La institucionalización del acceso a la justicia ambiental en defensa del derecho a la ciudad

Estudio de casos de la PAOT a la luz del litigio estratégico

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México

PAOT

La institucionalización del acceso a la justicia ambiental en defensa del derecho a la ciudad

Estudio de casos de la PAOT a la luz del litigio estratégico

PAOT

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la CDMX

Primera edición: octubre de 2018

D.R. ® por Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT)
Medellín 202, colonia Roma, C.P. 06700, Ciudad de México.

El material de esta publicación está protegido por el derecho de propiedad intelectual.
Las solicitudes de autorización para reproducir partes de esta publicación deben enviarse a las instalaciones de la PAOT, a la dirección antes indicada.

Hecho en México.

DIRECTORIO

CONSEJEROS GUBERNAMENTALES

Dr. José Ramón Amieva Gálvez
Presidente
Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Mtra. Tanya Müller García
Secretaria del Medio Ambiente del GCDMX

Mtro. Carlos Augusto Meneses Flores
Secretario de Movilidad del GCDMX

Ing. Gerardo Báez Pineda
Secretario de Obras y Servicios del GCDMX

Arq. Felipe de Jesús Gutiérrez Gutiérrez
Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del GCDMX

CONSEJEROS CIUDADANOS QUE FORMAN PARTE DEL CONSEJO DE GOBIERNO Y DEL COMITÉ TÉCNICO ASESOR

Lic. Yolanda Alicia López Martínez

Mtro. Franco Lammoglia Ordiales

Arq. José Alberto Navarrete Torres

CONSEJEROS CIUDADANOS

Dr. Carlos Fernando Esquivel Lacroix

Mtra. Claudia Molina Pérez

Mtra. Cinthya M. Altamirano Meraz

Lic. Esther Sitt Morhaim

Dra. Jimena De Gortari Ludlow

Lic. Norma Guadalupe Sotelo Vizuet

PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Lic. Miguel Ángel Cancino Aguilar
Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la CDMX

Lic. Leticia Mejía Hernández
Subprocuradora Ambiental, de Protección y Bienestar a los Animales

Lic. Emigdio Roa Márquez
Subprocurador de Ordenamiento Territorial

Lic. Marco Antonio Esquivel López
Subprocurador de Asuntos Jurídicos

Mtra. Gabriela Ortiz Merino
Coordinadora Técnica y de Sistemas

Lic. Francisco Calderón Córdova
Coordinador de Participación Ciudadana y Difusión

Lic. Oralia Reséndiz Márquez
Coordinadora Administrativa

Lic. Oscar Jesús Hernández Copka
Encargado del Despacho del Órgano Interno de Control en la PAOT

PRESENTACIÓN

Siempre es necesaria y pertinente la existencia de una autoridad capaz de defender los derechos ambientales y territoriales de la ciudadanía; una institución que vigile y promueva el cumplimiento de la legislación en la materia, y que, sobre todo, esté al servicio de las personas. Con estas características, y desde hace 17 años, existe un organismo público con autonomía de gestión en la Ciudad de México, se trata de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).

Deterioro del medio ambiente, violación de uso de suelo urbano, maltrato hacia los animales de compañía y contaminación auditiva, son algunos de los problemas ambientales y del ordenamiento territorial que se deben resolver bajo la orientación y asesoría de una institución gubernamental cuyo ejemplo en la Ciudad de México es hoy en día la PAOT.

El estado del arte y las acciones emprendidas por la Procuraduría en materia de litigio estratégico y de institucionalización del acceso a la justicia ambiental en defensa del derecho a la ciudad son el motivo de este documento, que forma parte de la "Colección de temas ambientales y del ordenamiento territorial de la Ciudad de México 2011-2018" realizada con motivo del cierre de gestión.

Puesto que la PAOT defiende los derechos en materia ambiental y del ordenamiento territorial, es importante conocer cómo el litigio estratégico beneficia a las personas que habitan la Ciudad de México, pues deriva en cambios significativos para el orden territorial, como se leerá en el contenido de este texto.

El primer capítulo inicia con una breve descripción del marco jurídico e institucional en materia de planeación, regulación del suelo y vivienda aplicable a la Ciudad de México. También, se define y explica el concepto principal de este documento: el litigio estratégico, así como las características del mismo. En el capítulo siguiente, se aborda cómo la Procuraduría ha sido pieza fundamental en los procesos de litigio estratégico en materia urbana y ambiental. Además, se describen los casos de litigio estratégico con sus respectivos resultados, tanto positivos como negativos. Por último, se exponen las complicaciones que la PAOT ha enfrentado en los procesos de litigio estratégico, problemas que, sin embargo, atiende con diversas propuestas que promueven el orden territorial de nuestra metrópoli.

Te invito a descubrir la huella, que en litigio estratégico y justicia ambiental, ha dejado la PAOT ante los órganos jurisdiccionales de la Ciudad de México.

Miguel Ángel Cancino Aguilar
Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México
Octubre, 2018

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 5

1. ESTADO DEL ARTE 11
1.1 El litigio estratégico y los derechos humanos 12
1.2 Contexto urbano y ambiental de la Ciudad de México 12
1.2.1 Marco jurídico e institucional en materia de planeación, regulación del suelo y vivienda 14
1.3 Definición, herramientas y formas del litigio estratégico 21
1.4 Actores en el litigio estratégico 26
1.5 El litigio estratégico y la defensa de los derechos humanos 28

