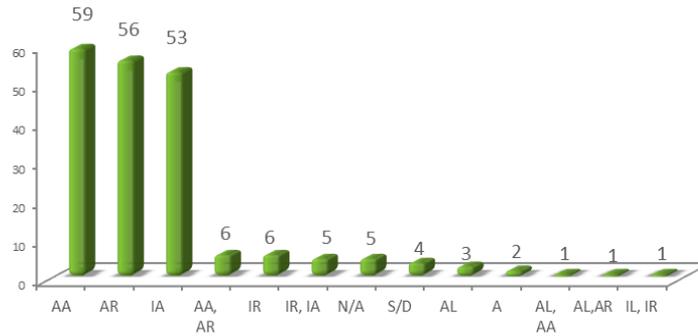


Hasta aquí el análisis ha contemplado el universo en su conjunto, que incluye a dos jurisdicciones distintas: la del orden federal (juzgados de distrito y tribunales de circuito) y la del orden local (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal). A continuación se presentan los datos de ambas jurisdicciones por separado, lo que en principio nos permitiría detectar tanto similitudes como diferencias entre ambos contextos.

Una clara convergencia se observa al comparar los efectos sobre el acto reclamado en ambas jurisdicciones. Tanto en la federal como en la local aproximadamente en seis de cada diez casos los actos de la administración son avalados por los juzgadores. La misma tendencia se observa en las bases de datos cuando se consideran el sentido general de las sentencias y sus efectos sobre los interesados. Esto puede significar que, en los grandes números, no se puede decir que el TCADF sea más proclive hacia la autoridad administrativa que los Juzgados y Tribunales federales. Acaso cuando se trata de casos estratégicos (como el de la Supervía Poniente) la tendencia no sea la misma, pero aquí se trata de observar tendencias generales.

**Gráfica 13**

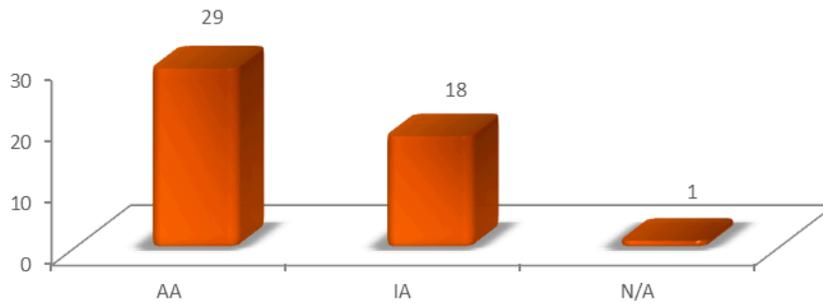
**Efecto sobre acto reclamado: 200 sentencias  
jurisdicción federal**



**AL** Autoriza Ley    **IL** Invalida Ley    **AR** Autoriza Regulación Urbanística    **IR** Invalida Regulación Urbanística  
**AA** Autoriza Acto    **IA** Invalida Acto    **S/D** Sin dato    **N/A** No aplica  
**NOTA: Algunas barras pueden contener dos valores o más.**

**Gráfica 14**

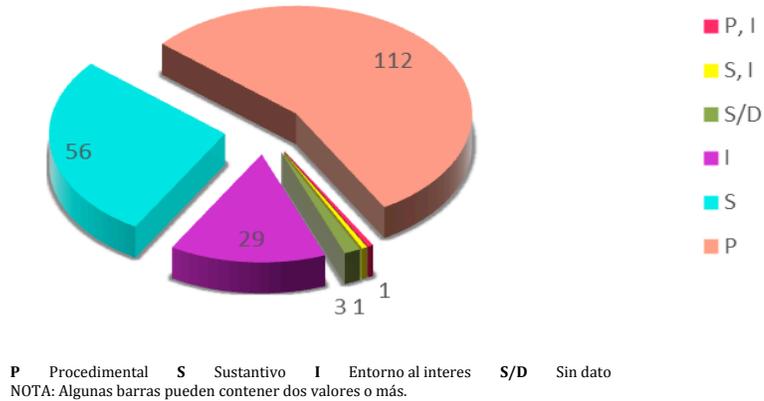
**Efecto sobre el acto reclamado: 48 sentencias de la  
jurisdicción administrativa local**



**AA** Autoriza Acto    **IA** Invalida Acto    **N/A** No aplica

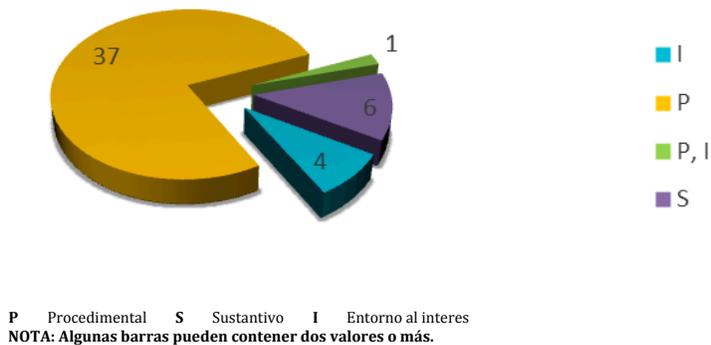
También encontramos una convergencia interesante cuando examinamos el tipo de argumento al que acuden los juzgadores de ambas jurisdicciones (gráficas 14 y 15). La jurisdicción local parece recurrir con una frecuencia muy similar a la federal tanto a argumentos procedimentales como a argumentos relativos al interés jurídico del actor.

**Gráfica 15**  
**Sentencias federales**  
**No de Sentencias**



**Gráfica 16**

**Tipo de argumento. Sentencias locales**



De hecho, la comparación de los resultados de los procedimientos en ambas jurisdicciones no mostró que existiese alguna divergencia notable entre ellas, lo que constituye un hallazgo interesante, habida cuenta de la idea común que tiende a establecer una diferencia tajante entre la justicia federal y la local. Al menos en un análisis estadístico como el que aquí se ha intentado no aparecen diferencias visibles.

### **3. Conclusiones**

De esta primera aproximación al litigio urbano en la Ciudad de México hemos identificado tanto regularidades como divergencias que vale la pena hacer notar.

Primero, en una caracterización general del litigio urbano ambiental, observamos una alta concentración geográfica en las áreas de los sectores más afluentes de la ciudad. Es la misma tendencia que se observa en el universo de denuncias que se presentan ante la PAOT. En cuanto al motivo de los conflictos, se encontró que los usos más disputados son el comercial y el habitacional. Sin embargo, la información contenida en las sentencias no es suficientemente explícita para construir estadísticas robustas sobre lo que está en juego en el litigio urbano.

Respecto de los actores sociales que recurren a la justicia, se puede decir que predominan los litigios promovidos por quienes pretenden realizar un proyecto (muy por encima de casos promovidos por vecinos que se oponen a un proyecto). Sin embargo, una vez más, los textos de las sentencias nos dicen poco sobre el perfil social o económico de los actores, ya que ni siquiera es posible conocer sus nombres y solo en algunas ocasiones puede saberse si se trata de empresas, organizaciones sociales o personas físicas.

En cuanto a los actos administrativos o normas jurídicas contra las cuales se enderezan las demandas, se observa que se impugnan tanto actos administrativos individualizados como regulaciones urbanísticas. Pero acaso lo más sobresaliente es que se pudo detectar una escasa incidencia de actos sancionatorios por parte de la administración como motivos de inicio de los litigios.

En lo que se refiere a los resultados de los procedimientos, se encontró que existe un equilibrio relativo entre las sentencias que responden favorablemente las pretensiones de los actores y las que se orientan a favor de las autoridades. Llama la atención que esa tendencia es prácticamente la misma cuando se comparan las sentencias de la jurisdicción local (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), con la federal (Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito).

Dentro de la jurisdicción federal se detectó una divergencia importante: los tribunales de circuito tienden a resolver favorablemente a los quejosos en una proporción mucho mayor que los juzgados de distrito.

En relación el universo de los actores sociales que recurren a los tribunales, resulta notable que los sectores más afluentes, a pesar de que recurren con mayor frecuencia al litigio, no parecen obtener mayores triunfos que los de otros sectores sociales. En futuros estudios habrá que considerar como hipótesis, para explicar esta tendencia, la de un “litigio temerario” que acude a los tribunales aunque la normativa esté claramente en contra de sus pretensiones.

## Segunda parte

# Conflictos relevantes. Una reconstrucción cualitativa

### **Introducción y nota metodológica**

En esta parte del informe se presentan los resultados de cinco estudios de caso, que se han realizado para observar más de cerca el modo en que tiene lugar, en la práctica, el acceso a la justicia en materia ambiental y urbana en el Distrito Federal, cuando los conflictos han llegado a producir resoluciones definitivas de algún órgano jurisdiccional. No solamente se trata de precisar cómo han enfrentado los juzgadores una diversidad de conflictos por el entorno urbano, sino también qué efectos ha tenido su participación en el desarrollo de dichos conflictos. En particular, nos interesa identificar el peso y el significado de las decisiones jurisdiccionales tanto sobre la conformación del espacio urbano (efectos materiales), como en el modo en que los actores sociales dan sentido a lo que hacen los jueces y tribunales (efectos simbólicos).

Estos estudios de caso constituyen un complemento al análisis cuantitativo de sentencias que se presenta en la primera parte. Se trata de explorar lo que una base de datos no puede revelar, sobre todo porque se requiere ir más allá del expediente, observar de manera directa los espacios urbanos de que se trata, así como comprender las motivaciones y las representaciones predominantes entre los actores de los conflictos. La selección de los casos no trata de ser representativa de universos estadísticamente relevantes. Más bien se trata de explorar el papel de los jueces y tribunales en una diversidad de conflictos. Esa diversidad se refiere tanto a los usos del suelo, como a las dimensiones de los proyectos urbanos y al lugar que han

ocupado en la opinión pública. En todos los casos se ha hecho un esfuerzo por describir lo más rigurosamente posible el tipo de contexto social específico sobre el cual recaen las decisiones jurisdiccionales, con el fin de comprender mejor los efectos sociales de estas. En términos generales, creemos que los casos que aquí se analizan son representativos de lo que ocurre hoy en día en el mundo del litigio urbano/ambiental en la Ciudad de México.

Para dar una idea del tipo de conflicto que representa cada uno de los casos del estudio, en la tabla siguiente se presenta un resumen de la materia del conflicto, así como de los actores que participan en cada uno de ellos.

<b>Casos</b>	<b>Lo que está en juego</b>	<b>Actores relevantes</b>
Supervía	Una vialidad de cuota de impacto metropolitano; expropiación de viviendas; diversos impactos ambientales.	Amplia coalición de vecinos de colonias de diversos estratos sociales; gobierno de la ciudad (la empresa responsable de la obra no es un actor visible del conflicto).
Multiusos	Uso oportunista de debilidades jurídicas de los PDDU para el desarrollo de proyectos que los contravienen.	SEDUVI, Vecinos de diversas colonias; un abogado (no aparece como actor visible del conflicto).
El Cedral	Preservación de un área boscosa vecina a una zona residencial de altos ingresos.	Vecinos, SEDUVI, el propietario del bosque que insiste en construir vivienda en suelo de conservación ecológica.
Servicio Tlalpense	Una gasolinera que se construye infringiendo el PDDU y la normativa ambiental.	Vecinos, promotor propietario de un restaurante.

Fuentes Brotantes	Intento de construir en un predio con uso de área verde, vecino a un Parque Nacional.	Propietario y GDF (no participan vecinos).
-------------------	---	--

De una manera muy resumida, los resultados más sobresalientes del estudio confirman que las prácticas jurídicas que recaen sobre los conflictos por el uso del suelo en la Ciudad de México no contribuyen a una solución adecuada de dichos conflictos; *más que esclarecer* la naturaleza del conflicto y ofrecer una salida transparente, los litigios *introducen distorsiones* en el desarrollo de los conflictos. Al mismo tiempo, los mismos resultados indican que, en contra de una opinión muy generalizada, no son las prácticas de los órganos jurisdiccionales las que introducen las mayores distorsiones, sino las del Gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior no significa que la actuación de los jueces resulte particularmente ejemplar, sino que en varios de los casos que aquí se analizan la administración pública incurre en actos abiertamente violatorios de la normatividad o bien en interpretaciones incorrectas de las resoluciones judiciales.

A partir de testimonios y posicionamientos de las diferentes partes involucradas en los conflictos, acompañados de un seguimiento hemerográfico, fotográfico y documental, el presente análisis permite dar cuenta de varios elementos. Por un lado, la caracterización del espacio urbano donde se ubica el conflicto y la descripción del proyecto en disputa. Por otro lado, las relaciones entre actores, con énfasis en sus intereses, argumentos, agravios y expectativas. También se evidencia la manera en que los conflictos entran en el espacio público, esto es, la interpretación que hacen los medios de comunicación de los episodios relevantes de cada conflicto.

Es en ese contexto que se examinan los procedimientos jurídicos relevantes y su papel en la productividad social de los conflictos. La exposición de estos elementos permite incorporar hechos y representaciones sociales concretas a la discusión sobre la normatividad y el conflicto.

## **Metodología**

El análisis de los cinco conflictos se generó a partir de la recopilación de todo tipo de documentos que contribuyeran a su puntual reconstrucción. Para cada uno se elaboró una carpeta donde se ordenan de manera sistemática: Documentos, Imágenes y Notas<sup>6</sup>. Éstas contienen principalmente:

**Documentos:** cartas de vecinos enviadas a autoridades, artículos académicos, notas informativas y boletines de prensa de autoridades, recomendaciones y resoluciones administrativas, sentencias, Planes Delegacionales de Desarrollo Urbano, dictámenes técnicos, decretos, comunicados de asociaciones civiles.

**Imágenes:** fotografías de los actores involucrados en los conflictos, del estado de los inmuebles, de algunos documentos oficiales, además de planos y mapas de la zona en que se desarrollan.

**Notas:** notas hemerográficas, reportajes de investigación y columnas de opinión.

Las fuentes de información principales fueron:

- Periódicos de circulación nacional: Universal, Reforma, Jornada, El Sol de México, Crónica, Milenio.

---

<sup>6</sup> Consultar "Anexo Conflictos"

- Medios de comunicación electrónicos: difunet.blogspot.mx, vivaelsur.com, planetatlalpan.mx, obsinter.com, ciudadanoenred.com.mx, youtube.com y diferentes grupos en facebook.com (Suma Urbana, Patronato Pedregal, Devastación en Contadero, Rescatando Cuajimalpa, Pro Contadero).
- Organismos gubernamentales: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

La colección de los insumos descritos permitió dar paso a su lectura en el sentido de identificar elementos transversales para el análisis. El seguimiento hemerográfico y documental se combinó con una serie de visitas de campo a los predios o las áreas donde se desarrollan o desarrollaron los conflictos, a fin de reconocer el espacio urbano y el estado actual de los proyectos en disputa. Esto último se complementó con el seguimiento fotográfico de medios impresos y electrónicos que permitieron dar cuenta de lo que ocurrió con estos proyectos con el paso del tiempo.

Asimismo, con el fin de conocer diferentes posturas sobre la problemática transversal de los conflictos, se acudió a la reunión pública de “Vecinas y Vecinos por una planeación adecuada del uso del territorio (suelo urbano y de conservación) en la Ciudad de México”, llevada a cabo el 2 de octubre del presente año, en la sede de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por último, se realizaron entrevistas a los principales actores involucrados en los conflictos, y consultas diversas (tesis, medios electrónicos y prensa en general) donde se expresan los pronunciamientos de diversos actores en torno a los proyectos en disputa.

Para el caso de “El Cedral” se entrevistó a miembros de la “Asociación Pro Contadero” y a su Presidente, Guillermo de la Mora. También se consultó la transcripción de entrevistas a vecinos de Contadero que presenta Margarita Martínez Fisher en su Tesis “Acción colectiva y control social en la gestión urbana de El Contadero”.

Para el de “Amparo Multiusos”, se hizo lo propio con miembros del “Patronato para la defensa y conserva del Fraccionamiento Jardines del Pedregal de San Ángel, A.C.” y con su Presidenta, Paula Patricia Ileana Arizpe del Valle, así como con algunos vecinos movilizados en la colonia Guadalupe Inn.

Para el conflicto en torno a la “Supervía”, se entrevistó a miembros del “Frente Amplio contra la Supervía”, a sus voceras: Leticia Moreno y Cristina Barros, a uno de sus asesores jurídicos, Francisco López Rodríguez, a vecinos de la colonia Cerro del Judío y La Malinche. También se analizaron videos con las opiniones de expertos sobre el tema, como el Dr. Luis Zambrano y la Dra. Mónica Tapia. Para el análisis de las diferentes posturas en relación a las implicaciones jurídicas y los efectos de la obra, fue muy enriquecedor consultar la sección Reconstrucción de conflictos/Supervía/Posiciones, del Observatorio de Instituciones Territoriales (disponible en [www.obsinter.com](http://www.obsinter.com)).

Para los conflictos en la delegación Tlalpan, se entrevistó a Alicia Valencia Soto, la demandante en el caso “El Tlalpense”, a residentes del Condominio Tlalpan II, así como a Sara Espíritu Reyes, vocera de la organización “Vecinos Unidos del Centro Histórico de Tlalpan”, y a algunos otros vecinos de la delegación movilizados con el objetivo de preservar el uso habitacional de sus colonias y el suelo de conservación.

También se entrevistó a Jonathan Mostacero y Leticia Bonifaz, entonces Director de Asuntos Jurídicos de la SEDUVI y Consejera Jurídica y de Asuntos Legales del GDF

respectivamente, y se estableció contacto con personal de las desarrolladoras “Nacif Serio Arquitectos” y “Stampa Residencial”.

Como se ha señalado, toda esta información se encuentra incluida en el CD adjunto al presente documento.

Finalmente, es importante señalar que las conclusiones derivadas de este análisis de cinco casos relevantes formarán parte del documento final de este trabajo con recomendaciones específicas.

## **1. El Cedral**

### **a. Introducción**

El conflicto en torno al predio conocido como “El Cedral” (32 ha), en El Contadero, una zona particularmente afluyente de la Delegación Cuajimalpa de Morelos, se presenta entre el propietario que pretende desarrollar un conjunto habitacional y una asociación de vecinos (Pro Contadero), activa desde hace veinte años, que intenta preservar el bosque.

Hasta ahora (2013) la lucha legal parece inclinarse a favor de los vecinos. Sin embargo, y a pesar de que en el pasado han obtenido otros triunfos para preservar su entorno, hoy se muestran escépticos ante la posibilidad de que El Cedral se mantenga como bosque indefinidamente. Además de tal escepticismo, sobresale en el discurso de los vecinos una cierta incomprensión del estatuto jurídico del predio en disputa. A pesar de contar con abogados calificados y de que entre sus miembros predominan las personas con altos niveles de escolaridad y de recursos, no parecen tener una idea

clara sobre cuál sería el estatuto jurídico que podría garantizar la conservación del bosque en El Cedral. El caso refleja hasta dónde puede llegar una sensación de incertidumbre en torno a los usos del suelo en la Ciudad de México.

## **b. Antecedentes**

El polígono definido como “El Contadero” tiene una superficie total aproximada de 331.882 hectáreas, de las cuales cerca de la mitad (143.64 ha) son de preservación ecológica (PE) y áreas verdes de valor ambiental (AVA) de acuerdo al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (en adelante PDDU) para Cuajimalpa de Morelos (publicado en el año 1997).

Sin embargo, el instrumento normativo que indica los usos de suelo y actividades permitidas y prohibidas en el suelo de conservación del Distrito Federal, es el Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F. (PGOEDF, en lo sucesivo) aprobado en 2000. Según este Programa, las zonificaciones son mayormente de tipo: Equipamiento rural (34.77%), Forestal de conservación (28.32%) y Agroecológica (23.86%). También señala que existen dos AVA’s que corresponden a la Barranca Mimosas y la Barranca Pachuquilla, decretadas conjuntamente en 2011 (1/12/2011GODF), cuyos programas de manejo<sup>7</sup> se publican un año después (3/12/2012 GODF).

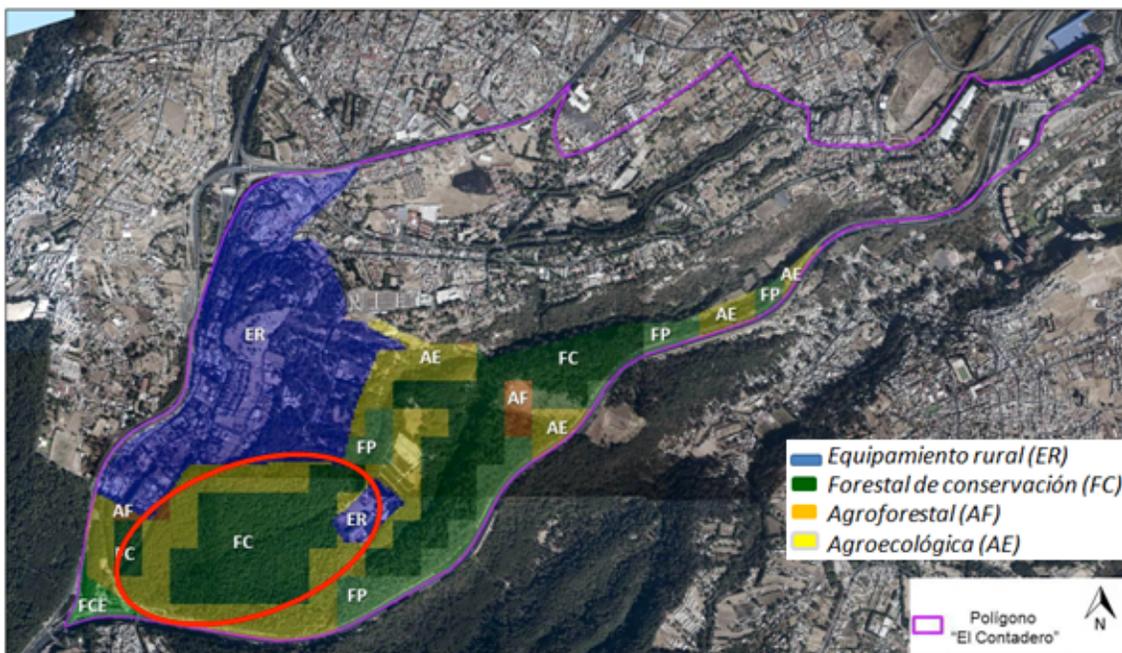
---

<sup>7</sup> A decir de la Asociación Pro Contadero “los polígonos en que supuestamente se aplicarán los programas de manejo de estas dos barrancas en suelo urbano solo comprenden una superficie de 60 has, excluyéndose predios como El Encanto, La Bolsa, El Encinal, El Cedral y la Loma de Pachuquilla que se encuentran en suelo de preservación ecológica siendo, que en algunos de estos predios se proyectan grandes desarrollos inmobiliarios.” (Carta de PRO CONTADERO A.C. dirigida a vecinos, 14/12/2012)

Dentro de “El Contadero” se localiza el predio conocido como “El Cedral”, cuyo uso de suelo se disputa en este conflicto. Está ubicado en las calles de Arteaga y Salazar, antes no. 1, hoy 45, colonia Hacienda La Venta o simplemente La Venta, Código Postal 5520, en la Delegación Cuajimalpa de Morelos, con una extensión de 331, 545 m<sup>2</sup>.

De acuerdo al PDDU de Cuajimalpa de 1997, el Cedral está catalogado como zona de Preservación Ecológica (PE) en donde el uso de suelo para vivienda aparece como prohibido; mientras que de acuerdo al PGOEDF 2000, las zonificaciones que le corresponde a la zona son: Forestal de conservación (FC), Agroforestal (AF), Agroecológica (AE).

**Mapa 1**  
**Zonificación de El Contadero de acuerdo al PGOEDF 2000.**



Fuente: Dictamen técnico (SPA- DEDPPA-DT-071-2012) emitido por la PAOT el 19 de octubre de 2012.

A pesar de que la extensión de El Encino pudiera no ser tan significativa en el contexto de todo el suelo de conservación del Distrito Federal, hay elementos del conflicto que resultan relevantes porque, así como en el caso de Fuentes Brotantes que se revisa más adelante, ponen al descubierto la tensión entre la propiedad privada y las políticas de conservación.

Además de tratarse en gran parte de suelo de conservación, Contadero tiene otras peculiaridades. Es una colonia contrastante en cuanto al nivel socioeconómico de sus habitantes. En efecto, mientras en algunas calles se observan casas sin acabados y con techos de lámina, o bien, predios utilizados como estacionamiento de microbuses y comercios propios de zonas populares como tortillerías, recauderías o carpinterías, en otras calles hay residencias con extensos jardines y caballerizas, donde habitan políticos y empresarios, como Jaime Serra Puche, Emilio Álvarez Icaza, Daniel Servitje (Bimbo), Mario Sanromán (TV Azteca) y Emilio Azcárraga (Grupo Televisa).

Físicamente delimitada por una barranca y la carretera federal, para algunos Contadero “más que una colonia, es un pueblo mixto” donde sobreviven tradiciones ligadas a la iglesia.

El Cedral es un espacio sin impedimentos físicos para que cualquiera pueda acceder. Aún cuando es de propiedad privada, en el imaginario de muchos de quienes utilizan este espacio, “el Cedral, por ser bosque, es de todos”. Los vecinos cuentan que quienes lo utilizan no sólo son colonos, sino también gente de otros lados quienes acuden a él para correr, montar a caballo, andar en bicicleta ó pasear a sus perros. Lo refieren como un elemento que les da identidad, que es parte de su patrimonio e idiosincrasia y que tienen la obligación de preservar por ser “uno de los pulmones que nos quedan de la ciudad”, además de su contribución a la recarga de los mantos acuíferos, pero

también por conservar una forma de vida alejada de “lo urbano, neurótico, caótico y contaminado”.

El bosque se percibe fuertemente como un elemento que da coherencia y motiva la participación ciudadana, sin distinciones de nivel socioeconómico o posicionamiento político entre los vecinos; se dice que fue el estandarte común de las once planillas que se registraron en las pasadas elecciones para Comité Ciudadano, el mayor número de planillas presentadas en todo el Distrito Federal.

La movilización vecinal en torno al bosque El Cedral tiene su origen en 1994,<sup>8</sup> luego de que los vecinos advierten la colocación de barda alrededor de éste; “es como nos enteramos que iban a construir” relatan. El predio, otrora propiedad de Guillermo Cañedo, fue vendido a Josefina Barroso Chávez, quien en los últimos 20 años ha actuado con la intención de construir en él, lo que ha motivado a los vecinos a organizarse para evitarlo.

### **c. ¿Qué está en juego?**

En el conflicto está en juego la conservación del bosque frente al intento de construir vivienda en una zona donde originalmente no está permitido. Ante la posibilidad de que el predio pase a ser suelo urbanizado, se evidencia la vulnerabilidad de los estatutos jurídicos relacionados al suelo de conservación (ANP, AVA, PE), así como la incertidumbre y desconfianza de los vecinos en torno a éstos.

---

<sup>8</sup> Como se verá en la sección relativa al análisis jurídico, es en ese año cuando se expide un certificado de uso del suelo que hace posible un desarrollo habitacional en el predio. Se ignora bajo qué circunstancias se otorgó dicho certificado, que desde entonces contravenía las normas del programa vigente.

#### **d. Desarrollo del conflicto**

La Asociación Pro Contadero ha tenido un papel muy activo en el caso, siendo su Presidente Guillermo de la Mora, quien presentara ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (en adelante PAOT) una denuncia motivada por “la colocación de anuncios que hacen alusión a la posible construcción en el predio” a fines de 2012.

Esa denuncia es una entre las más de treinta que han presentado los representantes de Pro Contadero, conformada por más de veinte personas, entre quienes se reparten las tareas de gestión, financiamiento y vinculación con medios; esta última facilitada gracias a la relación de asociados con directivos de medios impresos y televisivos, los cuales, han cubierto el conflicto resaltando tanto la movilización de vecinos como la actuación del GDF para proteger la zonas de valor ecológico<sup>9</sup>.