2. EL LITIGIO ESTRATÉGICO EN LA PAOT 31
2.1 La PAOT como defensora de los derechos humanos en materia ambiental y territorial 32
2.2 Casos de litigio estratégico 38
2.2.1 Apropiación ilegal de la vía pública alegando derechos adquiridos por Miravento Luxury Towers (Circuito Fuentes del Pedregal 441) 38
Ubicación y descripción del proyecto 38
Desarrollo de la acción legal 43
Resultados e impacto de la acción legal 44
2.2.2 Construcción ilegal en Tiburcio Sánchez de la Barquera 116 45
Ubicación y descripción del proyecto 45
Desarrollo de la acción legal 46
Resultados e impacto de la acción legal 47
2.2.3 Construcción de estación de servicio de gasolina en Eduardo Molina 6674 48
Ubicación y descripción del proyecto 48
Desarrollo de la acción legal 49
Resultados e impacto de la acción legal 50
2.2.4 Construcción irregular en el suelo de conservación ubicada en José Espinoza Gorostiza 251 51
Ubicación y descripción del proyecto 51
Desarrollo de la acción legal 53
Resultados e impacto de la acción legal 53
2.2.5 Niveles excedentes en el predio ubicado en Filadelfia 20 55
Ubicación y descripción del proyecto 55
Desarrollo de la acción legal 55
Resultados e impacto de la acción legal 56

2.2.6 Construcción que invade la presa Anzaldo (Boulevard Adolfo Ruiz Cortines 3042) 57
Ubicación y descripción del proyecto 57
Desarrollo de la acción legal 57
Resultados e impacto de la acción legal 59
2.2.7 Construcción de viviendas irregulares al amparo de la Norma General de Ordenación número 26, en calle 4 número 168, Agrícola Pantitlán, Iztacalco 59
Ubicación y descripción del proyecto 59
Desarrollo de la acción legal 60
Resultados e impacto de la acción legal 61
2.2.8 Construcción irregular colindante con Área de Valor Ambiental (Parque de los Príncipes 98) 62
Ubicación y descripción del proyecto 62
Desarrollo de la acción legal 63
Resultados e impacto de la acción legal 64
2.2.9 Inmueble regularizado mediante el "Acuerdo por el que se otorgan facilidades administrativas para la vivienda, programas de regularización territorial y comercio en vía pública, así como para las mujeres abandonadas y madres solteras" (Oriente 162) 66
Ubicación y descripción del proyecto 66
Desarrollo de la acción legal 66
Resultados e impacto de la acción legal 67
2.2.10 Cambio de uso del suelo a través de la constitución de polígono de actuación (Antonio Dovalí 75 y 95) 68
Ubicación y descripción del proyecto 68
Desarrollo de la acción legal 73
Resultados e impacto de la acción legal 75
2.2.11 Estación de servicio de gasolina ilegal en la Ciudad de México con autorizaciones del Estado de México (San José de los Cedros 30) 77
Ubicación y descripción del proyecto 77
Desarrollo de la acción legal 78
Resultados e impacto de la acción legal 80
2.2.12 Construcción irregular que excede los niveles permitidos en Fernando Montes de Oca 129 82
Ubicación y descripción del proyecto 82
Desarrollo de la acción legal 83
Resultados de la acción legal 85

2.2.13 Construcción ilegal al amparo de la Norma General de Ordenación número 26 (Arteaga y Salazar 770) 87
Ubicación y descripción del proyecto 87
Desarrollo de la acción legal 89
Resultados e impacto de la acción legal 90
2.2.14 Afectación al Bosque de Chapultepec (Montes Apalaches 525) 91
Ubicación y descripción del proyecto 91
Desarrollo de la acción legal 93
Resultados e impacto de la acción legal 96
2.2.15 Inaplicación del PPDU para las colonias Nápoles, Ampliación Nápoles, Noche Buena y Ciudad de los Deportes (Porfirio Díaz 66) 98
Ubicación y descripción del proyecto 98
Desarrollo de la acción legal 98
Resultados e impacto de la acción legal 99
2.2.16 Afectación al Patrimonio Mundial de la Humanidad (Copilco 75) 100
Ubicación y descripción del proyecto 100
Desarrollo de la acción legal 101
Resultados de la acción legal 102
2.2.17 Construcción que excede los metros de altura permitidos (Baja California 370) 103
Ubicación y descripción del proyecto 103
Desarrollo de la acción legal 104
Resultados de la acción legal 104

3. RETOS **107**
3.1 Principales retos en la procuración de los derechos ambientales y territoriales 108
3.2 Propuestas para la procuración de los derechos ambientales y territoriales 110

Literatura citada 116
Legislación consultada 118
Siglas y acrónimos 119
Índice de figuras 120
Índice de fotografías 120
Índice de gráficas 121
Índice de tablas 121

Barceló

1. ESTADO DEL ARTE

1.1 EL LITIGIO ESTRATÉGICO Y LOS DERECHOS HUMANOS

El presente documento tiene por objeto exponer los principales avances que ha tenido la defensa realizada por la Procuraduría Ambiental y el Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT), durante el periodo de gestión 2011-2018, ante órganos jurisdiccionales para representar los intereses legítimos de las personas ciudadanas que se han visto afectadas por obras o actividades que contravienen la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial y que vulneran sus derechos humanos.

Para tal efecto, primero se hace una breve descripción de cómo se ha ido modificando el contexto urbano ambiental de la Ciudad de México en los últimos años, resaltando las disposiciones normativas que han impactado en el comportamiento del mercado inmobiliario en determinadas zonas de la ciudad, la presión ejercida por dichos desarrollos en cuanto a los servicios de agua, movilidad, áreas verdes, entre otros. También, se describe el aumento en el número de construcciones, lo que ha generado que comités ciudadanos, asociaciones vecinales y la sociedad civil en general se organicen para solicitar información a las autoridades respecto a la legalidad de dichos desarrollos, denunciando las irregularidades detectadas y participando en conjunto con autoridades como la PAOT para ejercer sus derechos incluso ante los órganos jurisdiccionales a través de herramientas de litigio estratégico.

Por último, se explica el concepto de litigio estratégico en derechos humanos, cuáles son los objetivos que se persiguen con este tipo de litigios de impacto y las distintas formas o vías que se han utilizado tanto por organizaciones protectoras de derechos humanos, como vecinos y autoridades defensoras de derechos ambientales y urbanos, para lograr litigios que incidan incluso desde las políticas públicas en la progresividad de la protección de los derechos humanos, para lo cual se identifica una serie de buenas prácticas y avances que existen en materia de litigio estratégico en la PAOT y en otros países, en el contexto de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y otras reformas legales que le han permitido perfilarse como autoridad defensora de los derechos ambientales y territoriales de la ciudadanía.