La relación entre la asociación y la comunidad (vecinos no asociados) es positiva, aunque más bien la participación de la comunidad se hace mucho más presente en momentos coyunturales y expresiones puntuales, como juntas esporádicas y marchas convocadas por la asociación, con la intención de llamar la atención de las autoridades para que frenen aquello que califican como “los efectos de un crecimiento urbano desordenado, sin planeación, sin vialidades, sin los servicios urbanos mínimos y sin las medidas efectivas que impidan la afectación de nuestras barrancas, áreas verdes

---

<sup>9</sup> Sobre la movilización de vecinos se pueden leer títulos como “Daño a reserva ecológica El Cedral: vecinos rechazan cambio de suelo” (Reforma, 23/07/2013); “Rechazan vecinos vivienda y marchan en Cuajimalpa en defensa de Bosque El Cedral” (Reforma, 23/07/2013); “Vecinos y delegado Adrián Rubalcava defienden área natural El Cedral” (Reforma, 23/07/2013). Sucede lo propio sobre la actuación de las autoridades con títulos como “No pasará ecocida privatización: Inician revocación de suelo en El Cedral” (Reforma (16/07/2013), “Asegura Mancera que protegerá El Cedral” (Reforma, 21/07/2013); “El GDF no permitirá construir en zonas de valor ecológico como El Cedral: Mancera” (La Jornada, 22/07/2013).

de valor ambiental y suelo de preservación ecológica” (Carta de Pro Contadero hacia el delegado, con fecha del 12 de septiembre de 2011).

Destaca la trayectoria de la Asociación frente a proyectos que han puesto en entredicho la vocación como suelo de conservación de la zona, como son el caso del “Club Hípico La Sierra” y del campus universitario “UAM Cuajimalpa”<sup>10</sup>, además de casos sobre suelo urbano que, por sus características, generan afectaciones para los residentes de la zona, tal es el caso de Stampa Residencial y de un depósito vehicular cancelado.

“Stampa Residencial” es un desarrollo de cinco torres habitacionales de lujo en construcción, cuyos desarrolladores recurrieron a la figura de fusión de predios para obtener el certificado de uso de suelo. Si bien, los miembros de Pro Contadero han denunciado este caso, reconocen que les preocupa menos que otros, puesto que se trata de un proyecto en suelo urbano y no en suelo de conservación. Aquí se señala la falta de inversión en infraestructura urbana suficiente, principalmente de agua, para responder a la demanda de los nuevos residentes.

Otro caso es el de un depósito vehicular (corralón) que la anterior administración delegacional proyectó sobre Arteaga y Salazar. Miembros de la asociación refieren este episodio como un triunfo importante, toda vez que la movilización social evitó su colocación, aún con la nula presencia del caso en medios de comunicación.

---

<sup>10</sup> El caso de la Universidad Autónoma Metropolitana amerita un comentario aparte. El hecho de que una institución de educación superior de alto prestigio haya accedido a comprar un predio con una restricción clara en los instrumentos de planeación, con la expectativa de que dicha restricción podría ser removida, es un indicio de la percepción que prevalece, aún entre instituciones serias, en el sentido de que el “uso del suelo” es un obstáculo que finalmente puede “salvarse”.

También se menciona el caso del “Club Hípico La Sierra S.A. de C.V.” sobre Arteaga y Salazar, que considera alrededor de 7 hectáreas para una casa club y 20 casas, para el cual también se solicita el cambio de uso de suelo concedido por la SEDUVI. Miembros de Pro Contadero describen lo demorado que ha sido este proceso desde que la PAOT les ayudara a redactar la denuncia y el escrito para la SEDUVI solicitando la revocación del aumento de densidad en la zona.

Un año después, la SEDUVI argumenta que los denunciantes no tenían interés jurídico, además de tratarse de un hecho consumado. Ante esta respuesta, se acude al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (en adelante TCADF), donde la Sala Ordinaria del Tribunal declara por unanimidad la nulidad del aumento de densidad. El promotor se inconforma por esta resolución, con lo cual el caso pasa a la Sala Superior del Tribunal, donde se ratifica la declaratoria de nulidad. Es entonces que se inconforma de nuevo y el caso está pendiente, esta vez en un Tribunal Federal.

Respecto al conflicto de “El Cedral” propiamente, destacan los siguientes actos administrativos y jurídicos. El 1º de julio del 2002, Josefina Barroso Chávez solicita el Certificado de Zonificación para uso de suelo del predio Arteaga y Salazar no. 45, el cual le es otorgado al día siguiente. El certificado ratifica lo establecido por el Programa, en el sentido de que El Cedral está destinado a la preservación ecológica.

Inconforme con el contenido del Certificado, el 31 de julio del 2002 Barroso Chávez promueve un juicio de amparo ante el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal (no. 771/2001-VII). El juez dicta sentencia el 8 de octubre del mismo año, que termina de engrosar el 24 de febrero del 2003, en la cual sobresee el juicio. Entonces Barroso interpone un recurso de revisión (no. 135/2003), admitido el 26 de marzo del 2003 y turnado al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. La formulación del proyecto, que se analizará más

adelante, queda a cargo del magistrado relator Jean Claude Tron Petit. Como se verá más adelante, la sentencia declara inconstitucional el Programa de Desarrollo Urbano que incluía a El Cedral en una zona de preservación ecológica, pero eso no obliga a la autoridad a permitir la urbanización del predio, como se explicará más adelante.

Existe una brecha muy amplia en el tiempo entre esta sentencia del año 2003 y las recientes actuaciones a partir de 2012, como se verá a continuación.

El 25 de julio de 2012, con fundamento en el amparo 135/2003<sup>11</sup>, interpretando en forma errónea la sentencia respectiva, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (en adelante SEDUVI) expide el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo (folio 25563-181CAJO12) que establece una zonificación H/5/80, es decir, habitacional, cinco niveles máximos de construcción, 80 por ciento mínimo de área libre y una vivienda por cada 500 metros cuadrados de la superficie total del terreno.

Como respuesta a la movilización de Pro Contadero y a la cobertura del caso por los medios impresos, el 16 de julio de 2013, la SEDUVI inicia el proceso de revocación del certificado de uso de suelo, reconociendo que fue “indebidamente emitido por tratarse de un área de preservación ecológica” (Boletín de Prensa SIID-085-2013). Sin embargo, esta medida de la SEDUVI es prácticamente invisible para los miembros de Pro Contadero, quienes convocan a una marcha, llevada a cabo el 20 de julio de 2013, a la que asisten alrededor de 300 vecinos de Contadero y otras colonias de Cuajimalpa, con la motivación de defender el bosque.

---

<sup>11</sup> “SEDUVI malinterpreta la impecable sentencia de Tron Petit”, dice Pro Contadero.

Con una gran cobertura en medios de comunicación, el delegado, Adrián Rubalcava Suárez se suma a la expresión de protesta. Si bien se reconoce el hecho de que el delegado actual se pronuncie pendiente de la situación, vecinos subestiman sus facultades para resolver el conflicto, “quienes deben actuar más bien son la SEDUVI y la SMA”. Una semana después de la marcha, algunos inconformes se reúnen con representantes de la SEDUVI en la explanada de la Delegación.

En lo que respecta al rumbo del conflicto por El Cedral, se reconocen diversas posturas. Por ejemplo, algunos ven en la expropiación la única solución; si bien estarían dispuestos a considerarla, hay quienes no estarían de acuerdo por diversas razones. Un miembro de Pro Contadero opina que “si expropian mañana El Cedral, entonces sí se lo van a poder vender a cualquier desarrolladora y le darán el uso de suelo que a ellos les convenga. Hoy es del Estado, mañana ya no”; otro miembro afirma que “no habría dinero suficiente para expropiar todas las áreas de valor ambiental o histórico. Además, ¿a qué precio se le expropiaría a Grupo Carso?<sup>12</sup>”

---

<sup>12</sup> Es una creencia generalizada entre vecinos de Contadero que el empresario Carlos Slim está detrás de la inversión para desarrollar residencias de lujo en la zona. Por el poder con que se representa al personaje, da la impresión de que el cambio de uso de suelo es inevitable. En la nota del periódico La Crónica “Slim es el dueño del bosque, ataja Encinas” (13/10/2006) puede leerse que el entonces jefe de Gobierno, Alejandro Encinas, y el jefe delegacional en Cuajimalpa, Remedios Ledesma, señalaban a Slim como propietario de los predios con uso de suelo de conservación de El Ocotil, El Cedral y las Cruces, luego de comprárselos a la papelería de Loreto y Peña Pobre.

**Foto 1**  
**Manifestantes con pancarta “La solución: expropiación”**



Fuente: <https://www.facebook.com/procontadero.cuajimalpamexico>

Una solución al conflicto en que coinciden los vecinos y la PAOT, es catalogar la zona como Área Natural Protegida (ANP). En el dictamen técnico de la PAOT con fecha del 19 de octubre de 2012 se señala: “Según algunos estudios elaborados por la PAOT en 2009 y 2010, la zona de El Contadero, específicamente la parte de las laderas y el cauce de barranca Pachuquilla, presenta condiciones de alto valor ecosistémico que deben ser conservadas por lo que se recomienda gestionar la creación de un área natural protegida para que se amplíe el polígono de protección con un solo programa de manejo y no tenga que dividir su resguardo por divisiones administrativas (suelo urbano y suelo de conservación en el D.F.)” (Dictamen técnico de la PAOT, 19 de octubre de 2012, no. SPA- DEDPPA-DT-071-2012).

Al respecto afirma un miembro de Pro Contadero: “hasta que no se declare ANP está difícil que tenga el suficiente candado, como ANP tendrían un Plan de manejo que sí se

aplicaría.” Un vocero de la asociación señala con cierto optimismo el ejemplo de Cerro del Judío, “se dejó de urbanizar hasta que lo pusieron como ANP, lo malo fue que sólo dejaron una coronita de árboles”. Para otro miembro de Pro Contadero, no hay diferencia entre las figuras de ANP o AVA, según opina “lo importante es que haya un Programa de Manejo y que realmente se ejecute. Los vecinos estamos para supervisar su aplicación”. De acuerdo a su visión, podrían incluso conseguirse recursos adicionales provenientes de la sociedad civil para aplicar el Programa de Manejo, algo similar a como opera el “Fideicomiso Probosque Chapultepec”, esto siempre que hubiera un proyecto concertado y avalado por el GDF, así como certeza en el destino de los recursos.

Los vecinos señalan con desánimo la experiencia de acercarse a las autoridades para promover la declaratoria de ANP: “cumplíamos todos los requisitos pero mientras nos mandaban de una instancia a otra, ocurría el cambio de administración”. La falta de continuidad administrativa es uno de los problemas más remarcados en este conflicto, en relación a la gestión para promover la declaratoria de ANP y la aprobación de un nuevo PDDU, así como de un Plan Parcial para la zona.

Por otro lado, la opinión sobre la actuación de la PAOT en el conflicto es calificada como insuficiente por parte de miembros de Pro Contadero, quienes critican su incapacidad para sancionar en caso necesario. Los alcances de la resolución administrativa que la Procuraduría emite se leen insignificantes para efectos legales, aunque se reconoce su valor para hacer del conocimiento público el caso. Se espera que la dependencia emita en un corto plazo una recomendación que supere el perfil “descriptivo y poco propositivo” del dictamen técnico.

Representantes de la ALDF, como el Secretario Técnico de la Comisión de Desarrollo Urbano, han asistido a las recientes reuniones convocadas por el Subsecretario de

gobierno, aunque sin mayores efectos que su presencia, a decir del representante de Pro Contadero que ha asistido, para quien la actitud de las autoridades es cínica cuando actúan como si no hubiera pasado nada, bajo el argumento de que el certificado ya no tiene ningún efecto porque expiró. La estrategia de la asociación continuará en la línea de llamar la atención a partir de los medios de comunicación para no dejar que el caso se archive sin perseguir a los responsables, “la prensa pesa sobre las autoridades de algún modo, las obliga a administrar el conflicto, aunque sea mediante reuniones desgastantes” es su impresión.

Después de esas actuaciones no se registra ningún otro proceso jurisdiccional. El conflicto que se reavivó en 2102 fue motivado por la expedición, del todo irregular, de un certificado de uso del suelo que, después de la movilización vecinal, fue revocado por la SEDUVI. En cuanto a la actuación del Poder Judicial, puede decirse que, si bien en algún momento invalidó el instrumento más importante del régimen urbanístico (el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano), tal cosa no tenía como efecto el permitir la urbanización de un área designada como de preservación ecológica.

**Foto 2**  
**Letrero con la leyenda de “Propiedad privada”**



Fuente: Revocarán permiso en El Cedral, El Universal 17 julio 2013.

**Foto 3**

Manifstantes de la colonia Contadero marchan en defensa de los bosques. El delegado de Cuajimalpa toma la palabra a favor de la causa.



Fuente: Vecinos y Delegado Adrián Rubalcava defienden área natural El Cedral, Jornada 23 julio 2013

**e. Análisis jurídico**

El estudio de los medios de impugnación que en este proyecto se analizan, se refiere específicamente al juicio de amparo número 771/2001-VII, así como a la revisión administrativa 135/2003, ambos promovidos por la C. Josefina Barroso Chávez.

En efecto, con fecha 22 de julio del año 2001 Josefina Barroso Chávez, por su propio derecho promovió demanda de amparo en contra de diversas autoridades a las cuales reclamaba diferentes actos que iban desde la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la publicación del programa delegacional de desarrollo urbano, sus normas complementarias, así como la expedición del Certificado de Zonificación de Uso de Suelo número 364825 y su correspondiente registro con folio real CE6131/97.

Este juicio fue resuelto por el Juzgado Primero de Distrito en materia administrativa del Distrito Federal dentro del expediente número 771/2001-VIII. En su único concepto de violación la promovente señalaba que

*“ 1) no fue notificada personalmente por escrito y de manera previa en su domicilio de la resolución por la cual se limitó el uso de su inmueble, lo que viola las garantías de audiencia y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque se le pretende privar de sus derechos para destinar el inmueble al uso que estime conveniente privándola del libre uso de los derechos de propiedad, sin que hubiese existido un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento ...*

*2) que las autoridades responsables violaron en su perjuicio lo previsto en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, ya que debieron haberle hecho saber la existencia del acto privativo, mediante un mandamiento escrito de la autoridad competente, en el que se hubiese fundado y motivado la causa legal del procedimiento de declaratoria sobre reservas, destinos o limitaciones al uso de suelo de su inmueble. En otras palabras, el acto privativo de la autoridad, por lo que se pretende restringir el uso y disfrute del inmueble de la quejosa, debió de haber sido notificado por medio de escrito, emitido por autoridad competente (es decir por el órgano ejecutivo, legislativo o judicial facultado por la ley para expedir el acto privativo), y con la debida fundamentación y motivación. ....”*

A tales argumentos se sumaron aquellos que pretendían establecer la inconstitucionalidad de la Ley de Desarrollo Urbano por no prever garantía de audiencia para quienes se ven afectados con la modificación del uso de sus predios en los nuevos programas de desarrollo urbano, la ilegalidad de los programas delegacionales de desarrollo urbano, así como sus normas complementarias y, por tanto, todas aquellas que establecen afectaciones a la propiedad de las personas sin que se les otorgue garantía de audiencia.

En este caso, sostiene el juzgador, atendiendo a la naturaleza legislativa de los PDDU, así como a las modalidades a la propiedad previstas en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es dable considerar que en un acto como éste deba otorgarse garantía de audiencia a los particulares, ya que es la misma Carta Magna quien le otorga facultades al Estado para que, en forma autónoma, las imponga sin que exista un acto administrativo de por medio. Este criterio fue reforzado en el recurso de revisión hecho valer por la quejosa, tal como se detallará más adelante.

Asimismo, el juez de primera instancia señala que los ordenamientos jurídicos impugnados no carecen de fundamentación y motivación, toda vez que no lo requieren al tratarse de un acto general, abstracto e impersonal. Este argumento abre la puerta a la quejosa para que, en segunda instancia, se otorgue el amparo y protección de la justicia federal a la C. Josefina Barroso Chávez como se verá a continuación.

La sentencia que resolvió el juicio de amparo indirecto fue emitida el 24 de febrero de 2003. En contra de dicha sentencia fue promovido recurso de revisión dentro del expediente R.A.135/2003, el cual fue resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado en

materia administrativa del Primer Circuito el día 8 de octubre de ese mismo año, con el Magistrado relator Lic. Jean Claude Tron Petit.

En esencia, la sentencia de revisión confirma en un sentido, pero modifica en otro, la sentencia original del Juez Primero de Distrito, otorgando el amparo, como a continuación se detalla. Por un lado, confirma el criterio de que la modificación del uso del suelo, mediante la expedición de los programas delegacionales de desarrollo urbano, no se concibe como un acto en el que se deba otorgar garantía de audiencia al afectado y que por ello dicha modificación no transgrede los artículos 14 y 16 constitucionales, atendiendo lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra carta magna respecto de la facultad del estado para imponer, en función del interés público, modalidades a la propiedad.

En efecto, a criterio de la autoridad revisora se señala que, por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho, siendo necesario, para que se configure tal modalidad, que existan los siguientes elementos:

- a) El carácter general y permanente de la norma que la impone y,
- b) La modificación substancial del derecho de propiedad.

En este caso, el primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad, el segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad.

Asimismo, con base en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y con apoyo en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras disposiciones, se expidió el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa de Morelos, versión 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de abril de 1997, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población propiciando su arraigo, diversificar los usos del suelo, generar empleo y satisfacer el déficit de equipamiento, infraestructura y vivienda, entre otros, encauzando el futuro crecimiento poblacional de dicha delegación.

Conforme a lo anterior, el tribunal entiende que si dicho programa delegacional tiene como objetivo el ordenar y regular el futuro crecimiento poblacional en la delegación de que se trata y si, por otra parte, éste se expidió en cumplimiento a lo dispuesto en la ley ordinaria que regula la concurrencia de los municipios entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, debe concluirse que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal no viola la garantía de previa audiencia.

El criterio del Juez Primero de Distrito es considerado acertado por el Tribunal Colegiado revisor, toda vez que en las materias de referencia (definición del régimen legal que corresponda a la propiedad privada y asentamientos humanos), no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27, párrafo tercero, de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general que rige tratándose de los derechos públicos subjetivos que tutela y confiere la Constitución Federal, mientras que el segundo ampara garantías sociales que, por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe, enmarca y condiciona en su alcance liberal.

De esta manera, es importante mencionar que, tal como lo señala la autoridad revisora,

*“el régimen de excepción a la garantía de audiencia y limitación o restricción del derecho de propiedad se prevé en la Constitución Política de nuestro País, tanto en el párrafo segundo como en el tercero, ya que de ello se desprende que se busca privilegiar los intereses a la persona o individuales que, in genere, se reconocen y tutelan esencialmente en los primeros 28 artículos de la Carta Fundamental.”<sup>13</sup>*

Continúa señalando,

*“En esos términos y dada la conclusión alcanzada en cuanto a que no rige la garantía de audiencia previa como mandato constitucional en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos y modalidades a la propiedad privada ante la concurrencia de los intereses de la sociedad, por no contemplarlo así el artículo 27, párrafo tercero, de la Carta Fundamental, en aras de preservar el interés público y social que atañe a la población como conglomerado social, es que sea considerada acertada la resolución de la Juez Federal.”*

De acuerdo con lo anterior, se determina que resulta infundado ese concepto de violación, en virtud de que es inexacto que no se otorgue audiencia previa a los afectados antes de determinarse sobre los usos y destinos del suelo, toda vez que, por la materia que tratan, que es de orden público, y por la importancia de que dichas leyes puedan aplicarse de inmediato sin retraso alguno, se consideró que no pueden contener dicha garantía.

---

<sup>13</sup> Es interesante hacer notar que, en ese mismo año, la SCJN había abandonado ese criterio en materia de indemnización (prevista justamente en el párrafo segundo del artículo 27, en lo que fue uno de los cambios jurisprudenciales más importantes de la época, o sea el relativo a la obligatoriedad de respetar la garantía de previa audiencia en casos de expropiación.

Lo anterior, lleva a confirmar, por lo que hace a este agravio, la sentencia emitida en primera instancia.

Sin embargo, por lo que hace al criterio de que el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa de Morelos no es un acto administrativo que requiera fundamentación y motivación, la autoridad revisora considera que no le asiste la razón al Juez Primero de Distrito y otorga el amparo a la quejosa, conforme a los siguientes razonamientos.

En primer lugar, la quejosa establece que

*“ninguna de las responsables tanto ordenadoras como ejecutoras, cumplió con el requisito de fundar y motivar el acto que se les reclamó, dado que no expresaron los motivos o razonamientos por los que estimaron que su propiedad debía quedar incluida en un área ecológica, omitiendo en consecuencia, al expedir el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Cuajimalpa de Morelos, versión 1997, y el certificado de zonificación de uso de suelo específico y de preservación”.*

Al respecto, el Juez Primero de Distrito argumenta que este Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Cuajimalpa de Morelos de 1997 no es un acto de carácter administrativo, sino que constituye una regla de carácter general, abstracto e impersonal (puesto que el acto jurídico permanece después de su aplicación y debe aplicarse cuantas veces se verifique su hipótesis normativa, sin hacer distinción de personas) que vincula a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tenga relación con dicha norma.

En este caso el Tribunal revisor no coincide con dicho criterio y precisa que el principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional, obliga a que todos los actos de autoridad deben estar debidamente fundados y motivados. Sin embargo, la

fundamentación y motivación de normas de carácter general, no se debe entender en los mismos términos que se exige a otros actos de autoridad, sino que basta que la autoridad que expide la norma en cuestión actúe dentro de los límites de las atribuciones que la ley o reglamento le confiere (fundamentación) y que se cumplan los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso de creación de dicha norma (motivación).

En este sentido, continúa razonado el juzgador, para que el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Cuajimalpa de Morelos cumpla con la fundamentación y motivación establecidos en el artículo 16 Constitucional, al tratarse de una norma de carácter general y abstracto, basta con que las autoridades, al expedir el referido programa, actúen dentro de los límites de las atribuciones que los artículos 23 y 24 de la Ley de Desarrollo Urbano les confieren y que se cumplan los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso de creación de dicha norma.

Es oportuno recordar que los PDDUs de 1997 no fueron expedidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como sucedió en años posteriores, sino por el titular del Poder Ejecutivo Federal, por lo que resultaba pertinente un debate sobre la naturaleza jurídica de los programas de desarrollo urbano.

En este caso específico, el Tribunal Colegiado señala que

*“ ... es fundado el argumento de la parte inconforme y suficiente para revocar la parte de la sentencia que se impugna, por cuanto se aduce que las autoridades que expidieron el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Cuajimalpa de Morelos versión 1997, no cumplieron con la garantía de legalidad, pues no expusieron en forma pormenorizada las razones que las llevaron a expedir el señalado programa y, desde luego, los motivos que tuvieron en particular para destinar el terreno de la parte quejosa al área de preservación ecológica en la cual la encuadraron; resultando equivocada la*

***manifestación de la juzgadora federal relativa a que el mencionado acto, “no es una determinación de carácter administrativo, sino que constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal”, pues dicho argumento es el criterio jurisprudencial que se aplica a las leyes y no a los actos administrativos.*** (subrayado nuestro).

El criterio de la revisora es que, en este caso, se está frente a un acto administrativo de efectos generales (por tanto semejante a una ley), pero la abstracción y generalidad están acotadas a situaciones específicas y concretas, tal como lo es una zona con características específicas, lo que sí determina a motivar la elección realizada en cuanto a determinados inmuebles y la decisión respectiva en cuanto a los efectos que ello conlleva, esto es una relación de causa-efecto, por lo que, en el procedimiento tendente a emitir el Programa Delegacional debatido, debieron ponderarse esos efectos y lo que procede ahora, es que se den a conocer y se expliquen a los sujetos destinatarios, la decisión de la autoridad consignada en el Programa Delegacional de mérito.

Es decir, el acto administrativo proviene de una potestad administrativa, consistente en aplicar los fines de ley a ciertos terrenos, es decir, se está en presencia de una norma individualizada relativa a una situación particular y específica referente a una zona geográfica delimitada (Delegación de Cuajimalpa de Morelos), que afecta y beneficia a determinados sujetos claramente identificados (habitantes, propietarios, poseedores, etc., de dicha delegación).

De esta manera, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito llega a la conclusión de que

*“es un acto constitutivo que crea, modifica o extingue una situación jurídica y relación precedente de un derecho y restricción de otro, por ende, es que debe ser explicado y no venir a ser un acto arbitrario en la medida que no se motiva la causa legal que da lugar al acto de molestia y privación respectivo.....es evidente que el Programa Delegacional como acto*

*administrativo que es, implica la expresión de voluntad de la administración pública si bien, referida a múltiples destinatarios de determinada zona, no por ello queda exceptuada la autoridad de explicar y demostrar la subsunción en el supuesto o hipótesis legal de las circunstancias de facto y de jure del caso particular, para atribuir determinados efectos y consecuencias de la norma general y en abstracto, lo cual como ya se dijo amerita ser explicado.” y concluye “es importante destacar que el Programa Delegacional como acto administrativo con efectos generales, agota sus efectos en un supuesto concreto a diferencia de lo que ocurre con las leyes que son aplicables a situaciones abstractas que, eventualmente, pueden o no acontecer.”*

Conforme a los criterios antes citados, la autoridad revisora desestima lo dicho por la Juez de Distrito, en cuanto a que éste considera que el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Cuajimalpa de Morelos, versión 1997, es una regla general, abstracta e impersonal, y no una determinación de carácter administrativo, por tanto, semejante a una ley, que si bien es cierto no vincula a todos los gobernados, sí se circunscribe a una demarcación de tierra, en el caso, le Delegación de Cuajimalpa de Morelos, y por tanto, al limitarse a determinadas zonas y clase de tierras, es que requiere que los razonamientos bajo los cuales se expidió el mismo, se den ahora a conocer al gobernado en aras de cumplir con la garantía de legalidad que contempla el artículo 16 Constitucional.

Es interesante hacer notar que el Tribunal no analizó el texto del PDDU para corroborar si en él había o no un argumento que pudiese constituir la “motivación” para establecer el uso de conservación en ese predio.

De esta manera la C. Josefina Barroso Chávez consigue que le sea otorgado el amparo y la protección de la justicia federal.

Si bien es cierto que en la sentencia de revisión no queda claro cuál es el alcance de la misma, los efectos de esa protección se ven precisados mediante auto de fecha catorce de noviembre de dos mil tres y con el pronunciamiento del día nueve de marzo de dos mil cuatro, emitido dentro del Juicio de Amparo 771/2002, por Juez de Distrito, en el que se da por cumplimentada la misma en los términos siguientes:

*“En este sentido, este órgano jurisdiccional en el acuerdo del día veintitrés de diciembre de dos mil tres ... precisó que los efectos de la ejecutoria protectora consisten en que las autoridades respectivas, dejen sin efectos jurídicos el Certificado de Zonificación para Uso del Suelo Específico de fecha dos de julio de dos mil dos, con folio número NGS00908/2002, relativo al predio ubicado en Arteaga y Salazar número cuarenta y cinco, Colonia Hacienda La Venta o simplemente La Venta, delegación Cuajimalpa de Morelos, ... , en el que con fundamento en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Cuajimalpa de Morelos de 1997, se determinó que el inmueble de mérito se localizaba en zonificación PE (preservación ecológica), en donde el uso de suelo para vivienda en una superficie de 331,545 m<sup>2</sup> aparece como prohibido por no autorizarlo las normas vigente, así como sus efectos y consecuencias, y en su lugar, emitan otro debidamente fundado y motivado, sin que para ello tome en consideración el referido Programa Delegacional declarado inconstitucional.*

*Posteriormente, a través de los oficios ... se exhibió copia certificada del diverso ... a través del cual, por un lado, se determinó dejar de aplicar del Programa Delegacional ... versión 1997 al predio propiedad de la impetrante de garantías y, por otro lado, se dejó sin efectos jurídicos el Certificado de Zonificación ... relativo al predio ubicado en Arteaga y Salazar número cuarenta y cinco ...*

*De igual modo, se acompañó el original del nuevo Certificado de Zonificación para Uso del Suelo Específico, folio 136, de seis de enero de la presente anualidad (foja 446), en el que de conformidad con lo establecido en la resolución RI/A/11/87 de fecha nueve de diciembre de mil novecientos ochenta y siete que modificó el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuajimalpa de Morelos versión mil novecientos ochenta y siete publicado ... se determinó que el predio ubicado en ... se clasifica como Zona Especial de Desarrollo Controlado, y que con el propósito de evitar el crecimiento anárquico sobre zonas boscosas, se establecieron diversas*

*condicionantes ... por lo que el Uso de Suelo para vivienda en una superficie de 331,545 m2 aparece como prohibido por no permitirlo las normas vigentes.*

....