1.2 CONTEXTO URBANO Y AMBIENTAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México es el núcleo urbano más grande del país y uno de los más grandes del mundo. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015) su población es de 8 millones 918 mil habitantes siendo la cuarta ciudad más poblada del mundo. Asimismo, de acuerdo con la información de INEGI, la ciudad genera 17 por ciento del producto interno bruto nacional. Sin embargo, a pesar de ser una mega ciudad, más del 50 por ciento del territorio aún conserva ecosistemas naturales como bosques, pastizales, pedregales y cuerpos de agua.

Durante algunas décadas, la Ciudad de México vivió un proceso de decrecimiento de personas pobladoras (CONAPO-2018) en la zona centro a pesar de ser la de mayor infraestructura urbana, acompañada de un crecimiento horizontal hacia el poniente, oriente y sur de la ciudad; y en mayor

medida hacia los municipios del Estado de México. El autor E. Bournazou (2015) refiere que a partir de los años noventa el espacio capitalino experimenta estas migraciones intraurbanas y un despoblamiento de lo que se conoce como ciudad central integrada por Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, ocasionado en gran medida por los elevados precios del mercado del suelo que han provocado un proceso de gentrificación hacia municipios conurbados.

> El proceso de concentración de personas en los municipios conurbados ha provocado cambios importantes en los patrones de movilidad, pues la población que ha optado por vivir en el Estado de México, Hidalgo o Morelos trabaja y realiza sus actividades cotidianas en la Ciudad de México, generando mayores viajes, lo cual aunado a la insuficiencia vial y la problemática de desarticulación de los distintos modos de transporte ha generado que la población invierta mayor tiempo y recursos en sus traslados, además de generar más contaminantes atmosféricos y un mayor consumo energético.

De manera adicional se debe considerar que desde el punto de vista geográfico, la Ciudad de México se encuentra asentada en una cuenca hidrológica endorreica, semi-cerrada y con una elevación de 2 mil 200 metros sobre el nivel del mar. En su lado suroeste tiene una cadena montañosa que alcanza una altitud promedio de 3 mil 200 metros y constituye una barrera natural que dificulta la libre circulación de los vientos dominantes del noreste y por ende dificulta la dispersión de los contaminantes (FIMEVIC, 2018).

Por lo que se refiere al abastecimiento de agua, según datos de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA, 2018) y del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, existen dos fuentes principales para distribuir agua al Valle de México. Una de ellas es el sistema Lerma, administrado por el Gobierno de la Ciudad de México y la otra fuente es el sistema Cutzamala, administrado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); sin embargo, el agua proveniente de ambos sistemas debe trasladarse por kilómetros y bombearse para poder abastecer a la población de la Ciudad de México, lo que ha provocado que el 60 por ciento del agua que se consume en la Ciudad sea extraída del subsuelo, sin que se logren permear las aguas pluviales y superficiales a las aguas subterráneas en la misma cantidad y velocidad con la que se extrae, generando problemas de hundimientos que vuelven vulnerables a ciertas zonas de la ciudad.

Esta complejidad geográfica y poblacional que envuelve a la Ciudad de México, aunada a la confluencia de autoridades federales y locales en un mismo territorio y el régimen especial que tiene la Ciudad de México en su calidad de Distrito Federal, genera que la planeación y la prestación de los servicios públicos de transporte, dotación de agua potable y manejo de residuos sean todo un reto, haciendo indispensable la participación y coordinación de los tres niveles de gobierno para la atención de estos temas críticos que representa la gestión de la ciudad, su zona conurbada y la Zona Metropolitana del Valle de México.

En este contexto, la Ciudad de México enfrenta serios retos para garantizar su viabilidad en el mediano y largo plazo, debido a factores como:

- la ocupación irregular del suelo de conservación que representa el 59 por ciento de su territorio
- la distribución inequitativa del equipamiento y los servicios urbanos
- el congestionamiento vial y el transporte insuficiente y carente de una visión intermodal e interconectada que garantice el derecho a la movilidad
- la falta de corredores verdes y espacios públicos que propicien la convivencia y la construcción de ciudadanía

A lo anterior, se suma la complejidad existente en el entramado legal, normativo y de planeación urbana, pues existe multiplicidad de instrumentos normativos que regulan el territorio con distintas visiones y objetivos, que en ocasiones resultan contrapuestos, además de diversas autoridades de los tres niveles de gobierno que hace aún más complicada la gestión de los grandes temas urbanos y ambientales de la ciudad.

Considerando el contexto urbano, social y ambiental descrito, a continuación se analiza el marco jurídico e institucional en materia de planeación, regulación del suelo y vivienda.

1.2.1 Marco jurídico e institucional en materia de planeación, regulación del suelo y vivienda

Con motivo de la Cumbre Mundial sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I en 1976 y Hábitat II en 1996), México pasó por un proceso de recepción en su sistema jurídico interno de los principios internacionales de dichas cumbres con la consecuente elaboración de la normatividad en materia de planeación urbana que empezó en la década de los setentas y que se concretó en las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115 (PAOT, 2018) y en la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos en el año de 1993 (Azuela de la Cueva, 2013), que al ser una ley general o marco, derivó en que cada entidad federativa, incluyendo la Ciudad de México, expidiera sus propias leyes de desarrollo urbano y sus planes y programas de ordenación del territorio, lo que conforma el marco jurídico normativo de referencia en materia de planeación y ordenación del territorio.

A este cúmulo de leyes, se suman a nivel local, el Programa General de Desarrollo Urbano del año 2003, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal[1] del año 2000, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU),

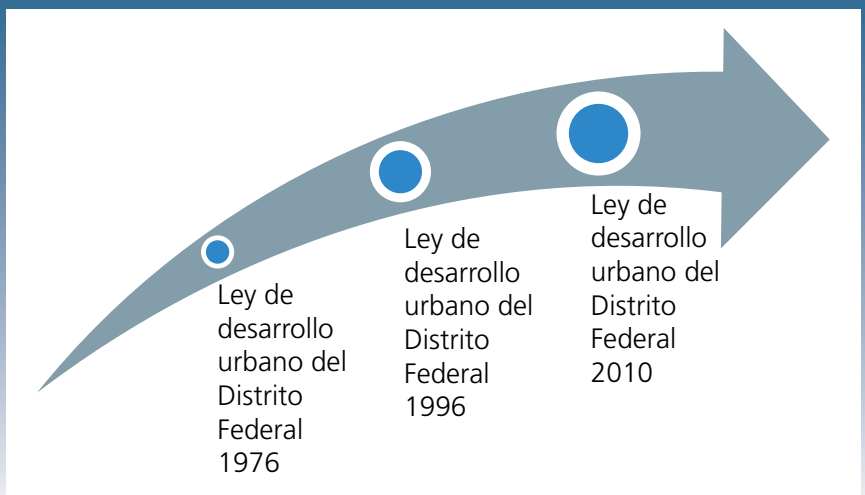
[1] Con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad México, en su régimen transitorio se establece en el artículo trigésimo cuarto que "todas las referencias que en los ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México".

En la Ciudad de México se expidió la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976, la cual fue reformada en 1982 y derivado de la primera reforma constitucional al artículo 122 constitucional del año de 1996, en la que se dio paso a la conformación del Distrito Federal, se expidió la segunda Ley de Desarrollo Urbano del año de 1996, seguida de la aprobación de diversos programas y normas generales, hasta llegar a la Ley de Desarrollo Urbano de 2010, la cual se encuentra vigente.

instrumentos que deben ser actualizados; sin embargo, sus procesos de actualización han sido complejos y cuestionados por la población en cuanto a su legitimidad por la falta de consultas públicas y de una participación ciudadana adecuada.

Además, en el siguiente nivel normativo se cuenta con el Reglamento de Construcciones y sus normas técnicas complementarias, así como diversas normas generales y particulares de ordenación contenidas en la Ley de Desarrollo Urbano y los Programas de Desarrollo Urbano, entre las que se encuentra la cuestionada Norma 26 que tenía por objeto dar facilidades para la construcción de vivienda de interés social, y que fue utilizada de manera indebida por diversos desarrolladores inmobiliarios, además de otras normas como la Norma 10 respecto a la altura máxima en vialidades en función de la superficie del predio y restricciones de construcción al fondo y laterales, que permite aumentar el número de niveles a construir sobre algunas vialidades primarias con ciertas limitantes y criterios de aplicación.

Figura 1. Evolución de la legislación de desarrollo urbano en la Ciudad de México



Fuente: elaboración propia, 2018

El marco jurídico de la planeación urbana se ha venido transformando a lo largo de las últimas cuatro décadas y los instrumentos urbanísticos contenidos en él han sido cuestionados en su efectividad por vecinos, académicos, especialistas, desarrolladores inmobiliarios y por las propias autoridades, ya que no han arrojado el desarrollo de ciudad que se esperaba, situación que se vio agravada tras los sismos de septiembre de 2017 los cuales ocasionaron que inmuebles construidos con posterioridad a 1985 se colapsaran por irregularidades en su construcción.

Por lo anterior, se ha hecho tangible la urgente necesidad de actualizar los principios que rigen la planeación urbana y como parte de los trabajos preparativos para Hábitat III, el 28 de noviembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la cual es de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto:

I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos;

II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;

III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;

IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población, y

V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.

En el artículo 2 del referido ordenamiento se establece que "todas las personas sin distinción tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros".

Asimismo, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece en su artículo 4 que:

> *…la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:*
> *I. Derecho a la ciudad*
> *II. Equidad e inclusión*
> *III. Derecho a la propiedad urbana*
> *IV. Coherencia y racionalidad*
> *V. Participación democrática y transparencia*
> *VI. Productividad y eficiencia*
> *VII. Protección y progresividad del Espacio Público*
> *VIII. Resiliencia, seguridad urbana y riesgos*
> *IX. Sustentabilidad ambiental y*
> *X. Accesibilidad universal y movilidad.*

Ésta Ley establece en sus artículos transitorios que las legislaturas locales tenían un año para adecuar sus leyes locales a esta nueva ley marco, y que para el caso de la Ciudad de México, la Legislatura de la Ciudad de México, las autoridades del gobierno central y de las demarcaciones territoriales correspondientes, deberán efectuar las adecuaciones legislativas y reglamentarias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México que a partir del 17 de septiembre de 2018, entró en vigor.

En el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, las normas jurídicas en materia de desarrollo urbano presentan una complejidad institucional y legal importante provocada en parte por su particular naturaleza jurídica y el doble régimen que tiene la capital del país al ser sede de los poderes federales, lo que hace que a pesar de las diversas reformas constitucionales no se puede equiparar por completo a los Estados de la República en su régimen interior y facultades que se otorgan a los municipios en el artículo 115 de la Carta Magna, en particular para el caso de las alcaldías.

Lo anterior, ha originado que en las reformas al artículo 122 constitucional de 1996 y 2016, se haya facultado al órgano legislativo, es decir al Congreso de la Ciudad de México y no al poder ejecutivo, para aprobar los Programas de Desarrollo Urbano, a diferencia de lo que sucede en otras entidades federativas. Esta situación ha hecho que la Ley de Desarrollo Urbano haya ido incorporando en sus reformas diversos instrumentos de desarrollo urbano como los polígonos de actuación, el Sistema de Transferencia de Potencialidades y los Sistemas de Actuación por Cooperación que pueden modificar para predios o zonas determinadas, así como lo previsto en los programas.