*Como se ha establecido, la ejecutoria de amparo fue acatada por la autoridad responsable, restituyendo a la parte quejosa ... la garantía de legalidad (fundamentación y motivación) que le fue violada ... toda vez que dejó de aplicarle el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Cuajimalpa de Morelos ... declarado inconstitucional.”*

Sin embargo, la quejosa manifestó su inconformidad con esta interpretación, señalando que debía quedar vigente una Constancia de Uso de Suelo, Alineamiento y Número oficial que había sido expedida desde el 7 de febrero de 1994, toda vez que en ella se señala para el predio de referencia un uso de suelo habitacional con una intensidad de 250 metros cuadrados de construcción por cada cinco mil metros cuadrados de terreno. En respuesta, el Juzgado determinó que:

*“...en términos de la ejecutoria de amparo, cuyo cumplimiento se analiza, la autoridad responsable únicamente quedó constreñida, entre otras, cosa a emitir con libertad de jurisdicción, un nuevo Certificado de Zonificación de Uso de Suelo respecto del predio ubicado en ... debidamente fundado y motivado, sin tomar en consideración el referido Programa Delegacional declarado inconstitucional, más no así para que tomara en consideración la Constancia de Uso de suelo, alineamiento y número oficial que hace referencia la quejosa; máxime que de la propia lectura de dicha constancia, expedida el siete de febrero de mil novecientos noventa y cuatro .. se desprende que su vigencia fue de seis meses a partir de la fecha en que fue expedida, ... y que no se encuentra resellada como en la misma se establece.”*

A pesar de no haber evidencia de construcción por el momento, miembros de Pro Contadero no descartan que más adelante se construya. Como resultado del señalamiento del caso y la presión sobre las autoridades por parte de la A.C., la SEDUVI ha iniciado un juicio de revocación que los vecinos miran con recelo, pues suponen que los propietarios insistirán en su causa y “a la larga obtendrán el uso de

suelo”, a su vez, consideran que las autoridades no han tomado medidas para deslindar responsabilidades o “blindar la zona”, aún cuando éstas han reconocido la interpretación fraudulenta de la sentencia de amparo.

## **f. Referencias**

### **Documentos**

“Carta de Pro Contadero hacia el delegado”, con fecha del 12 de septiembre de 2011.

Dictamen técnico (SPA- DEDPPA-DT-071-2012) emitido por la PAOT el 19 de octubre de 2012.

Plan Delegacional de Desarrollo Urbano para Cuajimalpa de Morelos 1997

Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F. 2000

### **Hemerografía**

“Asegura Mancera que protegerá El Cedral” (Reforma, 21/07/2013)

“Daño a reserva ecológica El Cedral: vecinos rechazan cambio de suelo” (Reforma, 23/07/2013)

“El GDF no permitirá construir en zonas de valor ecológico como El Cedral: Mancera” (La Jornada, 22/07/2013).

“No pasará ecocida privatización: Inician revocación de suelo en El Cedral” (Reforma (16/07/2013)

“Rechazan vecinos vivienda y marchan en Cuajimalpa en defensa de Bosque El Cedral” (Reforma, 23/07/2013)

“Vecinos y delegado Adrián Rubalcava defienden área natural El Cedral” (Reforma, 23/07/2013).

“Slim es el dueño del bosque, ataja Encinas” (La Crónica, 13/10/2006)

“Vecinos y Delegado Adrián Rubalcava defienden área natural”, El Cedral, Jornada 23 julio 2013

### **Sitios de internet**

<https://www.facebook.com/procontadero.cuajimalpamexico>

### **Tesis**

Martínez Fisher, Margarita. Acción colectiva y control social en la gestión urbana de El Contadero, Cuajimalpa. Tesis que para obtener el grado de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, 2011.

## 2. Supervía

### a. Introducción

La Supervía Poniente (SV, en adelante) es uno de los proyectos urbanos más grandes de los últimos años. El trazo de la obra, que atraviesa principalmente por las delegaciones Álvaro Obregón y Magdalena Contreras, implicó la expropiación de poco más de 33 hectáreas y la construcción de túneles y puentes sobre Áreas de Valor Ambiental.

Con una longitud de 8 kilómetros, la vialidad motivó reacciones de oposición que llegaron hasta la impugnación jurídica, resultando en una interesante y controvertida actuación de los jueces. El conflicto se da entre autoridades, vecinos expropiados y quienes reaccionan a la obra, ya sea en apoyo o rechazo. Los argumentos de quienes rechazan la SV señalan el incumplimiento de normas por parte de las autoridades en episodios como la expropiación de predios, el otorgamiento del Título de Concesión a la empresa encargada de la obra, y la falta de consulta pública para su construcción. Asimismo, se discuten sus efectos en materia de movilidad y afectaciones al ambiente, esto desde el punto de vista técnico y de derechos humanos. La utilización de argumentos sustentados por científicos y especialistas fue característica del movimiento de oposición, así como la constante presencia del caso en medios de comunicación y foros públicos.

### b. Antecedentes

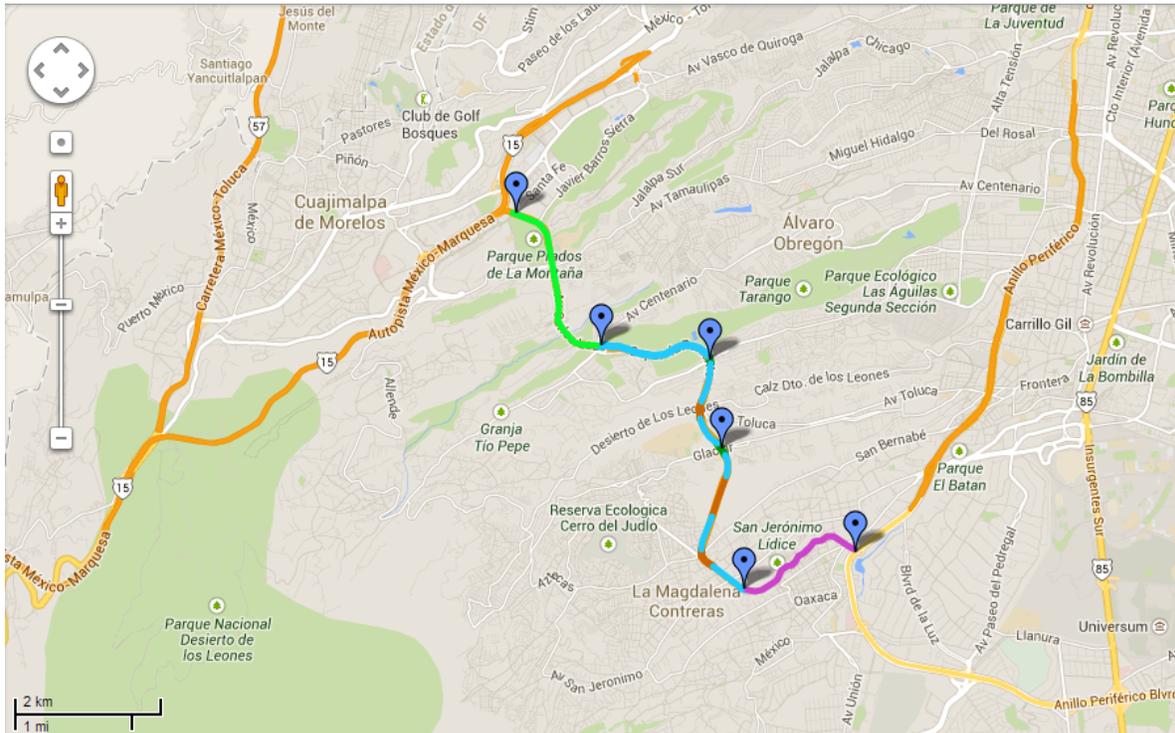
La obra conocida como “Supervía” (SV) es una vía rápida confinada que conecta Cuajimalpa con Periférico Sur. Abarca las delegaciones Cuajimalpa, Álvaro Obregón,

Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco y Coyoacán, con una longitud de 8 kilómetros, de los cuales 5.24 km, entre Av. Centenario y Luis Cabrera, se recorren bajo un sistema de peaje<sup>14</sup>. Cuenta con 6 carriles, 3 por sentido, de Santa Fe a Avenida de las Torres y con 4 carriles, 2 por sentido, de ahí a Periférico Sur. El trayecto une a la Avenida de los Poetas con Luis Cabrera mediante un sistema de túneles y puentes; de acuerdo a la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), “el proyecto incluye entronques con las avenidas Centenario, Las Águilas, Las Torres y Luis Cabrera así como la construcción de las adecuaciones geométricas necesarias para agilizar el tránsito en el entronque de la Av. Carlos Lazo (ya existente) con la autopista México-Toluca en Cuajimalpa, así como adecuaciones geométricas y las llamadas Adecuaciones Viales Complementarias en Avenida Luis Cabrera (ya existente), que consisten en dos puentes nuevos vehiculares de libre circulación en el cruce con la Calle Magnolia y en la incorporación a Periférico”.

---

<sup>14</sup> La cuota actualizada al 1° de noviembre del 2013 es de \$31 pesos.

## Mapa 2 Recorrido de la Supervía



Fuente: maps.google.com.mx

El proyecto es anunciado a la opinión pública por primera vez en abril del 2008 como una propuesta para reducir el congestionamiento de la zona sur poniente de la ciudad.

En reacción, vecinos de la delegación Magdalena Contreras envían una carta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y acuden a la jefatura delegacional para pedir información sobre el proyecto, sin obtener respuesta. Para 2009 hay rumores de su cancelación, sin embargo, el 11 de diciembre de ese mismo año, el GDF expide la “Declaratoria de necesidad para el otorgamiento de una concesión para explotar y administrar una vía de comunicación urbana de peaje”, bajo el argumento de que “dicho proyecto solventará las demandas de infraestructura vial para la zona poniente de la Ciudad y permitirá el desahogo de las vías existentes, el ahorro de horas-hombre

invertidas en el traslado y un decremento en el consumo de energéticos con una significativa reducción en la emisión de contaminantes generados en el área metropolitana”.

Así, el GDF otorga, a través del Comité del Patrimonio Inmobiliario, el Título de concesión a favor de “Controladora Vía Rápida Poetas”<sup>15</sup> por un término de 30 años, con la carga de diseñar, construir, conservar y mantener la vialidad. El 22 de julio del 2009, el GDF declara como Área de Valor Ambiental la barranca de Tarango, integrada por 269 hectáreas en la delegación Álvaro Obregón, estipulando desde entonces la vialidad<sup>16</sup>, mientras que el 20 de abril del 2010 decreta el Parque la Loma como ANP local<sup>17</sup>.

El 6 de abril de 2010 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) la realización de la SV como causa de utilidad pública y el decreto expropiatorio de alrededor de 33 hectáreas en las delegaciones Álvaro Obregón y Magdalena Contreras<sup>18</sup>. Los 126 inmuebles expropiados van desde casas habitación de 100 a 120 metros cuadrados en la zona de la Magdalena Contreras hasta terrenos de 8 y 10 mil metros cuadrados en la zona de Tarango, en Álvaro Obregón.

---

<sup>15</sup> Que es la Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable (SAPI de CV) encargada del uso, aprovechamiento, explotación y administración de la vialidad "Supervía Sur-Poniente"; creada por la Inmobiliaria Copri, SAPI de CV; y Constructora Atco, SA de CV, filial de Copri, así como por la asociación de Obras con Huarte Lain Concesiones México, SA de CV (OHL), uno de los principales operadores en el sector privado de concesiones en infraestructura de transporte en México. Líder en el área metropolitana de la Ciudad de México por número de concesiones asignadas y kilómetros administrados (<http://www.ohlmexico.com.mx>). A OHL le fue adjudicada la construcción y explotación del Circuito Exterior Mexiquense que se construye alrededor de la ciudad de México; es accionista mayoritaria de la sociedad concesionaria responsable de la construcción y explotación de la carretera Amozoc-Perote, del Libramiento Norte de la Ciudad de Puebla, el Viaducto Elevado Bicentenario en el Estado de México, y la operación de la Administradora Mexiquense del Aeropuerto Internacional de Toluca.

<sup>16</sup> El 2 de septiembre del 2011 el GDF publica en la GODF un decreto por el cual deroga la declaración de área de valor ambiental de la Barranca de Tarango para 18 predios privados reclamados por la vía del amparo.

<sup>17</sup> Si bien el PDDU para Álvaro Obregón aún no está actualizado en este sentido, la MIA presentada tampoco contempla dicho decreto.

<sup>18</sup> Publicado también el 23 de marzo del 2010 en el Diario Oficial de la Federación.

### c. ¿Qué está en juego?

La legitimidad de la obra es el punto medular del conflicto. Por un lado, la expropiación afectó a numerosas familias<sup>19</sup> que leyeron en este acto de autoridad una forma ilegítima de despojo de lo que consideran *su patrimonio*. En varias columnas de opinión, así como en artículos que aparecen en revistas académicas y de investigación<sup>20</sup> puede leerse el malestar que la expropiación genera por sí misma, sin apuntar hacia una reflexión crítica en torno al interés público que legitima el acto.

Por otro lado, la afectación ambiental se identifica como el agravio más señalado que la obra provoca. El argumento va en el sentido de las afectaciones sobre especies de flora y fauna que habitan la zona de barrancas por donde atraviesan los túneles y puentes que conforman la obra, así como la pérdida de los servicios ecosistémicos que la zona aporta a toda la ciudad, principalmente la captación de agua. Estos señalamientos serían asentados en numerosos informes documentos dirigidos tanto a los jueces como al público en general, con el fin de evidenciar y concientizar sobre los efectos negativos de la obra.

La violación a los derechos humanos fue otro de los agravios comúnmente invocados, en particular, luego de publicada la exhaustiva Recomendación 1/2011 de la CDHDF. Los desalojos con uso de la fuerza pública y el amedrentamiento por parte de autoridades o representantes de las empresas constructoras también son señalados ante la opinión pública.

---

<sup>19</sup> Es imposible determinar el número de afectados por el decreto expropiatorio del 6 de abril de 2010, en tanto los 126 inmuebles que alude son de dimensiones muy distintas entre sí, además de que en muchos casos habitaban varias familias, o bien, miembros más allá de la familia nuclear, por lo que hubo complicaciones en identificar al propietario(s) legítimo(s) del predio para efectos de recibir la indemnización correspondiente.

<sup>20</sup> Por ejemplo, "Supervía poniente: despojo e ilegalidad", Revista Contralínea, el 27 de junio de 2010, y "Entre la resistencia ciudadana y los megaproyectos: el caso de la Supervía Poniente" de la antropóloga Margarita Pérez Negrete.

Por último, también entran en juego los beneficios económicos que según los opositores representa la obra para la constructora y los especuladores inmobiliarios, a partir del contrato y la potencial urbanización de la zona.

#### **d. Desarrollo del conflicto**

A los decretos expropiatorios siguieron las reacciones de inconformidad de los propietarios. La Consejería Jurídica del Distrito Federal admite que 50% de los propietarios de los predios a expropiar se negaron a firmar la notificación mientras que se presentaron trece juicios de amparo contra el decreto expropiatorio. Las marchas, protestas y plantones serán en adelante una constante para manifestar el rechazo que producen los términos en que la obra se construye.

En un primer momento, la demanda de los afectados se centra en las expropiaciones, como se lee en la prensa nacional: “Nosotros construimos la colonia, ¿por qué tenemos que irnos?”, “Nos sentimos mal porque podemos perder nuestro patrimonio”, “nos quitan de forma injusta nuestras casas y nuestras vidas” y consignas como “Marcelo, entiende, mi casa no se vende”. Posteriormente la reacción contra la obra se consolida en las acciones del Frente Amplio contra la Supervía (FASV), con Cristina Barros<sup>21</sup> como vocera principal, cuya protesta moviliza distintos argumentos como se verá más adelante. A la movilización de rechazo se adhieren organizaciones y asociaciones civiles que coinciden en defender la causa ambiental, como es el caso de Vive Tarango, Bicitekas, ProCiudad, Alarbo, Ciudadanos por Contreras y Greenpeace México, entre otras.

---

<sup>21</sup> CB es hija de Javier Barros Sierra, rector de la UNAM en la década de los sesenta, y bisnieta de Justo Sierra, uno de los fundadores de la misma. Se atribuye la cancelación de la carretera Lerma-Tres Mariás en el 2008 a la protesta social que ella encabezara; participa también en la campaña “Sin maíz, no hay país” en favor de la soberanía alimentaria a través de la producción de maíz mexicano frente a especies transgénicas importadas. Su liderazgo y capital político son claves en el movimiento de resistencia contra la SV.

El 10 de abril del 2010 se entrega la primera indemnización por un monto de un millón 700 mil pesos por un predio ubicado en la colonia Malinche. Luego de cuatro meses de las notificaciones, el gobierno del Distrito Federal declara haber pagado 173 millones 188 mil 97 pesos por concepto de indemnización a 56 predios expropiados, a través de un fideicomiso de 600 millones de pesos creado ex profeso para el pago de indemnizaciones con recursos de la empresa concesionaria. De los predios expropiados hasta agosto del 2010, 49 pertenecen a la delegación Magdalena Contreras<sup>22</sup> –de un total de 50, pues la Iglesia del Sagrado Corazón se excluyó—, mientras que 7 corresponden a Álvaro Obregón<sup>23</sup> –en donde se adquirieron 75-.

Entre los actores expropiados está la empresa Borodino, dedicada a la construcción de casas habitación y edificios para uso comercial e industrial en zonas urbanas, propietaria de 51<sup>24</sup> de los 126 predios expropiados por el GDF. Los predios se localizan en la barranca de Tarango y sus extensiones van desde los 300 metros hasta los 5 mil 197 metros cuadrados. Sus representantes legales interponen el juicio 582/2010 el cual es desahogado ante el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, siendo el primer amparo contra el decreto publicado el 6 de abril de 2010 en la GODF. Sin embargo, la juez 20 de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Mónica Alejandra Soto Bueno, niega la suspensión provisional solicitada por el apoderado legal de la empresa, Francisco de Jesús Torres, por tratarse de una obra vial; posteriormente, la empresa impugnaría el avalúo de la indemnización.

Entre las resoluciones favorables para los demandantes en los juicios de amparo, se encuentra la suspensión definitiva con fecha del 10 de mayo del 2010, concedida en el

---

<sup>22</sup> Ubicados en las colonias La Malinche y San Bernabé Ocoatepec, sobre las calles Mariposa, Duraznos, Melocotón y Rosa Norte.

<sup>23</sup> Ubicados sobre la avenida de las Torres, calzada de las Águilas, calzada Desierto de los Leones, avenida del Tanque, y en las calles de Cerrada Alcantarilla, Lomas de Tinajas y Segunda Cerrada de San José.

<sup>24</sup> En el amparo se consideran sólo 49.

expediente 543/210, por el Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa a favor del quejoso Zacarías Gómez Camargo, donde además se ordenó al GDF que no lo desalojara ni lo desposeyera de su propiedad, con el argumento de que ésta no se encontraba dentro del perímetro señalado en el decreto de expropiación.

El 13 de mayo del 2010 el banco HSBC México interpone en el Juzgado 14 de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal un recurso en el que solicita la revocación del decreto de expropiación de 336 mil metros cuadrados. Un día después, los representantes legales del banco entregan un escrito de desistimiento de la demanda de amparo, a cambio de lo cual aceptan la indemnización. Por su parte, el 3 de junio del mismo año Banamex obtiene una suspensión definitiva otorgada por David Cortés, Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa, para impedir que el GDF expropiase los inmuebles de los cuales es fiduciario, por lo cual se modifica el trazo de la obra en una área de cinco metros sobre la avenida Desierto de los Leones.

Mientras tanto, miembros del FASV, asesorados por la Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos “Litiga OLE”<sup>25</sup>, presentan una demanda de amparo en el Juzgado 10 de Distrito en contra del “Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012 del Distrito Federal” y la determinación de la realización de la vía como causa de utilidad pública. Sin embargo, de las 660 personas que originalmente se suman, sólo 350 logran ratificarse conforme a las observaciones del juez. Meses más tarde, el juicio se sobresee.

---

<sup>25</sup> “Organización de la sociedad civil que participa en el desarrollo de la democracia sustantiva, a través de la formación de litigantes especialistas en la defensa estratégica de derechos humanos, a fin de colaborar con otras organizaciones e instituciones en la consecución de sus objetivos de incidencia en el ámbito público.” (facebook.com/pages/Litiga-OLE)

Hasta enero del 2011, la Consejería Jurídica del DF reporta un total de 21 juicios de amparo interpuestos a propósito de la construcción de la SV, de los cuales, 17 son sobreseídos por alcanzar un acuerdo entre las partes, demostrar que no se afectaba el terreno, o bien por no acreditar el interés jurídico. No se registran cambios sustanciales a raíz de las resoluciones de los amparos interpuestos, a excepción de pequeñas modificaciones en el trazo (Desechan 17 de 21 amparos contra Supervía, El Universal, 26 de enero 2011).

Por otro lado, el 22 de abril del 2010, se entrega la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) a la Dirección General de Regulación Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, encabezada por Alejandro Nyssen, que hasta 2006 fungiera como socio y director general de “Sistemas Integrales de Gestión Ambiental SA de CV (SIGEA)”, consultoría a cargo de la MIA para la SV.

Este conflicto de intereses despierta molestia y mayor sospecha en torno a los intereses privados detrás de la construcción de la SV. La prensa escrita en general se encarga de cubrir esta situación, revelando otros casos en que igualmente estas Manifestaciones habían sido elaboradas por SIGEA y aprobadas por Nyssen, como la presentada para los proyectos “Ciudad Progresiva” en Coyoacán y gasolinera “El Tlalpense” en Tlalpan.

El 21 de junio, la SMA solicita a “Controladora Vía Rápida Poetas” precisiones sobre la MIA. Entre las aclaraciones, solicita ampliar las justificaciones ambientales, viales y sociales para poner tres carriles por sentido; el documento que acredita a la empresa promotora como responsable del proyecto y planos de la poligonal del Área Natural Protegida (ANP) de “La Loma” y Área de Valor Ambiental (AVA) Barranca de Tarango, con sobreposición del proyecto; así como el número, ubicación y características generales de las instalaciones provisionales para apoyo de obra (almacenes, bodegas,

campamentos y plataformas entre otras). Días después de que Nyssen dejara la Dirección General de Regulación Ambiental, envuelto en críticas por el conflicto de intereses, se dictamina favorablemente la MIA para la SV.

Especialistas señalan la contradicción entre los supuestos beneficios del trazo de la vialidad (conservar las áreas verdes) y el que este trazo, entre las dos opciones presentadas en la MIA, sea el de mayor longitud de excavación en túnel. De acuerdo a sus estimaciones, los túneles constituirían 50% del trayecto, lo que significaría pérdidas permanentes sobre la vegetación, además, no se considera que las afectaciones se extienden más allá de por donde pasa la vialidad hacia zonas contiguas, principalmente donde se hacen excavaciones para los túneles y se colocan pilotes.

Asimismo, se critica la falta de rigor científico en el análisis y la carencia de elementos para evaluar como corresponde los impactos ambientales de la obra y tomar decisiones. En un documento intitulado “Observaciones a la MIA” fechada el 8 de junio del 2010 y dirigida al Ing. Alejandro Rafael, Cristina Barros y especialistas como Luis Zambrano, del Instituto de Biología de la UNAM, expresan su inconformidad con la MIA a partir de una evaluación profunda de todos sus puntos. Critican que la MIA sólo discuta dos alternativas de trazo y deje de lado una tercera, una más corta que afectara menos a los colonos y a los ecosistemas; que no evalúe el costo-beneficio de la obra, y más bien, se trate de un requisito formal para justificar una obra previamente decidida.

En junio de 2010, los Consejeros Ciudadanos de la PAOT emiten una opinión en torno a la MIA señalando “serias deficiencias técnicas, como es la falta de elementos acerca de los impactos ocasionados y la ausencia de medidas de mitigación o resarcimiento, lo cual es suficiente para señalar que la MIA-E carece de los elementos suficientes para

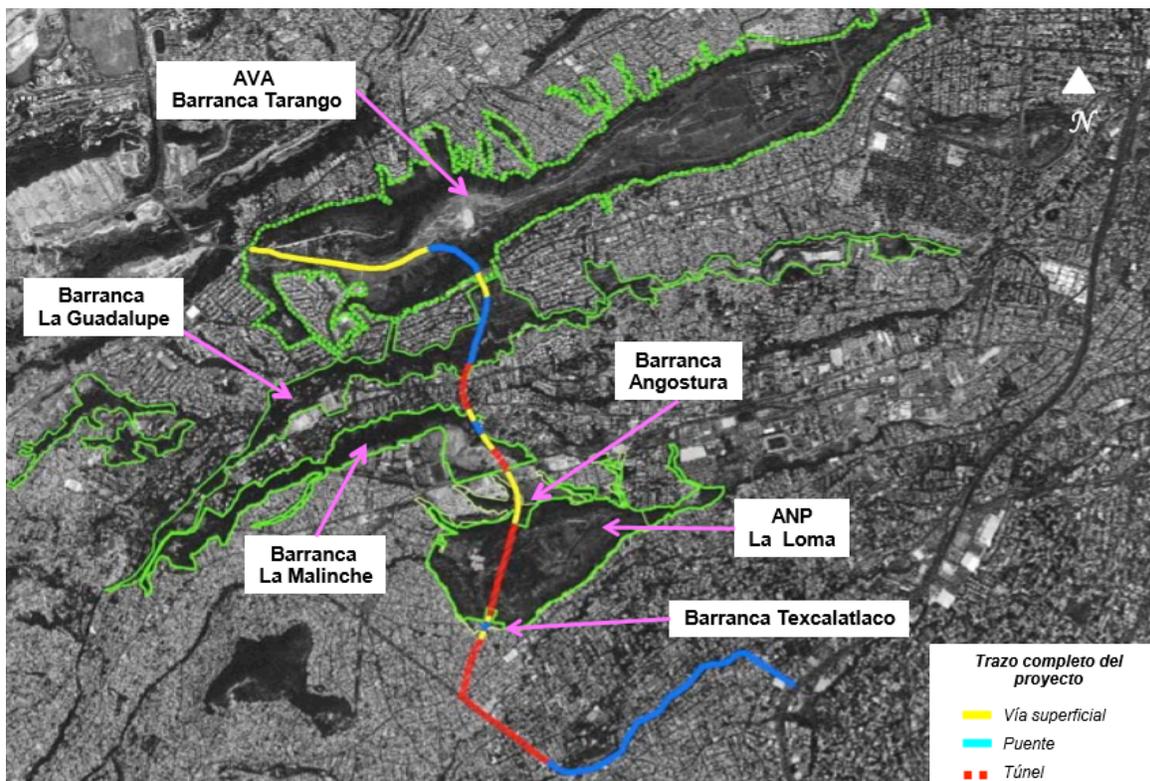
su evaluación y posterior dictamen.” La afectación sobre cauces y barrancas preocupa especialmente, siendo que 8 de los 13 sitios que se señalan en la MIA-E como parte del trazo de la SV corresponden a Áreas verdes o Áreas de Valor Ambiental.