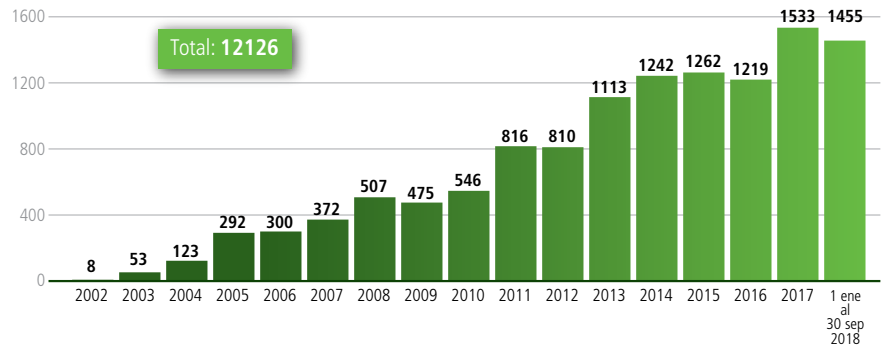
Lo expuesto ha dificultado por un lado el conocimiento ciudadano de la normatividad urbana y lo que se puede o no hacer en un determinado predio, y por el otro lado la correcta aplicación por parte de las autoridades da lugar a cierta discrecionalidad en el ejercicio de facultades y el aprovechamiento de esta complejidad por parte de desarrolladores, creándose condiciones poco favorables para una gestión transparente.

En este sentido, durante la gestión 2011-2018, la PAOT ha identificado algunos aspectos críticos en materia de planeación y uso de suelo que afectan de manera directa el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, entre los que se destacan:

- La información sobre los temas estratégicos de la ciudad para la toma de decisiones se encuentra fragmentada, no está sistematizada e incluso es contradictoria.
- Los programas de desarrollo urbano no se actualizan de manera periódica y su aplicación se encuentra desfasada de la realidad, lo que se refleja en las disposiciones de uso del suelo que está supeditado a la zonificación y a las normas de ordenación de los programas, además de la proliferación de usos incompatibles legalizados a través de derechos adquiridos.
- Existe una falta de armonía y complementariedad entre los programas de desarrollo urbano con los instrumentos de gestión ambiental (el Programa General de Ordenamiento Ecológico; los decretos y programas de manejo de la Áreas Naturales Protegidas), aunado a que los permisos, licencias y autorizaciones de actividades reguladas, o las autorizaciones de impacto ambiental se sobreponen y en ocasiones contradicen a los instrumentos tradicionales de la regulación urbana (zonificación y normas urbanas complementarias), además de que se evalúan de manera desarticulada los impactos ambientales acumulativos, los impactos urbanos y los de movilidad de los proyectos.
- Hace falta una planeación integral que atienda las necesidades de vivienda de todos los sectores de la población y mecanismos que permitan contar con el suelo necesario para atender las demandas de vivienda de interés social. Esto ha limitado el papel del gobierno de la ciudad y ha circunscrito el acceso al suelo de acuerdo a la solvencia económica de las personas habitantes de la Ciudad de México.

Prueba de lo anterior es que año tras año se ha incrementado el número de denuncias que atiende la PAOT por contravenciones en materia de uso de suelo y construcciones, incluso en el año 2017 el incremento fue del 27 por ciento respecto de las atendidas en el año 2016, tendencia que se mantiene en el 2018 como puede observarse en la gráfica siguiente:

Gráfica 1. Número de denuncias ciudadanas recibidas en la PAOT en materia de uso de suelo



Fuente: elaboración propia, 2018

Muchos de estos aspectos fueron abordados y articulados en la Constitución de la Ciudad de México expedida el 5 de febrero de 2017, que entró en vigor el 17 de septiembre de 2018, cuyos preceptos deberán ser desarrollados en la legislación secundaria y planes que se deriven de ella.

> Para cumplir con lo dispuesto en el artículo primero constitucional y los tratados internacionales de los que México es parte, la PAOT debe procurar la defensa de los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y local (derecho a la ciudad, derecho a la vivienda, derecho al medio ambiente sano, derecho a la movilidad, derecho al agua, derecho a la participación, derecho a la información, derecho al desarrollo, entre otros derechos), bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

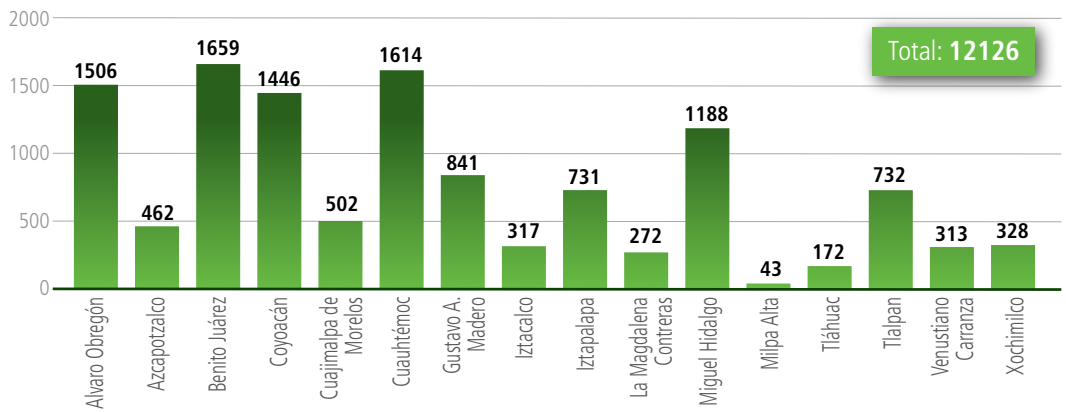
En congruencia, se debe considerar que la Constitución de la Ciudad de México garantiza la instrumentación del derecho a la ciudad a través de un complejo Sistema de Planeación Democrática, previsto en su artículo 17, en sus apartados A, B y C que establece que dicha planeación tiene como finalidad hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad. Así mismo, determina que el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México tendrá por objeto la cohesión social, el desarrollo sustentable, el mejoramiento de la calidad de vida de sus personas habitantes, el equilibrio y la transformación territorial.

Es en este contexto urbano, ambiental, social, cultural y normativo en el que la ciudad ha ido creciendo y desarrollándose, por lo que la desarticulación de los instrumentos normativos y de las autoridades encargadas de su aplicación y la proliferación de desarrollos inmobiliarios ilegales, ha originado que desde las organizaciones vecinales y el trabajo académico, los medios de comunicación, e incluso en los propios medios gubernamentales, se reconozca que existe un malestar generalizado respecto de nuestro régimen de planeación urbana y de la gestión del territorio en la ciudad.