A pesar de este tipo de observaciones, la SMA otorga el dictamen resolutivo a favor de la vialidad, el 10 de julio del 2010, a partir del cual, el GDF avala el inicio de las obras que ocurre hasta el 26 de julio con la demolición de predios en la colonia La Malinche<sup>26</sup>. Alrededor de 150 colonos impiden que trabajadores contratados por el GDF continúen con la demolición de viviendas en la zona e inician un plantón permanente en protesta, una de las expresiones de oposición más simbólicas. Muchas otras manifestaciones de rechazo tienen lugar antes y durante la construcción de la SV, es el caso la cadena humana sobre Avenida Luis Cabrera, conformada por alrededor de 400 vecinos e inconformes.

---

<sup>26</sup> Destaca la presencia de integrantes de comunidades eclesiales en las acciones de resistencia de vecinos de las colonias populares La Malinche y Cerro del Judío, ambas de tradición combativa en conflictos urbanos previos.

### Mapa 3 Ubicación de la Supervía en la traza urbana y las barrancas



Fuente: Análisis Espacial de las zonas del proyecto de trazo de la Supervía Poniente. Documento de trabajo para el Consejo Técnico Asesor emitido por la PAOT, junio de 2010.

En paralelo, el primero de agosto se anuncia en el parque Axiomatla, ubicado alrededor de Villa Verdún, en Las Águilas, delegación Álvaro Obregón, la creación del “Movimiento Ciudadano a Favor de la Autopista Urbana Poniente. ¡Sí a la Supervía!”. La Asociación de Colonos de Santa Fe igualmente exige al GDF la construcción de la Supervía, a través de una carta firmada por Fernando Sánchez Paredes en que se expone una lista de seis razones en defensa de la vía, incluyendo la advertencia de que en cinco años la zona se colapsaría de no actuarse. En el mismo sentido, vecinos de la

Colonia San Jerónimo Lídice, encabezados por Óscar Araiza Franco<sup>27</sup>, presentan una encuesta en la que el 74 % de los participantes manifiesta su apoyo a la construcción de la obra. Para miembros del FASV, todas estas muestras de apoyo a la obra son orquestadas desde el propio GDF, con apoyo de sus bases clientelares<sup>28</sup>, así como de empresarios que se verían favorecidos.

**Foto 4**  
**Mantas a favor de la Supervía**



Fuente: Vecinos recabarán firmas en favor de la realización de la *supervía* poniente, La Jornada 23 de agosto 2010

---

<sup>27</sup>En agosto del 2010, Araiza, desarrollador de proyectos de ingeniería y vecino de la Colonia San Jerónimo, presenta al GDF la propuesta de una red de teleféricos para conectar zonas como Santa Fe, Centenario, Periférico, el Cerro del Judío y la Universidad Anáhuac.

<sup>28</sup> Esto a propósito del predio La Angostura (25 Ha), motivo de disputa por la titularidad de su propiedad durante años, que se expropia para la SV negociando con los habitantes la regularización de una parte.

A las expresiones a favor se contraponen las nutridas marchas y bloqueos para llamar la atención sobre las afectaciones de la obra, por ejemplo, durante la Cumbre sobre Cambio Climático en el Distrito Federal en noviembre del 2010, afuera de la PAOT en febrero del 2011, y la clausura simbólica del edificio central de la SEMARNAT en julio del 2011.

Mientras tanto, el conflicto se transfería a la arena política. El 16 de junio de 2010, Andrés Manuel López Obrador envía una carta a Marcelo Ebrard, en la que le pide reconsiderar la construcción de la Supervía, a lo que el Jefe de Gobierno responde confirmando la continuación de la obra. El episodio no pasó inadvertido para quienes leían en el empeño de Ebrard por la obra, una forma de abrirse paso a la candidatura para la Presidencia de 2012.

Otro intercambio particular se dio entre el Director general de la Comisión Nacional del Agua (CCONAGUA), José Luis Luege Tamargo, y el Secretario de Obras y Servicios del gobierno capitalino, Fernando Aboitiz, con motivo de la supuesta omisión por parte del gobierno capitalino de obtener los permisos correspondientes. Según Luege Tamargo, la obra pasaría por las barrancas de Tarango y La Malinche, versión que Aboitiz desmentía asegurando que la obra no afectaría el terreno de las barrancas en zona federal (Descalifica GDF críticas a Supervía, El Universal, 28 de mayo 2010).

El 26 de julio del 2010 la CDHDF abre una investigación por denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra. El 17 de diciembre del 2010 solicita al GDF medidas precautorias a favor de los integrantes del FASV, así como de vecinos de la Delegación Magdalena Contreras y de la colonia La Malinche, para más adelante, emitir la “Recomendación 01/2011”, con fecha del 20 de enero del 2011, en que se afirma que se produjeron violaciones a los derechos humanos y se

recomienda al Jefe de Gobierno ordene la suspensión de la construcción de la obra hasta la realización de una consulta pública, amplia y plural.

Los derechos humanos violados de acuerdo a la Recomendación 01/2011 emitida por la CDHDF son:

I. Derecho a una vivienda adecuada

II. Derecho a un medio ambiente sano

Derecho a la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente

Derecho a la protección y mantenimiento de las áreas declaradas como de valor ambiental y de preservación ecológica

III. Derecho al agua

Derecho al abastecimiento del agua continuo y suficiente para el uso personal y doméstico

IV. Derecho a la información

Derecho a ser informada(o) sobre leyes, decretos y toda acción de gobierno de interés público, respecto de las materias relativas al Distrito Federal

Derecho a ser informada(o) sobre la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal mediante la difusión pública y el derecho a la información

V. Derechos políticos

Derecho de participación ciudadana

VI. Derecho a la seguridad jurídica

Derecho a que todo acto de autoridad esté fundado y motivado en leyes formales de carácter general (Principio de legalidad)

A partir de este documento, a la discusión pública del conflicto se incorporan las omisiones y violaciones que la CDHDF señaló por parte de las autoridades. Los opositores de la obra se sirven de estos argumentos para continuar la movilización,

sin embargo, no se consigue una respuesta favorable por parte del GDF, cuya reacción a la Recomendación emitida por la CDHDF fue de parcial aceptación de algunos puntos y una negativa rotunda al punto primordial que era la suspensión de la obra.

En respuesta al documento, vecinos de diversas colonias e instituciones<sup>29</sup> a favor de la Supervía presentan una queja ante la CDHDF con el argumento de que la Recomendación 01/2011, “violaba el derecho al desarrollo de cientos de miles de ciudadanos, ya que la construcción de la obra permitiría movilizar los recursos materiales y humanos de manera eficiente aumentando su calidad de vida”.

El 8 de marzo del 2011 las organizaciones Litiga OLE y CEMDA presentan una denuncia ante la PROFEPA por las ilegalidades cometidas por “Controladora Vía Rápida Poetas”, así como por las autoridades ambientales federales, al no iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo al otorgamiento del cambio de uso de suelo en terrenos forestales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y el artículo 5, inciso O del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental.

Para el 5 de abril de ese mismo año, la PROFEPA suspende provisionalmente los trabajos sobre una superficie de 16 hectáreas, que corresponden a 38 poligonales federales de suelo forestal, hasta que el estudio se presente ante la SEMARNAT y dicha dependencia lo apruebe. Casi tres meses después se reanudan los trabajos.

---

<sup>29</sup> La Asociación de Industriales de la Construcción del Valle de México y alumnos de la Unión de Alumnos de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UCIRP) del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, así como colonos y agrupaciones de la sociedad civil de Santa Fe, Cruz Manca, La Loma, Villa Verdún, Loma de Guadalupe, Privada de Cedros, San Jerónimo (Viola CDHDF derecho de ciudadanos que quieren Supervía: Vecinos, Radio Fórmula, 8 de febrero 2011).

En un fallo histórico, el 2 de diciembre del 2011 la Primera Sala Ordinaria del TCADF, conformada por los magistrados Jorge Fernández Souza, Carlos Manuel Rebolledo Busto y José Luis Moctezuma Orozco, declara *por unanimidad* la nulidad de la resolución administrativa de la SMA por la cual autorizó la MIA para la SV, por incumplir con el art. 50 de la Ley Ambiental del DF donde se define la obligatoriedad de la consulta pública para este tipo de obras.

En su resolución, los magistrados del TCADF consideran que al no haberse realizado la consulta ciudadana antes de la autorización de la MIA, tanto la SMA como la “Controladora Vía Rápida Poetas” violaron las leyes Ambiental, de Participación Ciudadana y de Transparencia y Acceso a la Información Pública, todas de carácter local; además, el Tribunal reconoce el interés legítimo de Greenpeace como promovente. Opositores la obra vivieron esta resolución como un gran triunfo, al respecto un miembro del FASV comenta: “en ese momento, nos dijimos *existe la justicia en México*”. Llama la atención el que no hayan invocado en su resolución a la Ley de Desarrollo Urbano, que obliga a incluir la estructura vial en los programas de desarrollo urbano, que regularmente se someten a consulta pública. Pareciera que dicha ley queda fuera del campo visual no solo de los ciudadanos que se movilizan, sino incluso de los propios jueces.

Un mes después, el GDF y “Controladora Vía Rápida Poetas” apelan la sentencia alegando que se trata de una obra de interés público. El caso llegaría a la Sala Superior del mismo TCADF, donde la magistrada Eugenia Quiroz, encargada de realizar el proyecto de sentencia, tarda 14 meses en elaborarlo, para finalmente no ratificar la nulidad. Al atraso de esta decisión, se suma la polémica en torno a la elección de Yasmín Esquivel Mossa como Presidenta del tribunal. En varias notas de prensa se presenta a Esquivel como esposa de José María Riobóo, fundador del Grupo Riobóo, contratado por OHL-Copri para encargarse del proyecto de ingeniería de 2 kilómetros

autorizados en los últimos meses de la obra para extenderla de Av. Luis Cabrera a Periférico. (Titular del TCA analiza excusarse del caso *supervía*, La Jornada, 29 de agosto de 2012). A pesar de la denuncia pública de este conflicto de intereses y las solicitudes formales del FASV para que la nueva Presidenta del TCADF se deslindara del caso, Esquivel continuó en el caso; de acuerdo a miembros del FASV, esto dificultó una ratificación justa y deja la impresión de que Ebrard impuso magistrados que favorecieran sus decisiones.

El 27 de marzo del 2012, el Juzgado 10º de Distrito en Materia Administrativa en el juicio de amparo indirecto 605/2010, concede el amparo a quienes habiéndolo interpuesto, solicitaron consulta pública a la SEMARNAT en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental denominado “Cambio de uso de suelo para el proyecto Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la Ciudad de México”; de manera que “la SEMARNAT queda obligada a emitir un nueva resolución en la que justifique de forma motivada y fundada, la procedencia o improcedencia de la solicitud de consulta pública, con lo cual, se restituye el goce de sus derechos para que puedan participar en la planeación y conducción de una acción de gobierno que les afectó”. (Boletín 55, Litiga)

Ante este escenario, la legitimidad de la SV fue puesta en duda no sólo por los vecinos afectados. La presencia del caso en los medios de comunicación, principalmente en periódicos y revistas de investigación como *Contralínea* y *Proceso*, fue abrumadora. Hechos que definieron el rumbo del conflicto merecieron aparecer en primeras planas de los principales diarios de circulación nacional, mientras que importantes líderes de opinión dedicaban sus columnas a discutir las dimensiones del proyecto.

Voces como la de Miguel Ángel Granados Chapa haría énfasis constante en los enormes beneficios económicos que la empresa obtuvo a partir del Título de

concesión expedido; mientras Sergio Aguayo y Denise Dresser criticaban la reticencia a informar y escuchar a los inconformes, así como la falta de consulta pública y de los estudios técnicos que sustenten la obra. Incluso la Arquidiócesis de México acusa al GDF de amedrentar a los habitantes de la zona para que acepten las indemnizaciones, en el artículo del semanario *Desde la Fe*, “Iglesia también se opone a la Supervía Poniente”.

Si bien la SV generaba una mayor cantidad de noticias que remarcaban las expresiones del FASV y los foros donde se discutían los efectos negativos de la obra, también se leían opiniones de quienes defendían la obra como una buena opción para desahogar el tránsito en esta parte de la ciudad<sup>30</sup>. El argumento principal a favor de la SV era la reducción de los costos de movilidad, en tiempos y uso de combustible, con lo cual, miles de personas –y no sólo una empresa- se verían beneficiadas. Puede leerse una expectativa compartida de que la obra conllevaría a una mejora en el sistema de transporte público. Asimismo, destaca la opinión positiva de directores de institutos nacionales de salud y hospitales federales, los cuales consideraron que la vialidad facilitaría la llegada puntual a citas en Unidades Médicas y mejoraría de la calidad de vida de miles de personas que reducirán su tiempo de traslado a la mitad.

La forma de financiar la vía se juzgó adecuada por quienes consideraron que los automovilistas y la inversión privada debían ser los responsables de hacerlo, y no los contribuyentes. Si bien el hecho de que la vialidad fuese de cuota molestó a quienes vieron en ello una modalidad elitista y antidemocrática, otros se pronunciaron a favor.

Mario Molina consideró que la modalidad de peaje restringiría el uso excesivo de automóviles privados, por tanto, la vía sería congruente con su principal objetivo,

---

<sup>30</sup> Líderes de opinión como Gabriel Quadri de la Torre, Sergio Sarmiento, Héctor Hernández Llamas, Francisco Valdés Ugalde, Humberto Musacchio, Fernando Schütte Elguero escribieron en sus columnas argumentos a favor de la obra.

mientras que Luis Manuel Guerra comentó la posibilidad de generar recursos para la construcción de transporte público a partir de la cuota. Sin embargo, a la fecha no se observa ninguna unidad de transporte público que utilice la vialidad. Igualmente se critica el que OHL México haya recibido un crédito de 4 mil millones de pesos para continuar la obra por el Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) y los bancos Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) y Banorte (OHL usará nuevo crédito en la construcción de la *supervía*, La Jornada, 19 de julio de 2011).

El proyecto mereció la atención de la comunidad científica; especialistas e interesados de la sociedad civil generaron mucha información en torno a las ventajas y desventajas de la SV, sobre todo en materia ambiental y de movilidad. Destaca la participación de algunos científicos en marchas y plantones de manera comprometida con la causa.

El Colegio de Ingenieros Civiles y diversos investigadores se pronunciaron a favor del proyecto, mientras otros analistas presentaron sus críticas en foros<sup>31</sup> públicos y documentos que el mismo FASV hizo llegar tanto a medios de comunicación como a jueces. Destaca la propuesta alternativa que el 17 de agosto del 2010 la asociación civil "El Poder del Consumidor"<sup>32</sup> entrega al Jefe de Gobierno (¿un documento?), que consiste en el mejoramiento de la infraestructura vial existente, combinado con sistemas de transporte público, elaborada por académicos del IPN. De acuerdo a sus

---

<sup>31</sup> Entre ellos, el "Primer Foro Obra Pública en el Distrito Federal, La Construcción de la Supervía Poniente" en el Club de Periodistas, al que asisten especialistas en temas ecológicos, el presidente del PRD en el DF, Manuel Oropeza, diputados federales y locales, así como habitantes de las delegaciones Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Tlalpan y Cuajimalpa, en mayo del 2010, al que sucederían dos foros más, cuyas conclusiones se integran a una carta enviada al Jefe de Gobierno y a la CDHDF. Asimismo, se llevan a cabo mesas de discusión y presentaciones en distintas sedes, por ejemplo, la conferencia "Mega proyectos... ¿mega problemas?" en el Auditorio Alberto Barajas, Facultad de Ciencias, Ciudad Universitaria, el 10 de febrero del 2011, con la participación del Dr. Luis Zambrano (Instituto de Biología de la UNAM), Cristina Barros y colonos afectados.

<sup>32</sup> Asociación civil sin fines de lucro que trabaja en la defensa de los derechos del consumidor. Las actividades de la organización incluyen el estudio de productos, de servicios y de políticas públicas, la vigilancia del desempeño de las empresas, la identificación de opciones favorables para los consumidores y la denuncia de las prácticas que afectan sus derechos. (<http://www.elpoderdelconsumidor.org/>)

criterios, la propuesta tendría un costo económico menor y una oferta de transporte que beneficiará a un mayor número de personas que la SV, de manera que el planteamiento de reforzamiento de la infraestructura vial alcanzaría una cobertura de más de 500% que la vialidad de cuota. La asociación civil "Vive Tarango" hace lo propio, solicitando se incluyeran dos carriles para transporte público en las bases de licitación, además de considerar un carril adicional para una ciclovía con pasos peatonales.

Si bien hubo diferentes posiciones que expresaron desacuerdo con el trazo de la vialidad, lo interesante es que igualmente se registraron propuestas alternativas que no necesariamente estaban en contra de la construcción de la vialidad, o bien que apelaron a la modificación de la infraestructura vial ya existente.

Mientras algunos defendían que el proyecto era ambientalmente responsable y afectaba mínimamente las barrancas, otros argumentaban un daño ambiental catastrófico que se manifestaría en la destrucción de ecosistemas, el alza en los niveles de contaminantes atmosféricos y la afectación de los mantos acuíferos y barrancas, entre otros riesgos que las medidas de mitigación no conseguirían aminorar.

Una de los impactos mayormente señalados tiene que ver con el número de árboles afectados, que por la naturaleza poco formal del conteo se estimó en alrededor de 10 mil, al descartar arbustos y especies exóticas; en contraste, Luis Zambrano valora en 30 mil árboles y plantas la afectación real sobre la vegetación. En esta línea, la plantación de 112 mil 200 árboles es la medida de mitigación más publicitada por las autoridades<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Martha Delgado, entonces Secretaria de Medio Ambiente, argumentaba que para evitar se extendiera la urbanización al bosque, 77 hectáreas de La Loma fueron decretadas ANP y, para financiar su mantenimiento, se destinarán 30 millones de pesos anuales provenientes del 1% del cobro del peaje.

**Foto 5**  
**Pancartas que expresan oposición a la Supervía**  
**desde el punto de vista ambiental**



Fuente: Imágenes extraídas del video “Supervía: entre cierres y expropiaciones”, El Universal 26 mayo 2010

Por su parte, los argumentos más lúcidos sobre el incumplimiento de la norma relativa a la causa de utilidad pública, señalaban la poca claridad del decreto, específicamente, la ininteligibilidad del área expropiada, así como la omisión de publicar los estudios técnicos que sustentaban la obra en los medios que la ley indica y la falta de análisis de otras posibilidades de conectividad del sur-poniente de la ciudad de México.

Se proponen proyectos alternativos de mitigación de tránsito vehicular, siendo la principal crítica el que la vialidad incentivara el uso del transporte privado. En esta línea, José Sarukhán critica que el proyecto estimule el transporte unipersonal cuando más bien, se deben impulsar los proyectos de transporte masivo. El número de beneficiados también se discute, pues algunos opinan que por más tránsito vehicular que se desplace sólo una minoría se vería beneficiada.

Bajo los argumentos de protección al medio ambiente y a los derechos humanos, los opositores a la SV emprenden una batalla jurídica con efectos importantes. Organizaciones como Litiga OLE, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP. AC. y Greenpeace México asesoran jurídicamente a miembros del FASV, quienes lamentan la manera en que se tomó la decisión de continuar con la obra, al respecto comentan “los tribunales tenían una línea muy fuerte, y aunque en algunos momentos pensamos que cambiaría, al sobreeser sin argumentos, era claro que la decisión se dictó desde arriba.” De igual forma, hay malestar por los amparos y acuerdos supuestamente ventajosos, concedidos a algunas inmobiliarias y bancos para mitigar la forma en que les afectaba la obra.

En lo que respecta a la actuación de la PAOT, ésta se ha concentrado en las visitas de reconocimiento de hechos y en la aportación de elementos técnicos como son, las fotografías aéreas panorámicas y la digitalización de las Poligonales de predios expropiados para la SV; asimismo, se han redactado documentos importantes para la reconstrucción del conflicto, tales como la Opinión del Consejo Técnico Asesor de PAOT, la resolución administrativa no. SMA/DGRA/DEIA/004374/2010 con fecha del 9 de julio de 2010, el Dictamen preliminar de la MIA-E y el seguimiento de sus condicionantes, además de las solicitudes de información a diversas dependencias.

Integrantes del FASV reconocen el valor de la información a nivel técnico que aportó la PAOT, sin embargo señalan que fueron desanimados por la propia Procuraduría para denunciar y que más bien faltó interés para dar seguimiento a sus quejas. Por otro lado, destacan la atención de algunos legisladores de la ALDF manifiesta en varios puntos de acuerdo, reuniones, y pronunciamientos de legisladores de distintos partidos, como son Fernando Rodríguez Doval y Rafael Medina Pederzini del PAN, Paz Quiñónez del PRI y José Manuel Oropeza del PRD.

Hay una impresión positiva respecto a la seriedad y el compromiso de los jueces para retomar la información que se les allegaba. Sin embargo, a pesar de la buena disposición de los jueces para considerar los elementos que especialistas ponían en la mesa, miembros del FASV lamentan que la decisión de continuar la obra no discutiera criterios de fondo; interpretan que faltó voluntad política para discutir la obra porque “el negocio estaba ya cerrado”.

El movimiento reconoce varios triunfos legales. Uno es la suspensión de la PROFEPA el 5 de abril del 2011 sobre zona forestal. Otro, el amparo concedido el 27 de marzo del 2012, a través del cual, la SEMARNAT queda obligada a emitir una nueva resolución en la que justifique la procedencia o improcedencia de la solicitud de consulta pública. El retraso para concluir la obra igualmente se lee como un efecto positivo de la oposición, “Ebrard se fue y no pudo inaugurar su obra del sexenio” agregan. Finalmente, la resolución del 2 de diciembre del 2011 se considera como un triunfo histórico que en su momento se recibe con entusiasmo, opacado por “año y medio de silencio” para ratificar la decisión, lo que finalmente no ocurre.

Para el FASV los recursos no se han agotado, afirman que seguirán apelando ante instancias internacionales porque “aunque la obra está hecha, la justicia no”. Al cierre de este estudio, está en proceso la solicitud de nulidad del Título de Concesión, esto para retirar a la empresa la autorización de operar la vialidad. Para los opositores, a pesar de que la obra esté construida sigue en juego el endeudamiento financiero que representa su operación, e igualmente preocupa la posibilidad de construir tramos adicionales motivados por la especulación inmobiliaria que aprovecharía la infraestructura vial para urbanizar la zona.

#### **e. Análisis jurídico**

Entre los medios jurídicos a los que acudió la coalición opositora a la Supervía, destaca el juicio de nulidad promovido ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal la Asociación Greenpeace de México y cinco personas físicas más.<sup>34</sup> En esa primera instancia, el 2 de diciembre del 2011, la Primera Sala de dicho Tribunal emitió una sentencia en la cual se declara la nulidad de la Resolución Administrativa No. SMA/DGRA/DEIA/004374/2010 dictada por la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal que autoriza la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto presentado por “Controladora Vía Rápida Poetas, S.A.P.I. de C.V. proyecto Supervía Poniente”.<sup>35</sup>

La sentencia determinó que la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, al no realizar la consulta pública a que obliga el artículo 50 de la Ley Ambiental del Distrito Federal “violó los derechos de los actores relativos a la seguridad jurídica, información y participación, actuando en contravención a la ley”, además de que la realización de la consulta pública es una obligación y no una facultad discrecional, como pretendió la autoridad al rendir su informe justificado argumentando que era innecesario llevarla a cabo.

Asimismo, resulta relevante para la sociedad en su conjunto el reconocimiento a la asociación civil Greenpeace sobre el interés legítimo en el asunto juzgado con base en su objeto social, es decir, la protección y defensa del medio ambiente. Recordemos que este tema ha sido objeto de múltiples criterios dentro del Poder Judicial Federal.

---

<sup>34</sup> Ellas eran Jorge Vera Lomelí, Lilia Rodríguez Ochoa, María de Jesús Zamarripa, Aldo Arturo López Gaviño y Victoria de los Ángeles Beltrán Camacho.

<sup>35</sup> Expediente No. I-43103/2010.

Destaca el argumento sostenido por la Primera Sala al señalar que

*"Son infundados los argumentos que hacen valer la autoridad demandada y el representante legal de la persona moral tercera perjudicada, relativas a sobreseer el presente juicio por falta de interés legítimo por parte de la asociación denominada "GREENPEACE MÉXICO", Asociación Civil, ya que en este caso dicho interés no deriva de la afectación que pudiera causarse a la asociación como tal, ni tampoco porque sea persona física, sino de una posible afectación a los fines que persigue en cuanto a la defensa del medio ambiente.*

*Lo anterior, toda vez que "GREENPEACE MÉXICO" Asociación Civil, tiene por objeto social promover entre la población la prevención y control de la contaminación del agua, del aire y del suelo, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Y para el cumplimiento de ese objeto puede realizar diversas actividades de las que no se excluyen la de actuar legítimamente en un procedimiento como el que nos ocupa" (páginas 13 y 14).*

Se continúa señalando que

*"En esta perspectiva, el interés legítimo mencionado en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como requisito para intervenir en el juicio, debe entenderse como aquél que se tiene aún cuando pudiera no existir afectación a un derecho subjetivo o se carezca de la titularidad del mismo, si en cambio se considera que puede haber afectación a la esfera de actuación social, cultural o de defensa del medio ambiente, derivada de la particular condición jurídica de quien promueva el juicio".*

En el mismo tenor, la Primera Sala destaca que

*"... el artículo 2 fracción VI de la Ley Ambiental del Distrito Federal indica que ese ordenamiento será aplicable en la evaluación y autorización del impacto ambiental y riesgo de obras y actividades, mientras que la fracción VII, del artículo 3 de la misma Ley considera de utilidad pública la participación social encaminada al desarrollo sustentable del Distrito Federal. Asimismo, el artículo 18 indica que para la formulación y*

conducción de la política ambiental las autoridades y la sociedad deben asumir en corresponsabilidad la protección del ambiente, y que es deber de las autoridades ambientales garantizar el acceso de los ciudadanos a la información sobre el medio ambiente y la participación corresponsable de la sociedad en general en las materias que regula la propia Ley. Y los artículos 20, 21 y 22 de la misma, amplían las determinaciones sobre la participación ciudadana en igual sentido.

Es decir, la Ley Ambiental del Distrito Federal, que es de orden público e interés social, contempla ampliamente la participación de la sociedad en la protección del medio ambiente, por lo que es imperativo considerar que una asociación legalmente existente y constituida, cuyo objeto es precisamente la protección del medio ambiente, como es el caso de la actora, cuenta con interés legítimo para actuar ante esta juzgadora en un juicio como el que nos ocupa”.

En otro orden de ideas, un aspecto medular que establece la Primera Sala es cuando fija la litis del asunto al establecer que:

*"La litis en el presente juicio consiste en determinar sobre la validez o nulidad de la Resolución Administrativa con número de oficio SMA/DGRA/DEIA/004374/2010, de fecha nueve de julio del año dos mil diez, emitida por el Director General de Regulación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente" (P. 24).*

Sustanciado el acto que se ha impugnado por la vía de nulidad y analizada la parte medular dentro del procedimiento administrativo realizado por la autoridad demandada la Primera Sala determina que:

*"...la autoridad demandada asentó en el acto impugnado que no consideraba necesaria la realización de una consulta pública y lo sustentó en lo dispuesto por los artículos 59 de Riesgo..." (p. 31).*

Contrario a lo manifestado por la autoridad emisora del acto impugnado la Primera Sala estableció que

*"De los numerales transcritos no se desprende la facultad discrecional de la autoridad demandada a realizar o no la consulta pública, por lo que esta Juzgadora considera que los fundamentos que utilizó para considerar que no era necesario dicho medio de participación ciudadana no constituyen ningún fundamento para considerar que existe una facultad discrecional" (P. 32).*

Continúa la relatoría de la Primera Sala para tomar un decisión al respecto y establece el siguiente argumento:

*"...para obtener autorización en materia de impacto ambiental los interesados, previamente al inicio de cualquier obra o actividad, deberán presentar ante la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, en la modalidad que corresponda en los términos establecidos en el Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal. En este caso, los demandantes consideran que el acto impugnado, esto es la resolución administrativa de fecha nueve de julio del año dos mil diez, carece de un elemento esencial que la autoridad demandada no tomó en cuenta, esto es la consulta ciudadana establecida en el artículo 50 de la Ley Ambiental del Distrito Federal" (p. 33).*

Asimismo, considera lo siguiente:

*"El artículo señalado dispone que la autoridad deberá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las bases de la Ley de Participación Ciudadana y al Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal, misma que deberá de realizarse a costa del interesado..." (p. 33).*

También se establece lo siguiente:

*"En virtud de lo anterior, esta Sala considera que al no realizar la consulta pública respectiva la autoridad demandada violó los derechos de los actores relativos a la seguridad jurídica, información y participación, actuando en contravención a la ley, es decir, no se apegó a la legalidad, ya que tenía la obligación no sólo de informar a la población respecto del proyecto que se encontraba integrando, sino que además de consultarlos para que éstos tuvieran la debida participación respecto a la viabilidad de la misma" (Id.)."*

Concluye la Primera Sala su estudio y toma una decisión cuando establece que:

*"...esta Sala considera procedente nulificar la resolución administrativa de manifestación de impacto ambiental de fecha nueve de julio del año dos mil diez, número SMA/DGRA/DEIA/004374/2010, al actualizarse la causal prevista en la fracción II del artículo 127 de la Ley Orgánica que rige a este Tribunal, por lo tanto con apoyo en lo dispuesto por el numeral 126 fracción IV, del ordenamiento citado, queda obligado el DIRECTOR GENERAL DE REGULACIÓN AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DEL DISTRITO FEDERAL a dejar sin efecto legal el acto declarado nulo con todas sus consecuencias jurídicas." (p. 39).*

Sin embargo, inconformes con dicha sentencia el Gobierno del Distrito Federal y la empresa "Vía Rápida Poetas" interpusieron dos Recursos de Apelación en enero del 2012, los cuales fueron identificados con los números de expedientes acumulados 242/2012 y 244/2012. Después de más de un año y medio de análisis y estudio, el órgano superior al que le correspondió conocer del asunto, esto es, la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, emite la sentencia el 28 de agosto de 2013.

Con la sentencia de segunda instancia dictada por la Sala Superior el objetivo del interés legítimo, que es ampliar el acceso a la justicia, se estima que ha sido revertido pues determina que una organización como Greenpeace, sólo tiene interés simple, un "interés difuso" o un "interés abstracto en la legalidad de los actos de autoridad" (anverso de la página 62) y no atiende a que la calificación de interés legítimo está relacionada precisamente con la defensa o tutela de intereses difusos.

En este sentido, se aprecia que la sentencia difiere de los conceptos y la realidad de una nueva generación de derechos humanos, reconocidos a nivel Constitucional inclusive, entre los que se encuentran el derecho a un medio ambiente sano que

precisa también de protección jurisdiccional. Este derecho le corresponde de manera difusa a la sociedad en su conjunto y por tanto también su defensa, la cual puede ser legítimamente emprendida por una organización social que persiga dichos fines.

La sentencia establece que los mecanismos de participación en el Distrito Federal son exclusivos para personas físicas, que las organizaciones de la sociedad civil sólo tienen interés simple para recurrir a juicio en temas ambientales y que las facultades de representar socialmente en materia ambiental sólo le corresponden a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

En el contenido de la resolución se afirma inclusive que

“si bien es cierto que todos los integrantes de la sociedad tienen derecho de contar con una vivienda digna y decorosa, así como de gozar de un ambiente sano y de estar informadas sobre los acontecimientos trascendentes en esas materias, además a participar de manera activa en los asuntos de interés general. Estas prerrogativas constituyen derechos difusos de la sociedad, pero ello no implica que puedan obstruir la toma de decisiones del Gobierno acerca de las vialidades que considera necesarias para el bienestar de la comunidad, menos aún, impedir u obstaculizar su realización atendiendo a sus circunstancias particulares” (reverso de la página 62),

lo que muestra una visión que al menos rompe con el derecho a la participación de la sociedad en las decisiones públicas.

Por otra parte, esta decisión judicial no atiende a lo que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido a través de su actividad jurisprudencial, al aclarar que el interés legítimo debe entenderse como un elemento importante para garantizar el acceso a la justicia de personas, colectividades y organizaciones civiles, fundamentalmente en la defensa de los derechos humanos y del medio ambiente. En

ese sentido, se estima que dicha Sala Superior pasó por alto los derechos señalados y se traduce en que tal vez las políticas públicas se dirigen a anteponer en la construcción de la “Supervía Poniente de Cuota”, el beneficio comercial de empresas privadas.

## **f. Referencias**

### **Artículos académicos**

Pérez Negrete, Margarita. “Entre la resistencia ciudadana y los megaproyectos: el caso de la Supervía Poniente”, *Espacialidades*, UAM Cuajimalpa, pp. 67-103. Fecha de publicación en línea: Julio de 2013.

Alfie C., Miriam. “Supervía Poniente: conflicto social y visión urbano-ambiental”, *Estudios demográficos y urbanos 84*, COLMEX, Vol. 28, núm. 3 (84), septiembre-diciembre, 2013.

### **Documentos**

Análisis Espacial de las zonas del proyecto de trazo de la Supervía Poniente. Documento de trabajo para el Consejo Técnico Asesor (PAOT, junio de 2010).

Decreto por el que se declara de utilidad pública la realización de la obra de construcción y el funcionamiento de la Vía de Comunicación Urbana de Peaje (Diario Oficial de la Federación, 23/03/2010)

Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad específica del Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la Ciudad de México (22/04/2010)

Observaciones a la MIA (08/06/2010)

<http://es.scribd.com/doc/34512302/ObservacionesMIA>.

Dictamen de la Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad específica del Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la Ciudad de México (PAOT, 15/06/2010)

Recomendación 1/2011 (CDHDF, 20/01/2011)

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Álvaro Obregón 2010

Título de concesión Vía de Comunicación Urbana de Peaje (06/04/2010)

<http://www.transparenciaautopistaurbana.df.gob.mx/normatividad/concesion.pdf>

### **Hemerografía**

“Desechan 17 de 21 amparos contra Supervía”, *El Universal*, 26 de enero 2011.

“Descalifica GDF críticas a Supervía”, *El Universal*, 28 de mayo 2010.

“Otorgan amparo a vecinas, vecinos e integrantes del Frente Amplio contra la Supervía Poniente representados por Litiga OLE”, Boletín núm. 55, 29 de marzo de 2012.

<http://www.procontreras.org/2012/03/otorgan-amparo-vecinas-vecinos-e.html>

“Supervía poniente: despojo e ilegalidad” *Contralínea*, el 27 de junio de 2010,

“Titular del TCA analiza excusarse del caso *supervía*”, *La Jornada*, 29 de agosto de 2012.

Video “Supervía: entre cierres y expropiaciones”, *El Universal*, 26 mayo 2010.

“Viola CDHDF derecho de ciudadanos que quieren Supervía: Vecinos”, Radio Fórmula, 8 de febrero 2011.

“Vecinos recabarán firmas en favor de la realización de la supervía poniente” *La Jornada* 23 de agosto 2010.

### **Columnas de opinión**

“¿Por qué sí a la Supervía Sur-Poniente?”, Fernando Schütte, *El Financiero*, 27/01/2011.

“Autopista Urbana: Obra necesaria e inaplazable”, Héctor Hernández Llamas, *Reforma*, 11/12/2010.

“La Supervía: decisión ecológica”, Luis Manuel Guerra, *La Crónica*, 01/08/2010.

“Micropolíticos y la Supervía”, Gabriel Quadri, *El Economista*, 06/06/2010.

“Minivía, supernegocio”, Miguel Ángel Granados, *Reforma*, 04/08/2011.

“No a la Supervía”, Sergio Aguayo, *Reforma*, 14/07/2010.



### **Sitios de internet**

[www.elpoderdelconsumidor.org](http://www.elpoderdelconsumidor.org)

[www.maps.google.com.mx](http://www.maps.google.com.mx)

[www.obsinter.com](http://www.obsinter.com)

[www.ohlmexico.com.mx](http://www.ohlmexico.com.mx)

[www.supervia.mx](http://www.supervia.mx)

## 3. El Amparo Multiusos

### a. Introducción

El abuso que un litigante oportunista hace del llamado *amparo multiusos* da origen a un episodio singular de la gestión urbanística de la ciudad de México. A través de la empresa *Ciber de México*, Francisco Ibáñez Rivero realizó operaciones mediante las que hizo extensivos a diversos promotores y constructores los beneficios de un amparo ventajoso, que la exceptuaba de observar las disposiciones de los PDDU publicados en 1997 para cualquier predio.

Este amparo fue aprovechado para obtener certificados de uso de suelo, que por mucho sobrepasaban la zonificación aplicable a los predios. Llama la atención que en su argumentación, la sentencia del amparo *no* obliga a la SEDUVI a expedir cualquier certificado que *Ciber* solicitase. La denuncia de vecinos y la presión mediática son elementos que hacen voltear a las autoridades sobre el caso, reacción que consigue frenar el impacto urbano de los 109 certificados de uso de suelo expedidos con fundamento en el amparo.

Este apartado presenta en detalle dos conflictos que surgieron de la aplicación de dicha resolución: “Plaza Jolie”, cuyo certificado ha sido revocado aunque el proyecto está construido casi en su totalidad y “Valverde 60”, en procedimiento de lesividad, ambos en la Delegación Álvaro Obregón.

## **b. Antecedentes**

El conflicto generado a raíz del denominado *amparo multiusos* ó *ciberamparo* tienen su origen en el otorgamiento a *Ciber de México* de múltiples certificados de zonificación por parte de la SEDUVI, con fundamento en la sentencia del amparo 732/98 que “protegía al solicitante de cualquier intento por aplicar alguno de los dieciséis PDDU publicados el 10 de abril de 1997 en la Gaceta Oficial.” (Mostacero y Bonifaz, 2013).

A partir del también se ha denominado el “ciberamparo”, se otorgaron 109<sup>36</sup> certificados relativos a proyectos que se distribuyen en 11 delegaciones, de la siguiente manera: Álvaro Obregón 64, Miguel Hidalgo 23, Cuajimalpa 10, Coyoacán 9, Cuauhtémoc 6, Benito Juárez 2, Iztapalapa 1, Magdalena Contreras 3, Milpa Alta 1, Tlalpan 3, Xochimilco 2. Si bien en 86 se ha podido evitar la ejecución de las obras, restan 13 inmuebles que representan un perjuicio para la ciudad.

Para efectos de este análisis, consideraremos los procesos de dos inmuebles únicamente, el de “Plaza Jolie”, ubicado en Jardines del Pedregal y “Valverde 60”, en la colonia Guadalupe Inn, ambos en la Delegación Álvaro Obregón. A continuación se ofrece una breve descripción de cada uno, así como una semblanza de los procedimientos jurídicos que definieron el curso del conflicto, tomando en cuenta el testimonio de vecinos involucrados.

---

<sup>36</sup> De los cuales, 44 son construcciones menores para demolición, 42 son baldíos (sin ningún trabajo o construcción), en 9 hay trabajos de construcción, 6 son negocios existentes que piden cambiar de giro, 4 son inmuebles vendidos y ocupados por compradores, y por último, 4 están en trámite (el solicitante no recogió el certificado).

**c. ¿Qué está en juego en el conflicto?**

El conflicto referente al *amparo multiusos* tiene lugar en diferentes escenarios; en todos ellos es evidente el uso oportunista del recurso y las debilidades jurídicas de los PDDU para el desarrollo de proyectos que los contravienen. El señalamiento del caso por parte de algunos vecinos es parteaguas para descubrir el orden de hechos que desencadena el conflicto.

**d. Desarrollo del conflicto**

- **Plaza Jolie**

El conflicto por la denominada “Plaza Jolie” ubicada en Las Fuentes 425 esquina con la Calle Agua, en la Colonia Jardines del Pedregal, se inició en 2007, año en que se presenta el primer proyecto de esta plaza comercial a cargo de la empresa Pascal Arquitectos. A pesar de que el PDDU señala para el predio un uso del suelo H2/70, “La descripción (del proyecto) indica que son dos mil 500 m<sup>2</sup> de construcción en dos plantas, con un área comercial de mil 150 m<sup>2</sup>, nueve locales comerciales, estacionamiento, valet parking y con fecha de apertura para el otoño de 2010” (Las fachadas de Jolie Plaza en Jardines del Pedregal, Excélsior 21/03/2013).

Sin embargo, no es sino hasta noviembre de 2010 que la SEDUVI expide el certificado 66912-181IBFR10 a “Desarrollo Maten S.A de C.V”, dueño del predio. El 24 de junio de 2011 se ingresa ante la delegación Álvaro Obregón la manifestación de construcción (folio AOB-3374-2001), en la que aparece como representante legal Erika Pilar Ríos y como director responsable de obra Luis Humberto Cabrera Silva.

En 2011 la Fiscalía de Delitos Ambientales de la PGJDF coloca sellos al inmueble bajo la averiguación previa FEDAPUR/DA.1/TI/19/11-01 por el delito de fraude procesal (“Temen que abra plaza ilegal en Jardines del Pedregal”, Excélsior 11/03/2013). En agosto de 2013, el juez octavo de Delitos no Graves, Lorenzo Medina Garzón, ordena el retiro de estos sellos, bajo el argumento de que el dueño del inmueble no estaba vinculado con ningún delito (“Combatirán a Plaza Jolie en Jardines del Pedregal”, Excélsior 28/08/2013).

En 2013, la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal (SMA) clausura la obra por los incumplimientos a la normatividad detectados tras las inspecciones realizadas, tales como ruido de la maquinaria y sus emisiones contaminantes, imponiendo una multa de poco más de cincuenta mil pesos. Posteriormente, esa autoridad ambiental ejecuta una segunda clausura en virtud de que, según información periodística, los promotores se rehusaron a pagar la multa y ante la falta de cumplimiento de las medidas de mitigación que comprenden: el cuidado de la flora y fauna nativa, la disposición correcta del cascajo o material que resultara de las maniobras y el resarcimiento del daño causado a los árboles o áreas verdes durante los trabajos (“Plaza Jolie suma daños ambientales”, Excélsior 28/08/2013).

Actualmente se registra un avance del cien por ciento en obra negra y diez por ciento en acabados, de una plaza comercial con tres sótanos para estacionamiento, planta baja y primer nivel en siete mil m<sup>2</sup>, aunque la obra permanece suspendida luego de la

resolución del 24 de enero de 2012 que revoca el certificado de uso de suelo, obtenido con fundamento en el “ciberamparo”.

Como reconocen Jonathan Mostacero y Leticia Bonifaz, entonces Director de Asuntos Jurídicos de la SEDUVI y Consejera Jurídica y de Asuntos Legales del GDF respectivamente, “el mérito de llamar la atención sobre este grave problema administrativo, corresponde a Paula Patricia Ileana Arizpe del Valle”, quien es Doctora en Filosofía por la Universidad de Navarra, imparte clases en la Universidad Panamericana y otras instituciones privadas, y hoy encabeza el “Patronato para la defensa y conserva del Fraccionamiento Jardines del Pedregal de San Ángel, A.C.”. De acuerdo a su portal de internet (<http://www.patronatopedregal.org.mx>), el objeto de dicha organización es

“contribuir en la recuperación, conservación y puesta en valor del Área del Pedregal de San Ángel, promoviendo su inscripción en el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas, ya que en el fraccionamiento existen inmuebles de gran valor arquitectónico.”

Como presidenta del Comité Ciudadano de la Colonia Jardines del Pedregal en la Delegación Álvaro Obregón, al que dedicó tres años de su vida de tiempo completo (2010-2013), Arizpe presentó las primeras quejas generadas por construcciones a las que daba lugar el amparo.

Es importante destacar que el conflicto tiene lugar en la colonia Jardines del Pedregal, cuya urbanización inició a fines de los años cuarenta y representa una zona tradicionalmente habitacional de alta plusvalía y un distintivo valor arquitectónico. En los últimos años, la vocación habitacional de la zona se ha visto comprometida por la llegada de comercios y oficinas, y por los cambios en las densidades permitidas para vivienda, que los residentes ven como afectaciones en su calidad de vida; las

preocupaciones principales son el aumento del flujo vehicular y la falta de agua a raíz de ese fenómeno. De ahí que vecinos de la colonia estén sumando esfuerzos con la intención de “impedir que se siga modificando el uso de suelo habitacional en la zona”.

La organización de los vecinos ha madurado dentro de un marco institucional, esto es, con acciones desde el Comité Ciudadano y el “Patronato para la defensa y conserva del Fraccionamiento Jardines del Pedregal de San Ángel, A.C.”, integrado por ex representantes del Comité para capitalizar su trabajo previo.

De acuerdo a la narrativa de Arizpe del Valle, desde el primer día en que identificaron la tala árboles al interior del predio, los vecinos han estado al pendiente de la obra. La inconformidad vecinal se expresa en denuncias ante diferentes instancias.

Los vecinos se acercan a la PAOT en 2009, cuando tienen lugar los trabajos de excavación para los cimientos (estimada en seis metros de profundidad). Esa autoridad responde realizando recorridos e investigaciones para conocer el estado de los permisos y el impacto ambiental de la obra. Para Arizpe del Valle, la PAOT representa una dependencia con “personal muy calificado y de buenas intenciones”, resalta “su facultad de avenencia entre las partes y su interés para investigar a fondo, que escasea en el gobierno central”; igualmente celebra la capacidad que demostró para “armar un expediente muy completo”. Sin embargo, lamenta que el organismo “no tenga más fuerza coercitiva”, lo cual a su vez, justifica diciendo “gracias a eso, pueden meterse a fondo en los casos”; sugiere que “la opinión de la PAOT debería ser vinculante, particularmente, en los casos de uso de suelo, de manejo de agua, en temas de movilidad, porque es la única autoridad que tiene una perspectiva a largo plazo”.

Sobre la actuación del INVEA a nivel general, Arizpe del Valle lamenta que se ocupen de tantas verificaciones en el Distrito Federal, siendo que tan pocos casos se

solucionan. A propósito de “Plaza Jolie”, comenta que “se dejó de recurrir al instituto por su inoperancia”. Algo similar percibe de la delegación, cuya respuesta –en palabras de Arizpe- fue que “el caso excede a sus facultades, dada la altura a la que el asunto ha llegado en gobierno central”. Misma acusación se hace a una diputada local, “no contesta una llamada. No se enteran de cuáles son las necesidades de los vecinos. No tiene capacidad de ver. No sabe de planeación.”

Como se verá más adelante, el conflicto por “Plaza Jolie” está pendiente de resolución judicial. Los vecinos denunciantes señalan diversos impedimentos para resolver el caso. Por un lado, el desarticulado trabajo de las autoridades y su incapacidad para resolver, “prefieren llegar a esto que hacer su chamba, dejaron crecer lo del amparo”.

Por otro lado, argumentan las técnicas dilatorias que se promueven, pues a su juicio, la lógica de la demora ayuda a que se terminen las obras para entonces declarar *hecho consumado*. Otra situación que preocupa es el amedrentamiento del que han sido víctimas algunos vecinos, quienes señalan a los desarrolladores como responsables; en este sentido, señalan que ha habido casas baleadas, robadas, e incluso amenazas de muerte. Igualmente decepciona la impunidad ante el hecho de que el dueño de la empresa Ciber México, José Francisco Ibáñez Rivero, quien tiene una orden judicial pendiente de cumplimentar para que sea presentado ante un juzgado por el delito de fraude procesal, no haya sido ubicado por la PGJ, a pesar de que varios vecinos aseguran haberlo visto.

Al mismo tiempo, hay una buena impresión sobre los resultados de su activismo, “por el ruido que hemos hecho, otros proyectos se han frenado. Ya no están habiendo más proyectos de este tipo. Tienen mucho más cuidado tanto las autoridades como nosotros.” También manifiestan que a pesar de los retrasos y adversidades, van por buen camino para conseguir que se apruebe un Programa parcial para la zona, donde

se determine claramente las actividades que se pueden llevar a cabo en cada terreno o casa. Las expectativas sobre la participación ciudadana son muy altas y califican positivamente el que en las pasadas elecciones para Comités Ciudadanos se hayan registrado cinco planillas, “es muestra de que varios suponen que algo se puede hacer. Este es el camino, tenemos que ser participativos pero también más unidos. No vale la participación *instintiva*, tiene que haber un plan y una priorización de las necesidades”. Finalmente, ante la incertidumbre de cómo se resolverá el caso, los vecinos cuestionan “¿hasta dónde hubiera podido crecer el caso si no lo sacamos al aire?”

**Foto 6**  
**Plaza Jolie en construcción a finales del 2011**



Fuente: Revisa Seduvi amparo usado en 74 obras, Reforma 20 octubre 2011

**Foto 7**  
Plaza Jolie desde la esquina entre las calles Agua y Fuentes



Fuente: Retiran sellos de suspensión a Jolie Place en Jardines del Pedregal, Excélsior 20 agosto 2013

**Foto 8**  
Plaza Jolie con anuncio temporal de Grupo ACBC



Fuente: maps.google.com.mx, consultado en septiembre 2013.

Es representativo el peso político y mediático que tuvo el caso del “amparo multiusos”, lo que a consideración de miembros del Patronato, resultó de la confluencia de esfuerzos político, jurídico y ciudadano; en este sentido, destaca el trabajo por parte del diputado David Razú Aznar, el abogado Pablo Reyes y la Dra. Paula Arizpe. Fue notable la constante aparición de notas en torno al “amparo multiusos” sobre todo en los periódicos Excélsior y Reforma, así como en espacios noticiosos de televisión, como Canal 40 y Foro TV.

En general, las menciones del caso dan cuenta de la acción de los vecinos exaltando las condiciones de irregularidad e injusticia que rodea el caso. A decir de los denunciantes, “se dieron muchas condiciones para que el caso se supiera, pero a pesar de que los medios son una buena presión, no son lo que la gente cree, tienes que apretar en la parte jurídica”, por lo que además de aprovechar la atención mediática, hubo la preocupación por denunciar. Al respecto comentan “no dejamos todo en manos de un solo abogado (Pablo Reyes), tuvimos otro bufete que nos sugería por donde no dejar descubierto”; resalta la disposición y la posibilidad económica de algunos vecinos para cubrir los honorarios de estos abogados, que incluso, litigan otros casos similares promovidos por los mismos vecinos.

- **Plaza Valverde**

Como parte del conflicto por el *amparo multiusos* se analiza, además, el caso del predio “Valverde 60”, en la colonia Guadalupe Inn, Delegación Álvaro Obregón.

Este proyecto fue también motivo de denuncia por parte de algunos vecinos, toda vez que la empresa “Residencial Valverde” recibió con fecha de 14 de diciembre de 2010

de la SEDUVI un Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo (folio 69328-181IBFR10).

De igual forma, la Delegación Álvaro Obregón registra el 2 de junio de 2001, la Manifestación de Construcción tipo 'B' para Obra Nueva (folio AOB 2975-2011), presentada por el Arq. José Salvador Nacif Serio, representante de la empresa, invocando el “amparo multiusos”. La manifestación se refiere a una construcción de 11 niveles para 60 viviendas en una superficie total a construir de 9 mil 996.19 metros cuadrados, con vigencia del 02 de junio de 2011 al 02 de junio de 2014, lo cual es contrario a la zonificación H2/60/R500 (esto es, habitacional, dos niveles máximos de construcción, 60 por ciento mínimo de área libre y una vivienda por cada 500 metros cuadrados de la superficie total del terreno) que disponía el PDDU que apenas entraba en vigor, en sustitución del de 1997.

Si bien la Colonia Guadalupe Inn ha enfrentado la llegada de comercios y oficinas, los residentes han logrado que se respete una regulación urbana estricta que mantiene el uso habitacional unifamiliar en la zona. Quienes se oponen a la construcción del proyecto inmobiliario argumentan su preocupación por la forma de redensificar sin procurar un crecimiento paralelo de la infraestructura urbana. Argumentan como la causa de su movilización la protección de su patrimonio, ante el temor de “ver sus casas sin luz, sin sol, sin agua”, además del problema vinculado a la redensificación por excelencia: el aumento de aforo vehicular.

Resulta característico y destacable, en este caso, que la oposición haya sido por parte de vecinos ajenos a alguna asociación civil, patronato o incluso al Comité Ciudadano, con el que más bien tienen una relación de desconfianza. Alrededor de cinco vecinos únicamente han asumido las tareas respectivas para conducir la denuncia, absorbiendo también los costos de mantas, volantes, pasajes, notario, etc. Destaca que

también que el caso ha sido litigado, no por abogados contratados, sino con la asesoría jurídica de la PAOT.

Cuentan los vecinos que en el predio de Valverde 60, “había una casa en que habitó una familia de toda la vida” (sic). Fue cuando empezaron a excavar que se interesaron en saber qué se construiría. Primero se acercaron al Comité ciudadano, cuyo Presidente –narran los vecinos entrevistados– sugirió negociar con los propietarios antes que emprender acciones para detener el proyecto, argumentando “que no había solución porque ya tienen un certificado de uso de suelo, y no había nada que hacer”.

Fue entonces que los vecinos pidieron el certificado de uso de suelo a la SEDUVI, encontrándose con que estaba fundamentado en el “amparo multiusos”. Enseguida consiguieron que alrededor de 230 vecinos firmaran cartas enviadas a la SEDUVI, a la delegación, a INVEA, a la CDHDF, a la PAOT, a la Consejería Jurídica del DF y a los periódicos. Estos últimos ya tenían datos de otros predios relacionados al “amparo multiusos”, por lo que –a decir de los vecinos- fueron quienes empezaron a investigar el caso, aunque “después no regresaron porque ya no vendía la nota”.

Se aprecia en los vecinos denunciantes, por su trayectoria profesional como arquitectos, un alto grado de conocimiento sobre la normatividad urbana, de manera que su primera reacción fue señalar la incongruencia entre el uso de suelo permitido en el PDDU y el del proyecto en disputa, aunque les causa desconcierto que alguien consiga “dar la vuelta a las disposiciones del PDDU” porque tiene un amparo. También mencionan que llevan 15 años solicitando un Plan Parcial para la zona.

Sobre la actuación de las autoridades para resolver el caso, los vecinos se expresan con desconfianza. A la SEDUVI reprochan lo siguiente: “nos dijeron que revocarían ese certificado y no lo ha hecho. Ya van 2 años”. Por su parte, consideran que la clausura

del INVEA fue por nimiedades, “porque no tenían cascos ni chalecos, sólo fue un rato”. También hay una impresión negativa respecto a las recientes administraciones de la delegación, identificadas como corruptas e inoperantes, “la delegación se lava las manos” dicen, lo mismo perciben del GDF que “no da respuesta”.

Al día de hoy, en el predio se puede ver que no hay obra, únicamente se han realizado trabajos de cimentación. Se encuentra en proceso un juicio de lesividad promovido por la Consejería Jurídica ante el TCADF para anular el certificado otorgado por la SEDUVI, así como un juicio de nulidad en relación a la Manifestación de construcción tipo 'B' para Obra Nueva, juicios que los vecinos no ven con buenos ojos; esto por la experiencia previa de haber perdido dos casos de predios donde igualmente demolieron las casas para construir edificios con papeles fraudulentos. “No tenemos ninguna tranquilidad, ni confianza en que este juicio se resuelva favorablemente a los vecinos” comentan.

La exigencia que los denunciantes identifican como la principal es “que se cumpla con la ley”. Asimismo, refieren la participación ciudadana como un proceso muy largo y difícil, sobre todo por los intereses en juego de los constructores, de quienes según declaran, han recibido amenazas.