Los vecinos organizados no sólo suelen señalar violaciones recurrentes a las normas sobre usos del suelo para proteger la calidad de su entorno, sino que también señalan que el propio marco jurídico (en particular la Ley de Desarrollo Urbano en vigor y los instrumentos de planeación contenidos en ella como los polígonos de actuación, la transferencia de potencialidades y las zonas de actuación por cooperación), permiten la autorización de obras con impactos importantes que no están previstas en los instrumentos de planeación.

Derivado del trabajo de la PAOT en la atención de denuncias ciudadanas, se ha logrado ubicar geográficamente la problemática e identificar que entre las demarcaciones con mayor número de construcciones nuevas que han afectado la calidad de vida de las personas vecinas pre existentes, son Cuauhtémoc, Benito Juárez, Álvaro Obregón, Coyoacán y Miguel Hidalgo, cuyas colonias en poco tiempo se han transformado, sustancialmente, por la presencia de nuevos desarrollos.

Gráfica 2. Distribución por alcaldía de las denuncias ciudadanas en materia de uso de suelo (1 enero 2002 al 30 septiembre 2018)



Fuente: elaboración propia, 2018

Este contexto ha dado un campo fértil para que la PAOT en coordinación con organizaciones de vecinos comience a proyectar litigios estratégicos en defensa de los derechos humanos de la población afectada, por lo que en el siguiente apartado se explica en qué consiste el litigio estratégico, cuáles son sus objetivos y los actores que intervienen en el mismo.

1.3 DEFINICIÓN, HERRAMIENTAS Y FORMAS DEL LITIGIO ESTRATÉGICO

El litigio estratégico es una de las formas en que la sociedad civil organizada articula sus demandas respecto al goce de los derechos humanos con el objeto de provocar un debate en sede judicial (aunque puede extenderse al ámbito legislativo y a los medios de comunicación) respecto al alcance de los derechos humanos que están siendo vulnerados. En estos litigios, los tribunales están llamados a encontrar el equilibrio entre los intereses de distintos sectores de la sociedad dentro de un marco de respeto a los derechos humanos.

Por tanto, el litigio estratégico, también llamado litigio de impacto, consiste en la estrategia de seleccionar, analizar y poner en marcha el litigio de ciertos casos que permitan lograr un efecto significativo en las políticas públicas, la legislación y la sociedad civil en un determinado estado o región, para alcanzar soluciones integrales y cambios sociales sustanciales (Coral, Londoño y Muñoz, 2010).

> El litigio estratégico involucra la selección y presentación de un caso ante los tribunales con el objetivo de alcanzar cambios mayúsculos en la sociedad. Es decir, quien inicia un litigio estratégico busca utilizar la ley como un medio para dejar huella, más que ganar el caso en particular, esto significa que en los casos de litigio estratégico hay una preocupación por el efecto que el caso tendrá en otros segmentos de la población y el gobierno, de manera adicional al efecto que tendrá el resultado del caso para el interesado.

Mediante el litigio estratégico, se lleva a juicio un caso particular con el objetivo de crear efectos que superen los intereses individuales y generen cambios sociales más amplios. Los objetivos del litigio estratégico pueden ser:

- cambiar leyes o políticas que violan derechos constitucionales
- asegurar que la interpretación y aplicación de ciertas normas y derechos sean las adecuadas
- identificar vacíos en la ley y crear conciencia sobre un tema específico
- promover el debate público y educar a la sociedad
- construir coaliciones y crear presión para generar cambios sociales

- empoderar a grupos marginados
- fortalecer la sociedad civil y movilizar comunidades
- fortalecer los valores democráticos y el estado de derecho
- establecer precedentes para casos futuros

Diversos autores han realizado distintas tipologías en cuanto al litigio estratégico, muchas de ellas basadas en su objeto y herramientas jurídicas. Desde esta perspectiva se pueden encontrar los siguientes tipos de litigio estratégico (Coral *et al.*, 2010):

- litigios centrados en la defensa judicial de los derechos humanos y el interés público, en los cuales el objeto es el acceso a la justicia y la defensa de los derechos humanos a través de herramientas judiciales;
- litigios centrados en los resultados de alto impacto, es el litigio donde el objeto es la generación de cambios estructurales a través del uso de herramientas políticas, jurídicas y sociales;
- litigios centrados en el momento de intervención, empleada sobre todo en litigios en materia ambiental, diferenciando el litigio estratégico preventivo orientado por los principios de precaución y prevención; y el litigio estratégico correctivo que opera cuando el daño ya se ha producido y lo que persigue es la reparación del mismo;
- conceptos de litigio estratégico centrados en los derechos humanos o grupos de población que protegen, por ejemplo litigio estratégico en materia indígena, de personas con discapacidad, de mujeres.

Asimismo, el litigio estratégico tiene varias modalidades (Gutiérrez, Cantú y Rincón, 2011):

a. Litigio de alto perfil

Es una modalidad que tiene como intención maximizar la repercusión simbólica de las decisiones judiciales. Esta modalidad de litigio es útil cuando existen fuertes razones para creer que la decisión va a ser favorable o cuando el interés principal no es ganar el caso, sino posicionar un tema en la agenda pública. Dentro de esta modalidad se busca influir en la opinión pública, reavivar la atención popular y política prestada al proceso, reforzar nuevos marcos de referencia o cambiar los términos del debate. Por ello es crucial incluir una estrategia de comunicación que acompañe este tipo de litigio.

b. Litigio de bajo perfil

Es una modalidad de litigio estratégico que busca minimizar la repercusión simbólica de las decisiones judiciales. Es el camino indicado cuando las posibilidades de éxito son inciertas o cuando es fundamental

proteger intereses como la confidencialidad o seguridad de las personas u organizaciones implicadas. La intención es mantener el perfil más bajo posible, de manera tal que una decisión en contra tenga el menor impacto dentro del imaginario social y no afecte la posibilidad de realizar nuevas estrategias en el futuro.