**Foto 9**  
**El predio sobre la glorieta Valverde se encuentra bardeado desde el 2011**



© C.I.C.S.A. 2000 - 2011

Fuente: Usan en 74 obras el mismo amparo, Reforma 20 octubre 2011

**Foto 10**  
**Sellos oficiales de Suspensión de actividades y pancartas de una clausura ciudadana**



Fuente: Ponen ojo a obra en Guadalupe Inn, Reforma 27 octubre 2011

**Foto 11**  
**Vecinas salen a la calle para oponerse al proyecto**



Fuente: Protestan vecinos de Guadalupe Inn contra desarrollo de Ciber México, Jornada octubre 2011

**Foto 12**  
**Trabajos de excavación en el predio**



Fuente: A 100 días, nadie cae por amparo multiusos, Reforma 18 enero 2012

**Foto 13**  
**Vecinos manifiestan su oposición al predio.**



Fuente: A 100 días, nadie cae por amparo multiusos, Reforma 18 enero 2012

**Foto 14**  
**Diseño del proyecto a realizar en Valverde 60 que anuncia la agencia Nacif Serio Arquitectos.**



Fuente: [http://nacifserioarquitectos.com/valverde\\_60/nacif-serio-arquitectos-proyectos-edificios-vivienda-valverde.php](http://nacifserioarquitectos.com/valverde_60/nacif-serio-arquitectos-proyectos-edificios-vivienda-valverde.php)

Las líneas de actuación por parte de las autoridades del GDF en reacción al caso se concentraron en: obtener toda la información relativa a los predios denunciados, emprender las diligencias de verificación administrativa, presentar las denuncias penales e integrar las averiguaciones previas penales correspondientes, en contra del representante de *Ciber de México*, así como de diversos servidores públicos de la SEDUVI y de la Delegación Álvaro Obregón<sup>37</sup>, por haber otorgado los certificados de zonificación y sus respectivos registros de manifestación de construcción, basados infundadamente en el *ciberamparo*.

Asimismo, se iniciaron 54 procedimientos administrativos de revocación y 5 procedimientos administrativos de nulidad, resueltos por la SEDUVI; así como 9 juicios de lesividad promovidos ante el TCADF, entre ellos, el correspondiente al predio Valverde 60.

#### **e. Análisis jurídico del amparo**

El caso del amparo multiusos es uno de los que ha alcanzado mayor importancia en los últimos años, no sólo por el impacto que generó desde el punto de vista jurídico y social, sino también porque dejó en evidencia lo frágil del aparato gubernamental en cuanto al ejercicio de sus funciones de aplicación de la ley.

En efecto, las consecuencias del amparo otorgado por el Poder Judicial (en primer lugar, el amparo indirecto número P-732/98 substanciado por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y, en segundo lugar, el Tercer

---

<sup>37</sup> “En una de estas denuncias penales se señaló que el Director del Registro de Planes y Programas, el Subdirector de Documentación y Certificación y diversos registradores de la SEDUVI, actuaron “con rapidez inusual” al expedir en 2010 los certificados de zonificación de uso del suelo solicitados por Ciber de México. Las acusaciones penales alcanzaron también a los Directores Generales de Obras y Desarrollo Urbano y Jurídico y de Gobierno de la Delegación Álvaro Obregón, por “incurrir en graves omisiones” al ordenar, a petición de Ciber de México, el registro de manifestaciones de construcción y autorizaciones de uso y ocupación de inmuebles, a pesar de que esa empresa no había acreditado su propiedad sobre ellos.” (Bonifaz y Mostacero, 2013)

Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, dentro del expediente RA.- 143/2000) dejaron de manifiesto que la acción de la autoridad administrativa, lejos de buscar en el cumplimiento de dichas sentencias el menor impacto a la gestión urbana, generó actos administrativos que hicieron a esta última más vulnerable.

Lo anterior, puede ser claramente observado mediante la expedición de, al menos, 109 Certificados de Zonificación para Uso del Suelo Específico en distintas zonas de la Ciudad de México (no se tiene el dato exacto, pero las autoridades han considerado que éste es el número más aproximado), los cuales, sólo en algunos casos, fueron hechos valer por los particulares.

El objetivo de este apartado es analizar el contenido de estas sentencias y, posteriormente, vincularlo con los hechos que detonaron el conflicto. Sin embargo, no debemos dejar de mencionar que este conflicto se origina en los vicios legales de la publicación de los dieciséis programas delegaciones de desarrollo urbano (PDDU) en 1997.

Posteriormente a dicha publicación, fueron solicitados a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (por el Lic. Francisco José Ibáñez Rivero, abogado especialista en materia urbana y representante legal de la empresa Ciber de México, S.C. de R.L. de C.V.) distintos certificados de zonificación para uso del suelo específico en diversas delegaciones políticas, con el objeto de obtener una mayor densidad y niveles que los establecidos en los PDDU, no sólo de 1997, sino también en los programas anteriores.

Una vez que ello no fue autorizado, en virtud de las restricciones establecidas en dichos instrumentos, Ciber inició las acciones legales procedentes, en este caso, el juicio de amparo.

### **I. Juicio de amparo 732/98**

El treinta de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, la empresa promovió demanda de amparo indirecto<sup>38</sup>, el cual fue admitido para su análisis y resolución el nueve de diciembre del mismo año. Para complementar la demanda se promovieron dos ampliaciones de la misma. Ello, a partir de diversos hechos y de las contestaciones presentadas por la autoridad.

Aún cuando dentro de la demanda correspondiente se hicieron valer diferentes conceptos de violación<sup>39</sup>, la sentencia de este juicio otorga el amparo y protección de la justicia federal al promovente, específicamente, respecto de los dieciséis programas delegacionales de desarrollo urbano publicados el 10 de abril de 1997 (no de los planos y anexos técnicos de los mismos) y de veintitrés “Certificados de Zonificación para Uso del Suelo Específico”<sup>40</sup> expedidos en el año siguiente a la publicación de los PDDU.

El argumento central para declarar sin valor jurídico a los PDDUs de 1997 era que, si bien habían sido publicados en el Diario Oficial de la Federación, la publicación correspondiente no incluía las formalidades de su promulgación por el Presidente de la República (que entonces era todavía la autoridad competente para ello). Es decir,

---

<sup>38</sup> Esta demanda de amparo fue identificado con el número P-732/98 y fue resuelta por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Manuel de Jesús Rosales Suárez.

<sup>39</sup> Entre otros, por ejemplo, la ilegalidad de las Leyes Generales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de Asentamientos Humanos, de diversas normas oficiales mexicanas, así como la falta de factibilidad de servicios hidráulicos y la prestación del servicio agua potable y drenaje respecto a diversos inmuebles.

<sup>40</sup> Para una mejor referencia respecto de los números de certificado y ubicación de cada uno de ellos, éstos se encuentran detallados en Mostacero y Bonifaz, 2013.

toda vez que el procedimiento que se llevó a cabo para la publicación de estos programas de desarrollo urbano no cumplió con los requisitos legales exigidos para ello, los mismos se declararon inconstitucionales y, por tanto, no se consideraban vigentes, ni mucho menos aplicables. Esto quizá, en algunos otros casos, puede ser una práctica común respecto de la validez de algún instrumento jurídico. Sin embargo, en este caso, tomó especial relevancia y agravó la situación, en virtud de que la quejosa esgrimió el argumento de que la disposición que abrogó los PDDU anteriores a 1997 sí había quedado vigente, por lo que no había disposición legal en materia urbana que aplicara en las Delegaciones del Distrito Federal.<sup>41</sup>

En otras palabras, el argumento que hacía valer la empresa frente a la autoridad judicial era que, en virtud de que los veintitrés certificados de zonificación para uso del suelo específico habían sido emitidos de conformidad con las disposiciones previstas en los PDDU que ya habían sido declarados inconstitucionales y al no existir disposiciones legales urbanas aplicables en el Distrito Federal, los primeros debían ser otorgados conforme a los intereses del solicitante.

Ese argumento parecía encontrar respaldo en la sentencia que resolvió este juicio el día veintiuno de octubre de 1999 la cual, a partir de lo razonado en el Considerando Sexto, establecía que en virtud de que los dieciséis PDDU del Distrito Federal no fueron expedidos por el Presidente de la República ni refrendados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y que éstos habían sustentado el contenido de los citados certificados de zonificación se vulneraban las garantías individuales de la demandante, al no ser actos legales.

---

<sup>41</sup> Parece un argumento indefendible el afirmar que el decreto de publicación de los PDDUS sí era válido al dejar sin efectos los anteriores planes, pero no para otorgar efectos a los nuevos. Sin embargo, la autoridad administrativa parece haberlo aceptado en la emisión de certificados de uso del suelo, como se verá más adelante.

Un aspecto que llama la atención es que el juez hizo especial énfasis respecto a la publicación de los programas. En efecto, en la sentencia del juicio expuso que “si bien la palabra “promulgar” proviene del latín *pro vulgare* que significa “dar a conocer al pueblo”, este significado histórico no resultaba por sí mismo suficiente para estimar que la obligación de promulgar los PDDU quedaba cumplida con el hecho de difundirlos a través de la Gaceta Oficial o del Diario Oficial de la Federación”.

Para el caso que nos ocupa (específicamente sobre los dos casos analizados en este estudio), es importante mencionar que los alcances de la sentencia de amparo, según lo señala el juez en el propio documento sólo “se limita a proscribir la aplicación a Ciber de México, S.C. de R.L. de C.V. de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano” en cada una de las delegaciones del Distrito Federal.

Un último aspecto que la sentencia resolvía era el relacionado con la solicitud que la empresa hizo a la Directora del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, la cual fue resuelta en forma de recurso de inconformidad, pero que fue formulada con fundamento en el artículo Octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el juez ordena dar “respuesta congruente a la petición elevada por la quejosa” y, por tanto, que fuera “notificada personalmente”.

## **II. Revisión administrativa 143/2000**

No conforme con los alcances de la muy favorable sentencia que había sido emitida a su favor, Ciber de México promueve la revisión de la misma el cinco de noviembre de 1999. En este caso, tocó conocer del mismo al Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa (expediente RA.- 143/2000).

Diversos fueron los agravios hechos valer por la empresa dentro del recurso de revisión. Sin embargo, el que cobra mayor relevancia por los alcances que logró en su aplicación fue el relacionado con la Directora del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, en virtud de que, en la sentencia que se recurría, se ordenó que ésta diera una “respuesta congruente a la petición elevada por la quejosa” en relación a la expedición de diversos Certificados de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos.

De acuerdo con lo señalado por Ciber de México, el juez había violado con su sentencia las reglas del juicio, al dejar de analizar todos los actos reclamados y, por tanto, no ordenar a la Directora del Registro que emitiera “nuevos certificados considerando permitidos los usos solicitados”.

Dicha solicitud se fundamentó en los mismos argumentos expresados por la empresa en la primer demanda, en la que se afirmaba que si los programas delegacionales de desarrollo urbano expedidos con anterioridad a 1997 ya habían sido abrogados<sup>42</sup> y los promulgados en ese mismo año fueron declarados inconstitucionales en la sentencia del 21 de octubre de 1999, por lo tanto para la quejosa era claro que cuando los certificados fueron solicitados “no había norma aplicable, dentro del territorio del Distrito Federal, que determinara el uso a que deben dedicarse los inmuebles”, por lo que no había razón alguna para que se negara su solicitud en los términos planteados, es decir, con el uso que requería para sus intereses.

La empresa trató de reafirmar su dicho señalando que “todos los usos estuvieran permitidos para ella, y que era obligación de la autoridad responsable, Directora del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, expedir tales certificados

---

<sup>42</sup> Por el artículo Transitorio Segundo del decreto presidencial del 7 de abril de 1997.

considerando permitido el uso solicitado, en virtud de que para los gobernados todo lo que no está prohibido está permitido”.

“El punto defendido por Ciber de México seguía siendo que la autoridad responsable no debía aplicar ningún PDDU del 10 de abril de 1997 y mucho menos de fechas anteriores, porque a ello había conducido la abrogación total de los PPDU por el decreto presidencial del 7 de abril de 1997.”<sup>43</sup>

Sin embargo, aún cuando todos los argumentos hechos valer por la empresa resultaban válidos y de consistencia “legal”, la autoridad judicial buscó la manera de sólo confirmar la primer sentencia.

En este caso, el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, integrado por los magistrados Lucía Piña Hernández (presidenta y relatora), Margarita Beatriz Luna Ramos y Carlos Alfredo Soto Villaseñor, el siete de febrero de 2001 emitió la resolución que resolvió el recurso interpuesto por la empresa, confirmando la sentencia de amparo y ordenando a la Directora del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que respondiera en forma “congruente” la petición realizada por CIBER DE MÉXICO, S.C. de R.L. de C.V.” y que ésta fuera “notificada personalmente”.

Lo anterior, con base los siguientes criterios.

“ ...

---

<sup>43</sup> Bonifaz y Mostacero, Op. Cit.

Por otro lado, es infundado lo que señala la recurrente respecto de que el juzgador al conceder el amparo solicitado, indebidamente no ordenó a las autoridades que se le expidieran los certificados que solicitó.

Lo anterior resulta así, en virtud de que el artículo 80 de la Ley de Amparo, establece que la concesión del amparo, tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, volviendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación y asimismo, obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate, cumpliendo con lo que la misma garantía exija.

En el caso de amparo contra leyes, en virtud de que la decisión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley que se decreta en una sentencia de amparo que ha causado ejecutoria, constituye cosa juzgada, consecuentemente, si se concedió el amparo solicitado, el efecto inmediato será multiplicar la validez jurídica de la ley reclamada en relación con el quejoso y si el juicio se promovió en contra del primer acto de aplicación, éste también será contrario al orden constitucional, y dentro del mismo supuesto de concesión del amparo, ninguna autoridad puede volverle a aplicar válidamente la norma jurídica que ya se juzgó.

En el caso concreto, si en la especie se concedió el amparo en contra de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal mencionados, por considerarse inconstitucionales, reclamándose éstos con motivo de su primer acto de aplicación que la quejosa en su demanda de garantías inicial hizo consistir en la expedición de los certificados de zonificación con folios .... consecuentemente, el efecto del amparo será que no se aplique en perjuicio de la quejosa los programas Delegacionales reclamados, haciéndose extensiva la concesión del amparo a los certificados impugnados por encontrarse fundados en disposiciones legales viciadas de inconstitucionalidad.

Ahora bien, si bien es cierto que la sentencia de amparo también puede dictarse para ciertos efectos, para ello se debe atender al acto reclamado y a la garantía violada, pues si se trata de una solicitud, el efecto deber ser para que se conteste, sin embargo cuando se trata de facultades discrecionales, el efecto del amparo sólo puede ser para que se respete la garantía que se violó (audiencia, petición y fundamentación y motivación).

En consecuencia, en el caso concreto, al haber reclamado la quejosa la inconstitucionalidad de los citados Programas Delegacionales de que se

trata, con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en la negativa expresa contenida en los certificados reclamados, de autorizarle el uso de suelo solicitado, y al haberse estimado que tales Programas Delegacionales eran inconstitucionales, la concesión del amparo acertadamente el a quo la hizo extensiva a sus actos de aplicación al haberse emitido con fundamento en ordenamientos inconstitucionales, y la concesión, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, sólo puede tener el alcance de que no se le vuelvan a aplicar dichos ordenamientos legales; sin que exista fundamento alguno para que el Juez de Distrito ordene a la autoridad que expida las autorizaciones respectivas, como lo pretende la quejosa.

....

Sin que pase inadvertido para este Tribunal Colegiado, como lo argumenta la quejosa, que de acuerdo con el artículo Segundo transitorio del Decreto por el que se aprueban los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el siete de abril de mil novecientos noventa y siete, se abrogaron los Planes Parciales de Desarrollo Urbano correspondientes a cada Delegación del Distrito Federal.

...

En consecuencia al resultar inoperante e infundados los agravios analizados procede confirmar la sentencia recurrida.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.- En la materia de la revisión SE CONFIRMA la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- Se SOBRESSEE en el juicio en términos del resolutivo primero de la sentencia que se recurre, con excepción de la Directora del Registro de Planes y Programas de Desarrollo Urbano, del Gobierno del Distrito Federal.

TERCERO.- La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE A CIBER MEXICO, S.C. DE R.L. DE C.V., en contra de los actos y autoridades y para los efectos señalados en el último considerando de la sentencia que se recurre en términos del tercer resolutivo de dicho fallo.

...”

Como se podrá observar, a partir de una lectura muy cuidadosa de estas resoluciones, se concluye que nadie puede pretender hacer creer que las sentencias judiciales (de primera y segunda instancia) obligaban a la autoridad administrativa (específicamente, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y no así, por supuesto, a las Delegaciones del Distrito Federal) a resolver favorablemente cualquier solicitud de la empresa, por lo que no existían motivos legales contundentes que justificaran la expedición de certificados de zonificación como los de Plaza Jolie y Valverde 60, así como de muchos otros casos.

#### **f. Referencias**

##### **Ponencias**

BONIFAZ ALFONZO, Leticia y MOSTACERO MAGADAN, Jonathan, 2013, “El costo perjuicio del amparo en las construcciones. (El denominado amparo multiusos)”

##### **Hemerografía**

“A 100 días, nadie cae por amparo multiusos”, *Reforma* 18 enero 2012

“Las fachadas de Jolie Plaza en Jardines del Pedregal”, *Excélsior* 21/03/2013

“Combatirán a Plaza Jolie en Jardines del Pedregal”, *Excélsior* 28/08/2013

“Ponen ojo a obra en Guadalupe Inn”, *Reforma* 27 octubre 2011



“Protestan vecinos de Guadalupe Inn contra desarrollo de Ciber México”, *La Jornada* octubre 2011

“Retiran sellos de suspensión a Jolie Place en Jardines del Pedregal”, *Excélsior* 20 agosto 2013

“Revisa Seduvi amparo usado en 74 obras”, *Reforma* 20 octubre 2011

“Usan en 74 obras el mismo amparo”, *Reforma* 20 octubre 2011

“Temen que abra plaza ilegal en Jardines del Pedregal”, *Excélsior* 11/03/2013

### **Sitios de internet**

<http://maps.google.com.mx>

[http://nacifserioarquitectos.com/valverde\\_60/nacif-serio-arquitectos-proyectos-edificios-vivienda-valverde.php](http://nacifserioarquitectos.com/valverde_60/nacif-serio-arquitectos-proyectos-edificios-vivienda-valverde.php)

<http://www.patronatopedregal.org.mx>

## 4. Servicio Tlalpense

### a. Introducción

La construcción de una gasolinera en la Delegación Tlalpan es motivo de conflicto entre el propietario del predio y los vecinos de la Unidad Habitacional Tlalpan II, localizada a 15 metros de distancia, lo que contraviene la normatividad ambiental. Tras una efectiva movilización de los vecinos en el terreno jurídico, una sentencia ordena la clausura definitiva y la demolición de la gasolinera. Al momento de la realización de este estudio la gasolinera no estaba en operación pero no se había iniciado su demolición.

### b. Antecedentes

El conflicto por la gasolinera El Tlalpense surge por la construcción y operación de una estación de servicio (gasolinera) en Av. Insurgentes Sur no. 4097, Colonia Santa Úrsula Xitla, Delegación Tlalpan.

El conflicto inicia con la reacción al proyecto por parte de algunos vecinos del condominio contiguo. A principios de 2009, residentes del Conjunto Residencial Tlalpan II, ubicado en Insurgentes Sur 4031, advierten los trabajos de remodelación del Restaurante Arroyo y del Restaurante Enrique, a los que se suman trabajos de excavación en el predio de Insurgentes Sur no. 4097, propiedad del dueño del Restaurante Enrique, Jorge Talavera Ugalde.

Ante la curiosidad por lo que se construiría en el predio, los vecinos se acercan al dueño quien, de primera reacción, explica las excavaciones como parte de los trabajos

de remodelación de su restaurante. Días después, el dueño envía a sus representantes legales para exponer a los vecinos que se trataba de la construcción de una gasolinera que ya contaba con la Manifestación de Impacto Ambiental y todos los permisos correspondientes; además de esto, la charla se centra en los beneficios que obtendrían del proyecto, entre ellos, mayor vigilancia, iluminación y sobre todo, la comodidad de una gasolinera más cercana; incluso, proponen a los residentes que de aceptar el proyecto sin cuestionamientos, podrían financiarse mejoras al condominio, como pintura de áreas comunes y mantenimiento en general.

De las cotidianas reuniones de condóminos nace un comité formal<sup>44</sup> para definir acciones para oponerse a la gasolinera, los más activos son amas de casa o personas jubiladas, como Alicia Valencia, aunque no todos los vecinos responden de la misma forma, ya que algunos permanecen indiferentes, mientras otros consideran la gasolinera como una buena idea. Alrededor de 100 vecinos, un número representativo de condóminos, firman el primer acuerdo para emprender acciones de rechazo; sin embargo, a lo largo del proceso algunos “perdieron interés o se desesperaron”. Con grandes esfuerzos, veintidós vecinos cubren los honorarios del abogado que llevó el caso, mientras que únicamente diez participan activamente en la movilización.

Entre los argumentos para oponerse a la gasolinera están, en primer lugar, el riesgo de una explosión “como ocurrió con la Guardería ABC”, y enseguida, los efectos sobre el tránsito vehicular en la zona, siendo la proximidad su principal preocupación. Llama la atención que para Alicia Valencia, el agravio central es el engaño que montara el dueño del predio al decirles que se trataba de la remodelación del restaurante, cuando en realidad construía una gasolinera. La demandante ve en el

---

<sup>44</sup> Aunque en 2011, se considera constituir una asociación civil, no se llega a formalizar la intención, por lo que la movilización de rechazo contra la gasolinera queda desde un principio en manos de un comité formal organizado *ex profeso*, aunque limitado en el número de integrantes.

juicio que emprendió una forma de hacer frente “al desprecio de los ricos, quienes sólo quieren hacer dinero sin pensar en la gente”.

Por cuenta propia, los vecinos investigan e identifican en el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo lo que en su imaginario se convertiría en el principal y legítimo argumento para defenderse jurídicamente: “la gasolinera no puede estar a menos de 100 metros de concentraciones masivas”. Si bien nadie del comité tiene nociones de normatividad urbana, la demandante se apoya en sus hijos, un abogado y una arquitecta.

#### **c. ¿Qué está en juego?**

Lo que está en juego es la construcción de una gasolinera a muy corta distancia (bastante menor respecto de los límites permitidos) de predios destinados a vivienda.

#### **d. Desarrollo del conflicto**

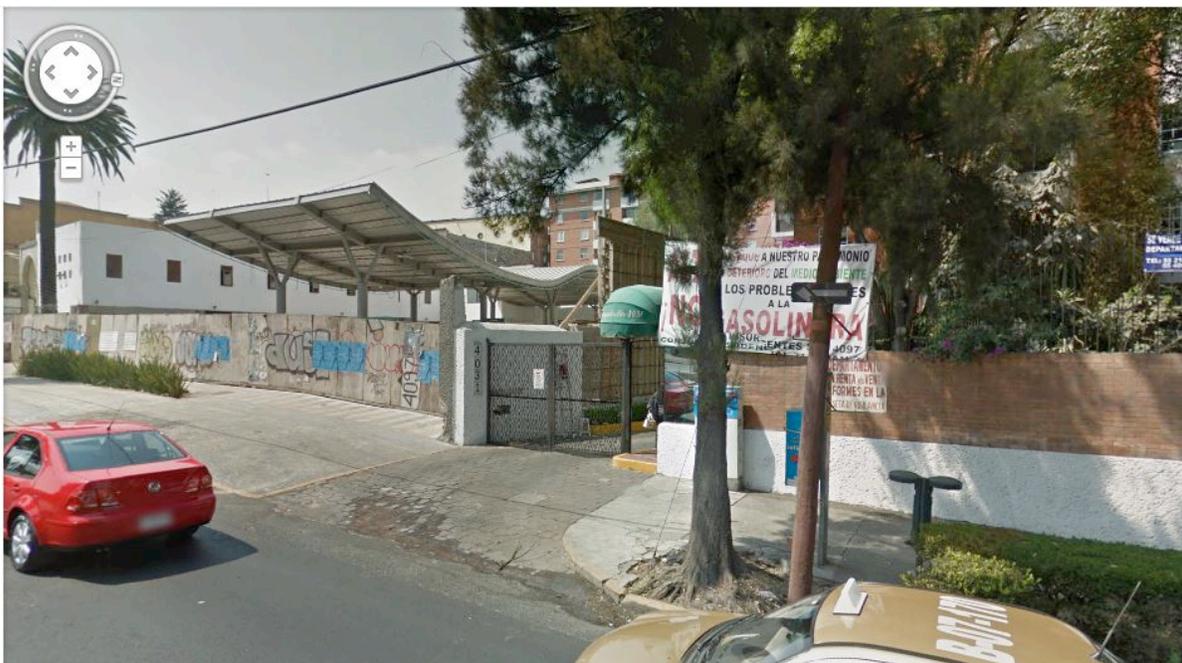
De acuerdo al PDDU de Tlalpan, al predio en cuestión corresponde una zonificación H3/40 dentro de un polígono de Zona Histórica. Sin embargo, la SEDUVI otorga un Certificado de Uso de Suelo (folio no. 54152-183CAGU09) con fecha del 15 de septiembre de 2009, asignando una zonificación HM/8/40 con el argumento de que al predio le aplica una norma de vialidad y el 28 de julio de 2009 la misma dependencia otorga un Dictamen de Impacto Urbano (DGAU.09/DEIU/040/2009) con fecha del 28 de julio de 2009.

Por su parte, la SMA emite la Autorización en materia de Impacto Ambiental (SMA/DGRA/DEIA/002927/2009), incumpliendo con el artículo 63, fracciones IV y V del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, respecto al “distanciamiento mínimo

de cincuenta metros desde los puntos de riesgo de una actividad riesgosa, que incluyen, pero no se limitan, a despachadores o tanques de combustible, hasta los límites de predios destinados a vivienda, independientemente de su tipo o densidad” y de cien metros hasta centros de concentración masiva.

La gasolinera se encuentra a menos de 50 metros de distancia de centros de concentración masiva como son restaurantes, un colegio, un área de juegos infantiles y la vía de paso del metrobús. De igual forma, el predio se encuentra a menos de 15 metros del condominio que habitan los denunciantes cuyos testimonios han sido considerados para el presente análisis.

**Foto 15**  
**Unidad habitacional localizada a 15 metros del predio**  
**donde se construye la gasolinera.**



Fuente: [maps.google.com.mx](https://maps.google.com.mx), consultado en septiembre 2013.

Asimismo la Delegación Tlalpan registra la Manifestación de Construcción tipo C con fecha del 21 de septiembre de 2009, aún sin contar con el visto bueno de la SETRAVI que se había establecido como condicionante en el Dictamen de Impacto Urbano.

**Foto 16**  
**Delimitación de los predios que comprenden el Conjunto Residencial Tlalpan II, así como el Restaurante Enrique y la gasolinera.**



Fuente: maps.google.com.mx (consultado el 23 de octubre del 2013; fecha del mapa: 29 de diciembre de 2009).

El primer acercamiento de los vecinos con autoridades del GDF fue con la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal. Alejandro Rafael Nyssen Ocaranza, entonces

Director de Regulación Ambiental, les explica detalladamente los requisitos y características técnicas a cumplimentar para la operación de una gasolinera. No obstante, los vecinos sienten desconfianza cuando se enteran del vínculo entre Nyssen y la consultora que había elaborado la Manifestación de Impacto Ambiental para el proyecto.

Pendientes del avance de la obra, los vecinos insisten en presentar su caso ante distintas dependencias, incluidas la Secretaría del Medio Ambiente (SMA), la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI), la Secretaría de Protección Civil, la Delegación Tlalpan y la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT); incluso acuden a PEMEX para presentar una queja, misma que fue rechazada, por lo que se deciden a emprender un juicio de nulidad ante el TCADF.

Es así como el 9 de diciembre del 2009 la C. Alicia Valencia Soto, representante de los vecinos del Condominio Tlalpan II, promueve una demanda de nulidad por la emisión del certificado de uso de suelo, la resolución en materia de Impacto Ambiental y el registro de la Manifestación de de construcción tipo C, con la intervención de la PAOT como tercero perjudicado. Al día siguiente, el TCADF admite la demanda, otorgando la suspensión.

Los vecinos señalan la falta de seguimiento por parte de todas las autoridades antes mencionadas a su caso, con excepción de la PAOT, cuya intervención consideran crucial para la resolución de la sentencia a su favor, calificando como excelente su asesoría legal y técnica. Por su parte, la SEDUVI es percibida como una dependencia corrupta que siempre intentó desmotivarlos de denunciar.

La presión política se estimó como un acompañamiento obligado a la movilización desde el ámbito jurídico. Se promovieron algunas manifestaciones afuera del

condominio, sobre la Avenida Insurgentes con el propósito de llamar la atención de las autoridades, así como dar a conocer el caso a otros ciudadanos. En este sentido, los medios de comunicación cubrieron el caso de manera discreta pero en apoyo a la causa de los vecinos, quienes se sirvieron de la relación de uno de ellos con periodistas como Miguel Ángel Granados Chapa, Carmen Aristegui y Carlos Payan; destaca el seguimiento al caso por parte de un medio electrónico alternativo *difunet.blogspot.mx*.

En mayo de 2012, se lleva a cabo una reunión de trabajo realizada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre el jefe delegacional en Tlalpan, Higinio Chávez y los vecinos inconformes, para quienes, de acuerdo a su vocero, Javier Méndez Guzmán, el delegado “se la pasó prácticamente como abogado defensor de los intereses de los inversionistas y no de sus representados” (Decepciona a vecinos de Tlalpan actitud de su jefe delegacional, Milenio, 3 de mayo, 2012). Tras la junta, el representante de los vecinos se pronuncia por “elevar a rango de ley el establecimiento de distancias entre gasolineras y zonas habitacionales, así como castigar a quienes utilizan la ley para retrasar su cumplimiento”, expectativa que se enunciaría en repetidas ocasiones.

Los vecinos describen el litigio como desgastante física, emocional y económicamente, particularmente por el episodio en que el dueño de la gasolinera presenta una demanda por daño moral en contra de algunos vecinos, lo que provoca incluso la salida de algunos miembros del comité.

En relación a la jueza que dicta sentencia, los vecinos reconocen su esfuerzo por fortalecer el caso, “entregó una resolución bien fundamentada en el ámbito jurídico y sobre todo en el ético.” En un balance, los vecinos coinciden en que aún con este resultado satisfactorio, “queda la obligación de dar seguimiento al caso para el resto de nuestras vidas”. Destacan la importancia de permanecer pendientes de que se

cumpla la sentencia, vigilancia que permanecerá mientras la gasolinera no sea derribada y no se declare la nulidad de todos los permisos “para evitar que alguna autoridad corrupta permita nuevamente el uso de suelo indebido y el dueño reactive la operación de la gasolinera”.

#### **e. Análisis jurídico**

A diferencia de los otros conflictos que se han analizado en el presente trabajo, en el caso de la construcción de una estación de servicio (gasolinera) conocida como “SERVICIO TLALPENSE” confluyen diferentes elementos que implican violaciones a la legislación urbana (en materia de uso de suelo, construcciones, impacto urbano) y ambiental (impacto ambiental).

En efecto, como en otros casos, como se muestra en el expediente correspondiente de la PAOT<sup>45</sup>, el fondo de este asunto se encuentra en la expedición de un certificado de uso de suelo en el que se permite la construcción de una gasolinera y, a partir de ello, son autorizados el impacto ambiental y la construcción de la misma.

Como se sabe, el predio en el que se construyó la gasolinera se ubica en un área habitacional dentro de un polígono identificado por el PDDU como Zona Histórica en donde, además, el Gobierno Federal la decretó como “Zona de Monumentos Históricos en la Delegación Tlalpan”<sup>46</sup>, en las cuales no se aplican normas de vialidad.

A pesar de dichas disposiciones legales, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal le otorgó a la empresa un certificado de uso de suelo en el que,

---

<sup>45</sup> PAOT-05-300/J-120-00241-2010

<sup>46</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1986.

esgrimiendo una norma de vialidad, se cambia el uso de suelo a habitacional mixto y, por tanto, se permite la instalación de este giro.

Por lo que hace a la legislación ambiental, los dictámenes formulados por la PAOT y por la Secretaría de Transportes y Vialidad señalan que la Secretaría de Medio Ambiente otorgó la autorización de impacto ambiental sin considerar las disposiciones del Reglamento de la Ley en la materia que establece que para la realización de algunas actividades “deberá estimarse un distanciamiento mínimo de cincuenta metros desde los puntos o tanques de combustible hasta los límites de predios destinados a vivienda, independientemente de su tipo o densidad ... la distancia mínima deberá ser de cien metros desde los puntos relevantes de riesgo que incluyen, pero no se limitan, a despachadores o tanques de combustibles hasta centros de concentración masiva”.

Esta última disposición no se cumple, toda vez que diversos establecimientos se encuentran ubicados a menos de 50 metros de distancia de la misma, incluso, la vía de paso del Metrobús de Insurgentes Sur se localiza a una distancia aproximada de 25 metros. Dicha autoridad señaló que, la autorización fue otorgada toda vez que dichas disposiciones son “sólo criterios que en un momento dado puede modificar con medidas y condicionantes que atenúen el riesgo”<sup>47</sup>.

Respecto de las disposiciones aplicables en materia de construcción e impacto urbano, es importante señalar que si bien el dictamen de impacto urbano fue concedido a la empresa, el mismo fue condicionado a que previo el registro de la manifestación de construcción se debía obtener el visto bueno de la Secretaría de Transporte y Vialidad, lo cual no ocurrió.

---

<sup>47</sup> Dictamen técnico de la PAOT, 2010.

Las anteriores violaciones, a consideración de las diferentes autoridades involucradas, podrían llevar a la revocación de las autorizaciones y licencias otorgadas a la empresa, lo cual también se consideró como parte del juicio contencioso promovido en el año 2010 por Alicia Valencia Soto, en su carácter de afectada directa por ser vecina de la gasolinera que se pretendía construir.

El 9 de diciembre de 2009 Alicia Valencia Soto presentó, ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, demanda de nulidad en contra de las siguientes autoridades:

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal por la expedición del Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico de fecha 15 de septiembre de 2009 y diversas factibilidades
- Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal por la autorización de impacto ambiental emitida el 18 de mayo de 2009, y
- Delegación Tlalpan por el registro de manifestación de construcción tipo C recibida el 21 de septiembre de 2009

Como terceros perjudicados en este juicio se señala a la empresa “SERVICIO TLALPENSE, S. A. DE C. V.” y a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

El objetivo de interponer el juicio de nulidad era obtener la nulidad lisa y llana de los permisos y autorizaciones antes referidas. La Ponencia Once de la Cuarta Sala Ordinaria de dicho Tribunal otorgó la suspensión de los actos para el efecto de “ ... evitar que se construya y opere ... una gasolinería en donde no se encuentra permitido por la legislación aplicable ...” con el objeto de preservar la materia del juicio

contencioso, ... pues en el caso concreto, de no concederse la medida cautelar, se corre el riesgo por la demora que represente la substanciación y resolución del presente juicio, que se ejecute la obra pública, quedando sin materia el mismo<sup>48</sup>.

La promovente del juicio de nulidad hace valer su *interés legítimo*, conforme a lo previsto por la fracción XIII del artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la cual lo define como el *derecho de los particulares para activar la actuación pública administrativa en defensa del interés público y la protección del orden jurídico*.

Las irregularidades señaladas al inicio de este apartado respecto de las autorizaciones y permisos obtenidos por la empresa, fueron señalados por la demandante como conceptos de nulidad dentro de su demanda especificando que, además, la construcción de la gasolinera:

- “Vulnerará mi derecho a gozar de un medio ambiente sano para mi salud y bienestar, al exponer permanentemente mi vivienda a los efectos negativos que la gasolina produce al ambiente y a la salud de las personas.
- Pondrá en peligro mi integridad y la de mi familia, al desarrollarse una actividad riesgosa de mi vivienda, a pesar que la ley no lo permite a tan corta distancia.
- Afectará irreparablemente una zona con valor histórico en detrimento de todos los que vivimos en la ciudad, además de provocar problemas de tránsito vehicular que redundará en contaminación ambiental por emisiones a la atmósfera, ruido y en un detrimento en general al espacio público

---

<sup>48</sup> Acuerdo dictado por la Cuarta Sala Ordinaria Ponencia Once del TCADF el día diez de diciembre de 2009.

- La existencia de una gasolinería tan cerca de mi domicilio generará un efecto adverso en el valor de mi inmueble.”

De esta manera la PAOT, al momento de presentar su contestación a dicha demanda (24 de febrero de 2010), señaló que resultaba procedente declarar la nulidad lisa y llana de los actos impugnados por la demandante a partir de las irregularidades que los mismos presentaban. En este mismo sentido fue presentado el escrito de la Secretaría de Transporte y Vialidad, también, en su carácter de tercero perjudicado en el juicio de nulidad número A-5632/09.

Cabe hacer mención que, a lo largo de todo este procedimiento, la empresa “SERVICIO TLALPENSE, S. A. DE C. V.” promovió medios de impugnación (específicamente diversos amparos indirectos) en contra de la actuación de las diferentes autoridades involucradas.

Específicamente, la Delegación Tlalpan sancionó a la empresa con una multa de \$45,968.00, así como con la clausura de las obras registradas en su manifestación de construcción, toda vez que la misma fue autorizada indebidamente (resolución de fecha 13 de abril de 2010). Sin embargo, mediante sentencia emitida el 30 de abril se declaró la nulidad de la orden de inspección que dio origen al procedimiento administrativo y que derivó en la resolución antes citada, en virtud de que la orden de inspección no contenía el nombre del representante legal de la empresa.

Como podrá observarse, en términos generales, muchas de las actuaciones de las autoridades administrativas son declaradas nulas por cuestiones formales que no son atendidas durante los procedimientos de inspección y vigilancia que éstas llevan a cabo.

Por desgracia, para la realización del presente estudio no se pudo acceder a la sentencia del TCADF que resolvió definitivamente este litigio. Sin embargo, el testimonio de los vecinos indica que dicha sentencia declaró la nulidad tanto de la autorización en materia ambiental como del certificado de uso del suelo.

## **Referencias**

### **Documentos**

Sentencia en el juicio de nulidad número A-5632/09.

Recomendación PAOT 01/2011, pp. 83-85

### **Hemerografía**

Decepciona a vecinos de Tlalpan actitud de su jefe delegacional, Milenio, 3 de mayo, 2012.

Presiona PAOT y Secretaría de Gobierno a Magistrados por fallo histórico, Excélsior, 5 de octubre de 2010.

Vecinos de Tlalpan ganan lucha legal contra gasolinera, Crónica, 11 de febrero de 2013.

### **Videos**

<http://tu.tv/videos/conjunto-residencial-tlalpan-ii>

## 5. Fuentes Brotantes

El conflicto conocido como “Fuentes Brotantes” es el único de los casos analizados que no tiene eco mediático ni una historia de movilización social detrás. Se trata de un predio cercano al Parque Fuentes Brotantes, en la Delegación Tlalpan, al que la entrada en vigor del nuevo Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) en el año 2010 modifica su uso de suelo a Área Verde, prohibiendo toda posibilidad de construcción, la cual antes era permitida hasta en 2 niveles de altura (en el PDDU de 1997).

La propietaria afectada, que es una persona moral denominada Joa Inmobiliaria, S. A de C. V., ve en esta modificación una violación a su derecho de uso, goce y disfrute de un predio de su propiedad. Llama la atención que aún cuando la resolución de los jueces hubiera podido resignificarse como decisión ejemplar para la protección al medio ambiente, ningún medio de comunicación, organización ambiental o asociación de vecinos se haya enterado del caso, menos aún lo haya hecho público.

### a. Antecedentes

El 28 de septiembre de 1936, el presidente Lázaro Cárdenas emite el decreto por el que se establece el “Parque Nacional Fuentes Brotantes de Tlalpan”, con una extensión total de 129 hectáreas, con el propósito de preservar la belleza natural de la zona, impulsar proyectos para el aprovechamiento de los recursos forestales y de piscicultura, así como establecer un lugar de enseñanza y práctica para la Escuela de Guardas Forestales impulsada por Miguel Ángel de Quevedo. A propósito de los propietarios afectados por el decreto, su artículo tercero preveía lo siguiente:

“Las dotaciones ejidales que resulten afectadas, serán ampliadas con terrenos situados fuera de los linderos del Parque Nacional y los propietarios de los terrenos particulares que queden incluidos dentro de la presente declaración (...) serán indemnizados (...)” (Diario Oficial de la Federación, 28 de Septiembre de 1936)

El acotamiento del Parque ocurre con el proceso de urbanización de la segunda mitad del siglo XX, particularmente con la ampliación y construcción de avenidas y vías rápidas como Insurgentes y Periférico, así como la edificación de la Villa Olímpica, de nuevas colonias y unidades habitacionales, entre ellas, la Unidad Habitacional Fuentes Brotantes que promueve el FOVISSSTE.

**Mapa 4**  
**Extensión original y actual del Parque Nacional Fuentes Brotantes.**



Fuente: [www.planetatlalpan.com](http://www.planetatlalpan.com)

El 16 de abril de 1999, mediante un Acuerdo entre la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el Gobierno del Distrito Federal, el Parque de Fuentes Brotantes de Tlalpan es recategorizado como Parque Urbano de competencia local. De conformidad con lo establecido en ese Acuerdo:

“El estudio técnico justificativo establece que el Parque Nacional Fuentes Brotantes de Tlalpan se encuentra en condiciones de grave deterioro ecológico y reducción de superficie. El parque ha perdido las características por las cuales fue constituido. Por lo tanto, se propone su recategorización, constituyéndolo en área natural protegida de competencia del Distrito Federal, bajo la categoría de Parque Urbano.” (Diario Oficial de la Federación, 16 de Abril de 1999).

A partir del 19 de enero de 2004, la Delegación Tlalpan asume la administración del Parque, hasta entonces de resguardo federal. Sin embargo, la falta de presupuesto dificulta la tarea de gestión y vigilancia. Es característica la presencia de asentamientos irregulares en la zona.

A principios del año 2013, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el gobierno delegacional pone en marcha la rehabilitación del Parque, mediante un proyecto integral que tiene como objetivos: a) el saneamiento, b) la reforestación, c) la vigilancia, d) la recuperación del agua y e) el ordenamiento del comercio (El Sol de México, 30 de enero de 2013, “Rehabilita Tlalpan 8.1 hectáreas del Parque Nacional Fuentes Brotantes”).

Hasta ahora, continúa pendiente la elaboración de un Programa de Manejo y la revisión del PDDU para Tlalpan, con el propósito de establecer la zonificación del parque como ANP local, habiendo revocado el Decreto federal que le da origen y

promoviendo uno nuevo, como sugiere la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal en la Recomendación 01/2013.

Por su parte, la Colonia Fuentes Brotantes, predominantemente de uso residencial, ha presentado en los últimos años el problema de construcciones irregulares, denunciadas por vecinos que se oponen a proyectos inmobiliarios que implican redensificar la zona. (Reforma, 14 de agosto de 2011, “Clausuran' en Tlalpan construcción irregular”)

#### **b. ¿Qué está en juego?**

El conflicto que nos ocupa tiene su origen en la modificación al uso de suelo de un predio cercano al Parque Fuentes Brotantes, fijado en el PDDU para Tlalpan de 1997<sup>49</sup> como E2/40 (Equipamiento Público y Privado, altura 2 niveles máximo de construcción, 40% mínimo de área libre) y retipificado como AV (Área Verde) de acuerdo al PDDU que entrara en vigor el 13 de agosto de 2010.

El agravio que ve la propietaria en esta modificación es la violación a sus garantías individuales y particularmente al derecho de propiedad sobre el predio, a partir de un cambio del tipo de uso de suelo que estima “inconstitucional”. Ante ello, la afectada interpone un juicio de amparo, argumentando que con dicho cambio del tipo de uso de suelo que es aplicable a su predio, le es impedido el uso, goce y disfrute que legalmente le pertenece, lo que le representa un perjuicio de imposible reparación.

---

<sup>49</sup> Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de abril y el 31 de julio del año de 1997.

### **c. Desarrollo del conflicto**

El 26 de abril de 1989 la propietaria en cuestión adquiere el predio objeto del conflicto pero no es sino hasta el 3 de mayo del 2007 que tramita una Manifestación de Construcción tipo “A”, que se le otorga para la construcción de una barda perimetral de 135 m<sup>2</sup> para el predio.

Cinco días después, el entonces Director de Licencias de la Delegación Tlalpan suspende la obra hasta en tanto no reciba respuesta de la SEDUVI a la solicitud expresa respecto a la limitación exacta de la “Zona Especial de Desarrollo Controlado Fuentes Brotantes”<sup>50</sup> y si el predio en disputa se encuentra dentro o fuera del mismo. La respuesta se le notifica el 18 de septiembre de 2007.

Aún desconociendo el alcance de las modificaciones que el PDDU para Tlalpan que entraba en vigor implicaría para su predio, el 17 de febrero del 2011 la propietaria presenta ante la SEDUVI la Solicitud de Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, el cual le es entregado el 1º de marzo del mismo año.

Es entonces cuando se notifica a la propietaria que, de conformidad con las disposiciones previstas en el PDDU para Tlalpan, al medio o inmueble de referencia le aplica la zonificación AV (Área Verde), en la cual el uso de suelo para vivienda en cualquier superficie a ocupar del predio queda prohibido por no autorizarlo la tabla de usos del suelo vigente.

---

<sup>50</sup> Según el Acuerdo que determina la zona especial de desarrollo controlado Fuentes Brotantes, publicado el 3 de octubre de 1991.

Luego de varios intentos infructíferos para revalidar la autorización para Construcción de Barda, la propietaria ingresa una demanda de garantías, remitida al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, registrada el 18 de marzo del 2011 y admitida el 1º de abril de 2011.

El 16 de noviembre de 2011 se celebra la audiencia constitucional en la que el Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal dicta sentencia definitiva, en el sentido de sobreseer el juicio de amparo promovido y negar la protección constitucional solicitada. Inconforme con la sentencia, la quejosa interpone un recurso de revisión, admitido el 2 de enero de 2012 por el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El 4 de julio de 2012 este Tribunal emite una sentencia que confirma la que fue recurrida y sobresee el juicio de amparo promovido, con los argumentos de que la quejosa no precisa qué garantías individuales se infringen con la modificación al PDDU o qué disposiciones legales fueron transgredidas, omite indicar de qué manera se le impide la disposición de ese predio, así como mencionar qué disposición del PDDU controvertido le causa perjuicio o se le aplicó por parte de la autoridad responsable que lo obligara a no gozar de su inmueble.

De acuerdo a la sentencia, “la quejosa se limita a realizar simples afirmaciones sin fundamento ni sustento jurídico, no expone de manera clara los motivos por los que considera que el acto reclamado es contrario a los derechos fundamentales supuestamente infringidos, ni señala los motivos que evidenciaran los vicios de constitucionalidad atribuidos a esa actuación”. De ahí que se declara infundado el agravio reclamado.

Lo particular de este caso es el nulo eco en medios de comunicación sobre el proceso y la resolución judicial, que bien hubiera podido resignificarse como decisión ejemplar para la protección al medio ambiente, sin embargo, no hay referencia alguna.

Si bien existen asociaciones en activo que defienden el Parque por su valor ambiental, ninguna se pronuncia por este conflicto en específico, simplemente se posicionan frente a una problemática más amplia. Es el caso de “Ciudadanos organizados para el desarrollo integral de Tlalpan, A.C.”, cuyos miembros resaltan la importancia de que lo ambiental domine la discusión de los conflictos por la tenencia de la tierra en la zona. Asimismo, ven en la “urbanización sin freno”<sup>51</sup> y en el mal manejo por parte de las autoridades delegacionales, las principales causas de detrimento del Parque.

En notas periodísticas excepcionales se alcanza a vislumbrar una problemática más general relacionada con el Parque, centrada en denuncias de la contaminación y el descuido del mismo y conflictos relacionados con la invasión ilegal de predios.

Si bien el caso no tuvo un impacto mediático, ni político, resulta interesante el sentido de la resolución, pues cuando el propietario acude al amparo para intentar deshacerse de las restricciones que el PDDU le impone, los magistrados no tienen problema en confirmar la constitucionalidad de las determinaciones que impiden que sobre el predio, designado Área Verde, puedan desarrollarse construcciones.

---

<sup>51</sup> Se hace referencia a la construcción de torres de departamentos, así como al proyecto “Ciudad Médica Sur”, que se prevé albergará una universidad, un nuevo hospital, un centro de investigación, centro de convenciones, un hotel, dos torres de consultorios, departamentos y un área comercial con restaurantes y cine. Preocupa a los vecinos que para la operación de cualquiera de estos proyectos, se extraiga agua de los manantiales de Fuentes Brotantes.

#### **d. Análisis jurídico**

Dentro de este conflicto se promovieron y desahogaron los siguientes medios de impugnación:

✓ **Amparo Indirecto: 408/2011**<sup>52</sup>

Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal

Fecha de Sentencia: 16 de noviembre de 2011.

✓ **Amparo en Revisión: R.A.11/2012**

Magistrado Ponente: David Delgadillo Guerrero

Secretario: José Hugo Rojas Monroy

Fecha de Sentencia: 4 de julio de 2012

En ambos casos la quejosa considera que las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron violadas con un acto de autoridad derivado de la expedición de PPDU de Tlalpan.

En el primer caso, Amparo Indirecto: 408/2011, las autoridades señaladas como responsables fueron las siguientes:

- Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- Jefe Delegacional en Tlalpan
- Director General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación Tlalpan
- Director de Licencias, hoy Director de Manifestaciones y Licencias de la Delegación Tlalpan

---

<sup>52</sup> Información reservada. Sentencia no disponible para consulta pública.

- Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Gobierno del Distrito Federal
- Dirección de Administración del Uso de Suelo y Reserva Territorial del Gobierno del Distrito Federal
- Subdirección de Usos de Suelo y Lotificaciones del Suelo del Gobierno del Distrito Federal
- Director General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal
- Director de Planeación y Evaluación del Desarrollo Urbano del Gobierno del Distrito Federal
- Jefe de la Unidad de Estudios, Proyectos y Dictaminación, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal
- Director General de Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y vivienda del Gobierno del Distrito Federal

El acto reclamado en este caso es el siguiente:

**Único.** La modificación al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Tlalpan que entró en vigor en fecha trece de agosto del dos mil diez, específicamente, al inconstitucional cambio de uso de suelo del que fue objeto el bien inmueble propiedad de la hoy quejosa, en total violación a los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política, toda vez que desde el año de mil novecientos noventa y siete, el predio (propiedad de la quejosa) ubicado en ..., contaba con un uso de suelo tipo E 2/40 (Equipamiento Público y Privado, altura 2 niveles máximo de construcción, 40% mínimo de área libre), y que con la aprobación la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal (y Publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 13 de agosto de 2010), se modificó dicho uso de suelo a tipo AV (Área Verde), violando así las garantías de la quejosa y dejándola en total estado de indefensión; toda vez que con dicho cambio del tipo de Uso de Suelo, le es impedido a la quejosa el uso, goce y disfrute el predio que legalmente le pertenece. Y a pesar de los intentos de la hoy quejosa, por hacer uso del predio en cuestión, las autoridades responsables sistemáticamente le han venido negando, coartando y violando sus derechos constitucionales, al impedir que la quejosa hiciera uso del inmueble, mediante tácticas inconstitucionales y en total violación a la legislación Administrativa para el Distrito Federal, tácticas que no tenían otro fin más que negar sus derechos de propiedad y posesión sobre dicho predio de su propiedad con el inconstitucional cambio del tipo de uso de suelo”

En este caso, el Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa resolvió de la siguiente manera:

*“Primero. Se sobresee en el juicio de amparo promovido por JOA INMOBILIARIA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, en contra de los actos y por las autoridades precisadas en el considerando tercero de esta sentencia.*

*Segundo. LA JUSTICIA DE LA ÚNION NO AMPARA NI PROTEGE A JOA INMOBILIARIA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, en contra de los actos reclamados y por las autoridades precisadas en el resultando primero, de conformidad con lo esgrimido en el último considerando de esta sentencia”<sup>53</sup>*

Dentro de la sentencia que nos ocupa, se declara el sobreseimiento sobre los actos reclamados derivado de que las autoridades Jefe Delegacional, Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, la Dirección de Manifestaciones y Licencias, de la Delegación del gobierno del Distrito Federal en Tlalpan, los Directores Generales de Administración Urbana y de Desarrollo Urbano, el Director de Control de Reserva y Registro Territorial, los Jefes de las Unidades Departamentales de Dictaminación de Modificaciones y Cambios de Uso de Suelo y de Evaluación de Predios, los seis últimos, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, al rendir el informe justificado respectivo, negaron los actos que se les atribuyen, consistentes en la modificación, y publicación, del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Tlalpan del Distrito Federal, por tanto se tiene por inexistente.

Por otro lado el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa, ambos del Distrito Federal, también niegan los actos consistentes en la publicación del programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Tlalpan del Distrito Federal en la Gaceta Oficial

---

<sup>53</sup> Información reservada. Sentencia no disponible para consulta pública.

del Distrito Federal, el 13 de agosto de 2010, puesto que las facultades inherentes a dichas autoridades, no se encuentra el realizar tal acto, por tanto, se tiene por inexistente.

Toda vez que la parte actora no exhibió documento o prueba alguna que demuestre lo contrario, por lo que se procede a sobreseer por los referidos actos.

Asimismo, en relación a la negativa de amparo por parte del Juzgador, dentro del expediente de amparo, se señala lo siguiente:

- La promovente no confronta el acto de autoridad que manifiesta causa agravio a sus garantías individuales.
- Los argumentos expresados a dicho del juez, son meramente manifestaciones declarativas sobre los actos reclamados a las autoridades, sin embargo, en ningún momento realiza un análisis o vinculación acto reclamado/afectación individual (garantía afectada).
- Aunado al punto anterior, la promovente formula diversos argumentos sobre los actos reclamados, sin embargo, no expone los vicios de constitucionalidad de estos.
- La promovente en efecto, cita los preceptos constitucionales que consideró en su momento lesionados, pero no argumenta en algún momento como fueron violentados por el acto de autoridad.

- “Toda ley, norma o acuerdo de carácter general, tiene la presunción de constitucionalidad que es preciso desvirtuar, por lo que no basta el simple dicho de la quejosa en el sentido de que el Programa Delegacional *reclamado es contrario a sus garantías individuales, sino que dicha circunstancia debe probarla fehacientemente, correspondiéndole a ella la carga de la prueba*” P.34. *Sentencia 408/2011*

En este caso, el juzgador hizo valer jurisprudencia relacionada con la carga de la prueba para quien afirma, los criterios fueron los siguientes:

- *Tesis XVII.5o. J/2, dictada por los Tribunales Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, junio de dos mil dos, visible en la página cuatrocientos cuarenta y seis:*

**“CAUSA DE PEDIR EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN** (Apéndice 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, Tesis 109, Página 86).- Del texto de la jurisprudencia número 109, de rubro: "Conceptos de Violación. Para que se Estudien, Basta con Expresar Claramente en la Demanda de Garantías la Causa de Pedir.", sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en la página 86 del Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000.

**Extracto**

.. Así, la causa de pedir requiere que el inconforme precise el agravio o lesión que le cause el acto reclamado, es decir, el razonamiento u omisión en que incurre la responsable que lesiona un derecho jurídicamente tutelado del gobernado. Sin embargo, la causa petendi en el juicio de amparo no se agota ahí, sino que es necesaria la concurrencia de otro requisito, que es el motivo o motivos que originan ese agravio y que en el amparo constituyen el argumento jurídico que apoya la afirmación de la lesión...