c. Litigio abstracto

El litigio estratégico abstracto se refiere al litigio de casos que por sus características particulares tienen la posibilidad de generar un precedente importante dentro de la cultura jurídica del contexto en el que se lleven. En ocasiones este tipo de litigio requiere la identificación del "caso perfecto", para demostrar la forma en que la norma viola los derechos constitucionales. Otras veces, no se requiere la búsqueda de un caso perfecto, sino que se hace público un caso paradigmático que aunque no presente el perfil ideal, representa un interés relevante para la causa y por lo tanto, su visibilidad hace que un resultado favorable sea estratégico para el alcance del objetivo más general.

d. Litigio colectivo

A pesar de que su nombre varía en los diferentes sistemas, el litigio estratégico colectivo se refiere a acciones que representan los intereses de un grupo o gremio particular. Estos casos requieren un trabajo intensivo en virtud de la multiplicidad de intereses y personas representadas; por lo tanto, la consideración de los recursos disponibles (humanos y financieros) es fundamental para asegurar el logro del objetivo deseado. En algunos sistemas legales, este tipo de acciones tienen regulaciones específicas (p. ej. en Colombia existen las acciones populares y de grupo, en México a partir del año 2011 existen las acciones colectivas). Entre los beneficios que ofrece este tipo de acción están, su alto grado de legitimidad, por tratarse de los intereses de un grupo, la protección que ofrece a las personas miembros del mismo al no exigirles de manera individual asumir todas las implicaciones de ser representantes visibles de un litigio de interés público, incluyendo las situaciones en que existen una preocupación por la seguridad personal de las personas involucradas.

e. Litigio múltiple

En ocasiones es estratégico litigar múltiples casos para lograr ciertos objetivos. Por ejemplo, para identificar el "caso perfecto" deben estudiarse múltiples demandas[2]. También, el litigio múltiple se usa para sentar un precedente o fortalecer una decisión expedida de manera previa por una corte o un tribunal.

[2] El caso perfecto es aquel que reúne todas las características necesarias tanto de los hechos como de la evidencia existente para demostrar la forma en que la norma viola los derechos constitucionales.

f. Litigio secuencial o de repetición

Este tipo de litigio busca presentar una serie de casos para empezar a sensibilizar a los jueces sobre determinado derecho o para ampliar conforme al principio de progresividad el derecho humano del que se trate.

g. Litigio masivo

Este tipo de litigio se emplea para llamar la atención de los tribunales sobre alguna violación constante a los derechos humanos.

Considerando las distintas modalidades de litigio que existen, es importante señalar que el tipo de litigio que se elija dependerá del objetivo que se pretenda alcanzar con el mismo, es decir, es distinto el litigio estratégico utilizado para defender los derechos humanos de un grupo en situación de vulnerabilidad como por ejemplo los pueblos indígenas, en el cual puede convenir utilizar el litigio de alto perfil ya que se busca posicionar un tema en la agenda pública, a litigar los derechos de un menor en el cual, para proteger su confidencialidad, debiera emplearse el litigio de bajo perfil.

En materia ambiental y urbana suele utilizarse el litigio colectivo ya que, los bienes jurídicos tutelados son difusos, combinado con el litigio secuencial para caso por caso ir sensibilizando a los jueces respecto a la progresividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Según la autora Marta Villarreal (2007), las causas que ameritan acudir al litigio estratégico son las siguientes:

- cuando las normas que protegen derechos humanos se incumplen
- cuando hay discordancia entre los estándares internacionales de protección de derechos humanos y la aplicación en el orden interno
- cuando la aplicación del derecho en los tribunales nacionales es incierta e impredecible
- cuando existen restricciones legales para el ejercicio de los derechos humanos

Por lo que se refiere al litigio estratégico en materia ambiental, existen dos medios de participación y defensa en el plano internacional, el primero contenido en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), mediante su artículo 14 que determina la posibilidad de cualquier ciudadano de los países signatarios del tratado a solicitar que la comisión investigue si el país denunciado

está incurriendo en omisiones en la aplicación de su legislación. El resultado de esta investigación puede ser un expediente de hechos elaborado por la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) en donde se dé cuenta de las omisiones de la parte denunciada. Si bien este procedimiento no constituye un juicio, los efectos políticos e internacionales de esta clase de informes son de gran relevancia.

Por su parte, la defensa ambiental también puede ser llevada ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), sin embargo, a la fecha son muy pocos los casos de contenido ambiental resueltos por estas instancias, por lo tanto, es parte fundamental de las estrategias de litigio que se comiencen a presentar controversias ante el SIDH que impliquen la defensa de derechos ambientales.

En la Ciudad de México, la PAOT ha utilizado fundamentalmente el litigio colectivo, acudiendo a los órganos jurisdiccionales en representación del interés legítimo de una colectividad que se ve afectada en sus derechos ambientales y urbanos por obras o actividades ilegales, esto por la naturaleza jurídica de los bienes tutelados por la legislación urbano ambiental.

Asimismo, como se verá en el apartado segundo de este documento, la PAOT ha empleado en muchos de los casos el litigio secuencial o de repetición para ir generando precedentes judiciales respecto a violaciones frecuentes en materia de desarrollo urbano.

De la misma forma, ha utilizado el litigio abstracto utilizando casos paradigmáticos que sean atraídos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a efecto de que se pronuncie respecto de los alcances que tiene la facultad de la PAOT para representar el interés legítimo de la población ante órganos jurisdiccionales, lo cual creará un precedente de trascendencia en el sistema jurídico.

1.4 ACTORES EN EL LITIGIO ESTRATÉGICO

Una de las partes más importantes en el litigio estratégico consiste en la identificación de los actores clave en el mismo y el rol o participación que tendrá cada uno para alcanzar los objetivos que se persiguen con el litigio estratégico.

De forma generalizada, los actores relevantes que encontramos en el litigio estratégico son los dispuestos en la figura 2.