- *Tesis de 1a./J. 121/2005, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su*

*Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de dos mil cinco, página ciento cuarenta y tres:*

**“LEYES. LA EXPRESIÓN DE LA CAUSA DE PEDIR NO BASTA PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD.**

**Extracto**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, según se trate, basta con expresar la causa de pedir; sin embargo, ello no significa que los quejosos o recurrentes puedan limitarse a realizar afirmaciones sin sustento, pues a ellos corresponde exponer las razones por las cuales estiman inconstitucionales los actos reclamados...

- *Tesis I.4o.C. J/27, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, visible en la página dos mil trescientos sesenta y dos, del tomo XXVI, septiembre de dos mil siete:*

**“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CARGA PROCESAL MÍNIMA DEL QUEJOSO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 166, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO).**

**Extracto**

Los conceptos de violación deben consistir, en su mejor expresión, en la exposición de argumentos jurídicos dirigidos a demostrar la invalidez constitucional de los actos reclamados, total o parcialmente. Los elementos propios de estos argumentos deben ser, ordinariamente, los de cualquier razonamiento, esto es, la precisión de o las partes del acto reclamado contra las que se dirigen; las disposiciones o principios jurídicos que se estiman contravenidos, y los elementos suficientes para demostrar racionalmente la infracción alegada...

A partir de la sentencia de amparo emitida veintiocho de noviembre de dos mil once por el Juez Quinto de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, la quejosa promovió la revisión, a la cual se le asignó el número R.A.11/2012.

Sin embargo, de nueva cuenta esta instancia resuelta por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió

*PRIMERO. Se confirma la sentencia recurrida.*

*SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de amparo promovido por JOA INMOBILIARIA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE<sup>54</sup>, en términos de lo expuesto en el fallo controvertido.*

*TERCERO. La Justicia de la Unión no Ampara ni Protege a JOA INMOBILIARIA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE de conformidad con lo dispuesto en la sentencia recurrida.*

En este caso, se niega el amparo por parte del Juzgador, toda vez que “Los agravios son ineficientes, en virtud de que la promovente no controvierte en su totalidad las consideraciones del Juez, tanto del sobreseimiento como de la negativa de la protección constitucional”.

Para sustentar lo anterior, se invocó la siguiente jurisprudencia:

- **Tesis** Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número **2ª./J. 109/2009**, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de la Novena Época, Tomo XXX, agosto de dos mil nueve, página 77

***“AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS***

---

<sup>54</sup> El nombre de la Promovente en el Juicio de Garantías JOA INMOBILIARIA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, es información reservada.

***COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”***

**Extracto**

*...son inoperantes los agravios que en el recurso de revisión reiteran los conceptos de violación formulados en la demanda, abundan sobre ellos o los complementan, sin combatir las consideraciones de la sentencia recurrida.*

- Tesis aislada número 3<sup>a</sup>. LXVIII/91, sostenida por la Tercera Sala del Alto Tribunal de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, agosto de 1991, página 83

***“AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.***

**Extracto**

Ahora bien, esta propia Sala en su tesis jurisprudencial número 13/90, sustentó el criterio de que cuando el juez de Distrito no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juez incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas

De acuerdo con lo anterior, y sin lograr la promovente demostrar las afectaciones que le generaban los actos reclamados, se señaló que, “dada la **ineficacia** y lo **infundado**

de los agravios esgrimidos por la quejosa recurrente, **procede confirmar** la sentencia recurrida”.

Hasta ahora no se tiene conocimiento que exista algún otro medio de impugnación hecho valer.

#### **e. Referencias**

##### **Documentos**

Recomendación 01/2013 de la PAOT.

Diario Oficial de la Federación, 28 de Septiembre de 1936.

Diario Oficial de la Federación, 16 de Abril de 1999.

Plan Delegacional de Desarrollo Urbano para Tlalpan, 1997.

##### **Hemerografía**

“Ahoga mancha urbana a Fuentes Brotantes”, El Universal, 21 de abril del 2005.

“Rehabilita Tlalpan 8.1 hectáreas del Parque Nacional Fuentes Brotantes”,  
El Sol de México, 30 de enero de 2013.

##### **Sitios de internet**

[www.planetatlalpan.com](http://www.planetatlalpan.com)

## Recapitulación

Recapitulemos el sentido general de las resoluciones judiciales en cada uno de los cinco casos estudiados:

**El Cedral.** En este caso encontramos, una vez más, que la SEDUVI otorga certificados en abierta violación a los usos del suelo. Si ello no produjo la urbanización del predio boscoso del suelo de conservación de la ciudad, ello se debió a que la propietaria del mismo no emprendió las obras cuando tenía la oportunidad para ello, además de la presión de los vecinos organizados. Sin embargo, éstos nunca han sido parte de un litigio en el que se tomen en cuenta sus demandas. Dicho esto, también es preciso hacer notar que la sentencia que culminó el juicio de amparo contiene una interpretación muy discutible sobre la naturaleza jurídica de los programas, que terminaba invalidando el PDDU respectivo con el argumento de que tenía que haber expresado una motivación clara para el uso del suelo asignado al predio.

**Supervía.** Este es sin duda el caso más relevante de los comprendidos en este estudio, no solo por sus repercusiones en la opinión pública sino sobre todo por las dimensiones del proyecto. Como señalamos arriba, el aspecto jurídico más relevante de este caso fue la negativa de la Sala Superior del TCADF a reconocer el interés difuso que representaba la coalición de vecinos de diversas colonias que se oponían a la obra. Por lo demás, el caso debe suscitar un debate profundo sobre el lugar de la consulta pública en los procesos de decisión sobre infraestructuras de esas dimensiones.

**Amparo Multiusos.** A pesar de que en la opinión pública prevaleció la impresión de que una gestión audaz y temeraria de un abogado había logrado la colaboración de la justicia federal para invalidar los PDUs, y de ese modo emprender más de cien obras

sin restricción alguna, la verdad es otra. Por un lado, el PDU respectivo adolecía de una deficiencia formal que no dejaba al juez más alternativa que declararlo nulo. Sin embargo, fue la interpretación que dio la SEDUVI a la sentencia y no la sentencia misma, lo que abría la posibilidad de que el promovente realizara la obra que quisiera, sin restricción alguna. Es posible argumentar que la sentencia pudo haber sido más precisa en cuanto a sus efectos, con el objeto de evitar esa interpretación abusiva, pero fue la autoridad administrativa y no la judicial la responsable de dicha interpretación.

Cuando se observan juntos el caso del El Cedral y el del llamado amparo multiusos surge una cuestión interesante: ambos se refieren a los PDUs de 1997 y tienen por efecto invalidarlos, pero por diferentes razones. En el primer caso, por la falta de motivación del uso del suelo asignado a un predio; en el segundo, por serios defectos formales en la publicación misma de los PDUs. Lo notable es que solamente un abogado del foro haya utilizado ese argumento para anular un PDU. Durante casi una década los programas de desarrollo urbano que se aplicaban en la ciudad eran susceptibles de ser anulados por la vía del amparo, pero solo una persona trató de beneficiarse de ello, lo cual permite formular la hipótesis de que el conocimiento jurídico está muy desigualmente distribuido entre los litigantes en esta materia.

**Servicio Tlalpense.** La actuación del TCADF en este caso es relevante porque reconoce interés legítimo a una vecina para comparecer en juicio y anula el certificado de uso del suelo expedido por la SEDUVI.

**Fuentes Brotantes.** Lo más destacable de este caso es que la justicia federal no consideró inconstitucional el uso de “área verde” de un predio propiedad de una empresa inmobiliaria. Como se sabe, dicho uso del suelo impide la realización de prácticamente cualquier construcción en el predio, lo que resulta ciertamente oneroso

desde el punto de vista de las expectativas que suelen asociarse con la propiedad del suelo. Desde el punto de vista de la doctrina jurídica urbanística, es muy importante dejar en claro que el derecho a construir lo otorgan los planes y que por lo tanto, los dueños de predios que históricamente han tenido un carácter rural no tienen derecho a construirlos por el solo hecho de que la ciudad los ha “rodeado”. Por ello resulta lamentable que la sentencia en este caso no haya elaborado sobre el aspecto del derecho de propiedad. Si bien la sentencia es importante por sus implicaciones y sus consecuencias, lo cierto es que se limita a señalar que la quejosa no ofreció argumentos suficientes para mostrar la inconstitucionalidad del acto impugnado (el PDDU).

## Conclusiones y recomendaciones

En este apartado nos proponemos recapitular los hallazgos del presente estudio, destacando los aspectos jurídicos más relevantes de las decisiones jurisdiccionales, así como los efectos (materiales y simbólicos) que dichas decisiones tuvieron sobre los conflictos estudiados. Asimismo, se incluye una serie de recomendaciones para mejorar el acceso a la justicia en los conflictos urbanos y ambientales en la Ciudad de México.

### Contenido jurídico de las decisiones

Vistos desde la perspectiva del acceso a la justicia, los resultados de los estudios de caso nos muestran que si bien los vecinos organizados de la Ciudad de México han podido obtener algunas victorias en la defensa de la calidad de vida de su entorno, ello no se ha debido a un ensanchamiento de los espacios jurídicos para hacer valer sus derechos; el acceso a los medios de comunicación ha sido más importante que el acceso a procedimientos jurisdiccionales. Por una parte, el estudio de casi doscientas cincuenta sentencias nos mostró que por regla general los jueces tienden a negar la legitimación para actuar en juicio a los miembros de las comunidades afectadas por proyectos que afectan su calidad de vida, a pesar de que existe jurisprudencia en sentido contrario desde hace casi dos décadas.

Por otra parte, en los estudios de caso solamente en uno de los cinco casos los vecinos afectados por una obra (una gasolinera en Tlalpan) han podido actuar como partes reconocidas de un litigio por el uso del suelo. En el más importante de los casos estudiados (la Supervía), la realización de la obra estuvo acompañada por una decisión jurisdiccional que, al negar la existencia de intereses legítimos, impidió el

acceso a la justicia a los ciudadanos movilizados en su contra. Es probable que la decisión de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el caso de la Supervía resulte histórica precisamente porque sirvió para avalar una obra de grandes dimensiones, que no había sido objeto de consulta pública, al tiempo que iba en contra de la tendencia a la ampliación de los criterios para acceder a la justicia.

Ahora bien, como se ha podido observar, el universo de las prácticas jurídicas que recaen sobre los conflictos ambientales es sumamente complejo. No solamente está conformado por decisiones administrativas y decisiones jurisdiccionales, sino que la interacción entre ellas resulta un aspecto de gran interés. Ahora bien, existe una opinión generalizada en el sentido de que el amparo se utiliza abusivamente para impedir la aplicación de la normativa urbanística. Sin embargo, los estudios de caso mostraron que las decisiones administrativas han sido mucho más importantes en la violación de la normativa que las decisiones judiciales. El otorgamiento de certificados de uso del suelo en abierta contravención a los usos establecidos por los programas (caso Servicio Tlalpense), o recurriendo a una interpretación incorrecta de una sentencia en materia de amparo (casos El Cedral y Multiusos), son ejemplos claros de ello. En cambio, nos parece digno de destacar el hecho de que los jueces federales no tengan problema alguno para reconocer a los programas de desarrollo urbano como instrumentos jurídicos.

Las actuaciones administrativas que sobrevienen como reacción a la insistencia de los medios de comunicación (como en el caso del “Amparo multiusos”<sup>55</sup>) pueden ser

---

<sup>55</sup> Destaca que en los medios aparecen los casos de ciertos predios, en ningún espacio se explica en qué consiste el ciberamparo, ni su conexión con los predios. Los medios rara vez ofrecen una explicación comprensible y completa del contenido de las decisiones judiciales.

efectivas a corto plazo, pero rara vez generan una solución de fondo y, como se verá más adelante, una solución que establezca las expectativas de los ciudadanos en torno al respeto a los usos del suelo establecidos por los programas.

A continuación procedemos a analizar los efectos sociales de dichas decisiones. En la siguiente tabla se sintetizan los efectos materiales de las sentencias (es decir sus efectos sobre la configuración del espacio urbano) y a continuación se explican los efectos simbólicos de las mismas, sobre todo entre los vecinos movilizados.

#### Efectos sociales de los procedimientos jurisdiccionales en los conflictos seleccionados

Caso	Efectos materiales	Efectos simbólicos
Supervía	Algunos procedimientos retrasan la obra (pero al final una sentencia del TCADF la convalida)	Efecto muy adverso (aunque localizado) en la opinión pública sobre el orden urbanístico/ambiental en la Ciudad de México
Multiusos	El efecto (que era potencialmente grande) es evitado por la intervención de la SEDUVI (responsable principal por una interpretación incorrecta de la sentencia)	Efecto adverso en la opinión pública
El Cedral	La sentencia ayuda a preservar una porción del suelo de conservación	Ni las actuaciones judiciales ni las administrativas contribuyen a un aprendizaje jurídico de los ciudadanos
Servicio Tlalpense	Detiene la operación pero no impide la obra; sigue latente el riesgo de "hechos consumados"	Los vecinos tienen una opinión positiva de los procedimientos jurídicos
Fuentes Brotantes	Impide una obra (y hace cumplir al plan)	No hay efectos simbólicos en actores sociales fuera del procedimiento (un asunto enteramente "privado")

## **Los efectos simbólicos**

A continuación se hace una comparación entre las particularidades cada conflicto en torno a los siguientes ejes: la planeación, la participación ciudadana, las formas de movilización y la aparición de los conflictos en los medios de comunicación. Esos ejes nos permitirán apreciar el contexto en el que se producen los efectos simbólicos de la actividad judicial. Como se verá, esos efectos son por lo general sumamente débiles y no contribuyen a una mejor comprensión por parte de los ciudadanos del significado y alcance de la normatividad ni, mucho menos, del sentido concreto de cada decisión judicial.

Una impresión generalizada entre los vecinos denunciantes, dicho de diferentes maneras, es que las autoridades no son suficientemente competentes en materia de planeación. Si bien reconocen en la planeación una herramienta imprescindible para controlar lo que comúnmente señalan como "el crecimiento desordenado de la ciudad", hay una sensación de que no hay certeza jurídica para aplicarla, por la falta de capacidad y de voluntad política por parte de las autoridades.

Así por ejemplo, en el portal de la SEDUVI, el Plan Parcial para la colonia Jardines del Pedregal de San Ángel se menciona en elaboración. A decir de Arizpe del Valle este proceso se ha retrasado con todo y las contribuciones de información e insistencia por parte de los propios vecinos, quienes tienen particular interés en el diseño de este instrumento de planeación proyectado a largo plazo porque según consideran, los acercaría a la posibilidad de obtener una Declaratoria de Zona de Patrimonio Arquitectónico del Pedregal por parte de la Secretaría de Cultura. Por su parte, vecinos de la colonia Guadalupe Inn critican la falta de interés de las autoridades por elaborar un Plan Parcial para esa zona, aún cuando ellos han insistido en el asunto por quince años.

El PDDU de Cuajimalpa de Morelos es un caso particular, ya que es el único de las dieciséis delegaciones pendiente de actualizar desde 1997. Vecinos de Contadero cuentan que muchos esfuerzos y recursos se han invertido en la elaboración de proyectos de PDDU para la delegación; durante tres administraciones se ha contratado gente para ello, sin nunca haberse aprobado un nuevo plan, situación que para algunos da lugar a sospechas sobre los intereses en juego. Ante este retraso, los vecinos apuestan por un Plan Parcial para Contadero que restrinja la construcción de vivienda en sus bosques y barrancas; mencionan que el estudio técnico de PAOT (a propósito de su denuncia) aportaría los datos necesarios para arrancar con el proyecto. Si bien ven con ánimo esta iniciativa, también se advierte resquemor frente al hecho de que el Plan Parcial pudiera dejarse de lado como se ha hecho con el Plan Delegacional, al que algunos refirieren como “letra muerta”.

Circula ampliamente la idea de que las autoridades, en general, no toman en cuenta al ciudadano en la toma de decisiones; esto puede leerse de diferentes maneras en cada conflicto.

A propósito de la elaboración del PDDU<sup>56</sup> vigente para Cuajimalpa, comenta uno de los miembros de Pro Contadero A.C., “nadie se enteró de la consulta cuando hicieron el PDDU”. Para el caso Supervía, precisamente la falta de Consulta Pública fue el argumento para que el 2 de diciembre de 2011, el TCADF declarara la nulidad de la resolución administrativa de la SMA por la que autorizaba la manifestación MIA, fallo que bien puede leerse como el mayor triunfo de la movilización en terreno jurídico, aunque fue posteriormente revocado por la Sala Superior del mismo tribunal. Aquí la

---

<sup>56</sup> Recordemos que la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. vigente, en sus Art. 7, fr. II y Art. 38 fr. VIII a XIV, establece promover la consulta pública para su elaboración.

participación ciudadana jugó el doble papel de presionar jurídica y políticamente. El reconocimiento de la violación a las leyes Ambiental, de Participación Ciudadana y de Transparencia y Acceso a la Información Pública, todas de carácter local, tanto en la resolución del Tribunal como en la Recomendación 1/2011 de la CDHDF, define el curso del conflicto, aún cuando la obra es la única de todos los conflictos analizados que se lleva a cabo.

En el caso de la gasolinera “Tlalpense” es fuerte la creencia de que para autorizar los cambios de usos de suelo, los vecinos deben ser consultados. De alguna manera, esa creencia explica por qué los vecinos “toman valor” y consideran legítimo el oponerse a un proyecto, “aunque lo encabezara alguien rico y poderoso”, según enfatiza la propia denunciante. El agravio en este caso se estima en dos sentidos; por un lado, el desprecio del dueño hacia los vecinos al mentirles sobre sus verdaderas intenciones de construir una gasolinera, y por otro lado, el dar marcha a la construcción sin apego a la normatividad ambiental.

La oposición parte de diferentes argumentos según el conflicto, sin embargo, un rasgo característico en las opiniones de vecinos del Pedregal, Guadalupe Inn y Contadero es el reconocimiento de la necesidad de que “la ciudad siga creciendo”, como se puede leer en las siguientes palabras: “no tienes que estar en contra de que se construya, nada más que se debe construir donde se debe y como se debe”. En esta misma línea comenta otro vecino: “no se puede seguir extendiendo la mancha urbana, lo entendemos, pero ¿a cuánto puede redensificarse sin haber hecho algún cambio en la infraestructura?”. La mayoría de los entrevistados asumen que se necesita construir vivienda, vialidades y gasolineras, el agravio está en la forma como se hace; en todos los casos, los vecinos aprecian que el desarrollo de los proyectos “se salta la norma”.

Para miembros del Frente Amplio contra la Supervía, el problema es que el proyecto “nace sin utilidad pública” y “no está contemplado en ningún plan”. Además, está el argumento ambiental, con el que coinciden los vecinos movilizados en Contadero; para ambos grupos es irrefutable el beneficio sistémico que los bosques, barrancas y lomas tienen para toda la ciudad. Igualmente les preocupa que el paso de una vialidad o la construcción de vivienda, por pequeña que sea, vuelva atractivos los suelos de conservación para los desarrolladores inmobiliarios y entonces la urbanización “se contagie”.

En contraste, los argumentos en los conflictos por el “Amparo multiusos” y la gasolinera “El Tlalpense” van más en el sentido de afectaciones sobre las colonias, por ejemplo, coinciden en la preocupación por el incremento de tráfico vehicular. En general, en estos casos es claro que se trata de defender el espacio que habitan. Mientras para los vecinos de Plaza Jolie, su improcedencia se fundamenta en que la zona es patrimonial por su valor arquitectónico, por lo que no encaja un uso de suelo comercial; residentes cercanos al predio de Valverde 60 identifican el aumento de densidad con la falta de servicios, principalmente el de agua potable. Por su parte, los habitantes del Condominio Tlalpan II hacen notar que el perímetro del terreno del condominio es irregular, y por tanto, la nueva gasolinera queda en el “corazón de este terreno”, preocupa por esta cercanía el riesgo de una explosión.

En este contexto, es notable que la experiencia de haber acudido a los tribunales o de dar seguimiento a un proceso jurisdiccional no parece haber dejado en los actores movilizados elementos que pudieran considerarse enriquecedores de una cultura ciudadana o que, en general, fuesen indicios de algún efecto simbólico de la actividad del juez. En otras palabras, las sentencias no aportan elementos cognitivos nuevos sobre el significado del régimen de la planeación. Más que esclarecimiento parecen

contribuir a la confusión prevaleciente sobre la normatividad urbana y ambiental de la ciudad.

Es interesante que en general, las organizaciones vecinales movilizadas no den muestra de una continuidad institucional. En los conflictos de “Supervía” y “El Tlalpense”, la organización se gesta a partir de proyectos concretos que por sus implicaciones producen oposición. En el caso de la colonia Pedregal de San Ángel, la denuncia se concibe al interior del Comité Ciudadano que mantiene estrecha relación con el “Patronato para la defensa y conserva del Fraccionamiento Jardines del Pedregal de San Ángel, A.C.”. Mientras que en el conflicto por “El Cedral”, si bien la asociación involucrada está consolidada y ha tenido triunfos importantes, no está claro su posicionamiento sobre la solución al conflicto; al respecto se identifican argumentos confrontados, por ejemplo, cuando se lee en pancartas: “El bosque es de todos. No vamos a dejar que lo destruyan”, a lo que un miembro de Pro Contadero contesta reivindicando la aplicación de la norma: “No es porque yo no quiero, es porque no se puede, porque hay una ley que así lo dice, nosotros no somos la autoridad en eso, y tampoco el bosque es nuestro”. Se apela incluso al artículo 27 constitucional para recordar que “la propiedad originaria es de la Nación, y por tanto, corresponde a la Nación decidir sobre el uso de suelo en favor del interés público”.

El perfil de las personas que se oponen a los casos es evidentemente heterogéneo. Es un denominador común que los denunciantes no tengan una formación profesional vinculada al derecho, incluso, todos narran con asombro su inmersión al mundo de la normatividad. Coinciden en que no es simplemente que las irregularidades salten a los ojos o que un proyecto no deba seguirse porque incomoda, confían en que la razón les asiste porque sus quejas están fundadas en las normas, y en algunos casos, en argumentos técnicos y científicos.

Resalta el caso de la Supervía en cuanto al acompañamiento de científicos que proveyó a los jueces de una gran cantidad de información multidisciplinaria generada por diferentes entidades, entre ellas, la UNAM, el INE, el Centro Mario Molina, sobretodo porque a decir de miembros del FASV “los jueces se tomaron el tiempo de leer los dictámenes que elaboraron especialistas en movilidad, ingeniería y biología”.

El momento en que todos los denunciantes deciden movilizarse formalmente contra los proyectos es cuando identifican que estos contravienen las disposiciones del los Planes de Desarrollo Urbano de sus respectivas delegaciones; destaca igualmente que para ningún predio aplique un Plan Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU) sino únicamente los Planes Delegacionales respectivos.

Generalmente los denunciantes mencionan casos similares como referente para su propia movilización, ya sea favorables a quienes denunciaron o no. En los vecinos de Contadero, es evidente el temor a que se repita lo que consideran como “el mal ejemplo del crecimiento urbano desordenado de Santa Fe”, lo mismo aplica para los vecinos de Guadalupe Inn, que identifican este desorden en las colonias aledañas.

En suma, no es en los procesos jurisdiccionales sino en otros contextos de la experiencia de la movilización donde los vecinos enriquecen su conocimiento sobre el régimen de la ciudad y sus implicaciones.

Finalmente, el grado de exposición de cada uno de los conflictos en medios de comunicación es distinto. El conflicto de “El Cedral” ha sido cubierto en los momentos coyunturales, principalmente para mostrar las expresiones de oposición frente al proyecto de construcción de vivienda. En lo que respecta al conflicto por el “Amparo multiusos”, la exhibición pública del caso fue un componente de presión política crucial, lo mismo que en el conflicto de la “Supervía”, aunque destaca de este último,

que su discusión abarcó reacciones tanto de oposición como de apoyo a la vialidad, quizás no en la misma proporción, pero fue importante el espacio que tuvieron los argumentos a favor del proyecto. El conflicto de la gasolinera “El Tlalpense” tuvo poca difusión, siendo el portal alternativo difunet.blogspot.mx, el único medio que diera seguimiento formal a la noticia, con la salvedad de algunas notas aisladas en periódicos de circulación nacional. El conflicto que definitivamente no irrumpe en el espacio público es el de “Fuentes Brotantes”; si bien hay notas sobre la movilización de vecinos de la delegación Tlalpan por la defensa del Parque y del uso residencial de sus colonias, todo parece indicar que el conflicto por el proyecto que se analizó aquí no trascendió hacia la opinión pública.

En todo caso, la función de los medios de comunicación respecto de la actividad jurisdiccional no va más allá de la simple difusión. Rara vez son un conducto para la comprensión de las decisiones jurisdiccionales, aunque vale la pena recordar que la redacción misma de las sentencias es un elemento que dificulta su comprensión, y por ende su difusión.

## Recomendaciones

Los resultados del presente estudio llevan a proponer las siguientes recomendaciones:

1. La PAOT, en coordinación con las autoridades centrales del Gobierno de Distrito Federal, debe emprender un proceso de revisión de los procedimientos y los actos administrativos por medio de los cuales se autorizan y se supervisan los diversos tipos de proyectos de desarrollo urbano que se emprenden en la Ciudad. Como se pudo constatar, los procedimientos

administrativos constituyen el aspecto más frágil del aparato institucional, que debe ser atendido como una alta prioridad de gobierno.

2. Los órganos jurisdiccionales que tienen que dirimir los conflictos por el desarrollo urbano, si bien no son los responsables de las prácticas jurídicas que provocan conflictos entre vecinos y promotores, deben revisar a fondo sus métodos, particularmente en los siguientes rubros:
  - Primero, es preciso hacerse cargo de la tendencia generalizada, tanto en la jurisdicción administrativa local como en la jurisdicción federal, a desconocer el interés legítimo de los miembros de las comunidades afectadas por desarrollos que afectan su calidad de vida. A pesar de que tanto la legislación como la jurisprudencia reconocen lo que la doctrina denomina el “interés difuso” de los vecinos, los juzgadores han seguido criterios que no solo pueden calificarse de “tradicionales” sino que son abiertamente contrarias al orden jurídico.
  - Segundo, en virtud de que en casos emblemáticos el contenido de las sentencias no ha resultado suficientemente claro para evitar interpretaciones oportunistas, es importante profundizar en la formación judicial, a fin de que los textos de las sentencias fuesen lo más claros posible.
3. Es preciso emprender un ambicioso programa de difusión y de formación jurídica urbanística y ambiental que persiga, al menos, los siguientes propósitos

- Primero, acercar a los juzgadores materiales especializados que les permitan comprender la naturaleza de los procesos urbanos dentro de los cuales se insertan los casos que tienen que resolver.
  - Segundo, incorporar no solamente juzgadores y servidores de la administración pública, sino también dirigentes y miembros de las organizaciones vecinales.
  - Crear medios de difusión (impresa y/o electrónica) que den a conocer decisiones jurisdiccionales relevantes, con el fin de permitir el acceso de un público más amplio al conocimiento sobre las formas de acceso a la justicia en materia urbana y ambiental.
4. Es necesario diseñar una política judicial tendiente a reducir el litigio oportunista en la Ciudad de México. Más allá de casos emblemáticos como el del “amparo multiusos”, este estudio ha proporcionado indicios de que muchos abogados inducen a personas (particularmente a empresarios) a acudir a la justicia cuando la normatividad es tan clara que no existen posibilidades de satisfacer sus expectativas. En particular, la expectativa de obtener un trato excepcional en la aplicación de la normativa urbanística y ambiental (que ha sido abundantemente documentada en los estudios de caso del presente trabajo) debe ser abiertamente combatida.