Figura 2. Actores en el litigio estratégico

Fuente: elaboración propia, 2018

La comunidad afectada es el actor clave en los litigios estratégicos, pues es quien de forma directa conoce la problemática urbano ambiental de primera mano, al resentir de forma directa o indirecta los impactos generados por las obras o actividades que se desarrollan. No sólo es importante identificar a los afectados, sino la calidad o características que tienen, pues por lo general en los megaproyectos, podemos encontrar en este rubro a pueblos o comunidades indígenas, barrios originarios que por el sólo hecho de serlo, tienen una calidad especial para ser consultados previo a la realización de cualquier proyecto que pueda afectarlos, en lo que se conoce como la consulta en materia indígena que en términos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo debe ser libre, previa e informada.

Muchos de los proyectos cuya legalidad se encuentra en litigio carecen de dicha consulta por lo que los órganos jurisdiccionales han comenzado a pronunciarse sobre la invalidez de diversas autorizaciones en materia de impacto ambiental por no haber cumplido con dicha consulta en los términos exigidos por los estándares internacionales.

La comunidad afectada suele actuar apoyada por organizaciones de la sociedad civil o bien por sus órganos de representación ejidal, comunitaria o a través de los comités o asociaciones de vecinos, siendo actores todos ellos relevantes para la construcción del litigio estratégico. Es común que las

comunidades afectadas documenten las afectaciones ejerciendo primero su derecho de acceso a la información, su derecho a la libre manifestación y su derecho de acceso a la justicia, presentando las denuncias ciudadanas ante las autoridades competentes, como pueden ser las Procuradurías Ambientales y las Comisiones de Derechos Humanos.

En cuanto a las autoridades competentes, nos encontramos con dos tipos de ellas, las autoridades competentes para otorgar las autorizaciones y permisos que requieren los proyectos, entre los que destacan las Secretarías del Medio Ambiente, la de Desarrollo Urbano y Vivienda, la de Movilidad, las alcaldías, entre otras; y las autoridades encargadas de verificar que dichas obras se ejecuten conforme a lo autorizado, que en el caso de la Ciudad de México, es el Instituto de Verificación Administrativa (INVEA), así como las propias alcaldías.

Entre las autoridades también encontramos a aquellas que tienen labores de investigación, asesoría y defensa de los afectados, como pueden ser las Procuradurías Ambientales Estatales y las Comisiones de Derechos Humanos. En particular, la PAOT y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) cuentan con atribuciones para representar el interés legítimo de la población afectada por obras o actividades ante órganos jurisdiccionales, y para presentar acciones colectivas y demandas de responsabilidad por el daño ambiental.

Ahora bien, los órganos judiciales nacionales e internacionales cada vez están adquiriendo mayor protagonismo, pues con la introducción de conceptos como el del interés legítimo a los juicios de amparo, acciones públicas, acciones colectivas y acciones de responsabilidad por daño ambiental, han comenzado a discutirse en sede judicial megaproyectos que con anterioridad sólo se revisaban en sede administrativa. También se tiene la posibilidad de que los asuntos se litiguen ante organismos internacionales de derechos humanos y que derivado de las sentencias emitidas por los mismos se concreten los alcances de los derechos y se modifiquen leyes, políticas públicas y formas de actuación de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Asimismo, los medios de comunicación juegan un papel muy relevante, pues se encargan de hacer públicos y difundir entre la sociedad, con un lenguaje sencillo, los asuntos que están ventilándose en tribunales respecto a determinadas violaciones a derechos humanos, lo que permite que la ciudadanía pueda conocer estos casos, adoptar una postura u opinión al respecto e incluso vigile la actuación tanto de los órganos jurisdiccionales como de las autoridades involucradas.

En algunos casos de litigio los legisladores llegan a involucrarse también, aprobando puntos de acuerdo para que las autoridades administrativas informen al órgano legislativo respecto a determinada obra o megaproyecto y se transparente la información, en otros casos como resultado del litigio se han tenido que reformar leyes o crear nuevas para proteger de mejor manera derechos humanos consagrados en la Constitución o tratados Internacionales.

1.5 EL LITIGIO ESTRATÉGICO Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, y acciones colectivas, las personas ciudadanas pueden demandar y ser parte en juicios que antes sólo estaban reservados para aquellos que lograban acreditar un interés jurídico, es decir una afectación personal y directa, lo cual dado la naturaleza de las afectaciones ambientales y urbanas en ocasiones resultaba muy difícil acreditar. Con la introducción del concepto de interés legítimo a las reformas referidas, cualquier persona o grupo de personas que demuestre un interés individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, en virtud de su especial situación que tiene frente al orden jurídico, puede acudirse al amparo para hacer valer sus derechos humanos, entre los que se encuentran los derechos ambientales, urbanos y a la cultura, pues como lo señala el autor Brañes (2000), el ambiente es un concepto abierto en el que entra no sólo el ambiente natural, sino también el ambiente construido y el cultural o patrimonial.

> El litigio estratégico no tiene por objeto, exclusivamente, obtener una sentencia favorable en todos los casos, pues a veces basta para conseguir los objetivos, el hacer evidente alguna omisión legislativa o alguna laguna, vacío o contradicción legal, por lo que el poder legislativo también juega un rol importante en el litigio estratégico, al ir ampliando cada vez más la protección de los derechos humanos en la legislación bajo el principio de progresividad y no regresión de los derechos humanos, creando políticas públicas garantistas de los derechos.

Los organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han jugado un papel protagónico para ir ampliando los derechos, pues con sus sentencias, opiniones consultivas y observaciones han obligado a todas las autoridades a aplicar la interpretación conforme a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, y a aplicar el principio pro persona para llegar a la interpretación más favorable y que garantiza de mejor manera los derechos humanos de que se trate.

2. EL LITIGIO ESTRATÉGICO EN LA PAOT

En este apartado se describe la evolución que ha tenido la PAOT de 2011 a 2018, en cuanto al fortalecimiento de sus atribuciones en el contexto de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de otras reformas legales, que la han ido perfilando y consolidando como defensora de los derechos ambientales y territoriales de la población.

Esta exposición se hará mediante la sistematización y explicación de casos paradigmáticos que ha judicializado la PAOT, contextualizando los antecedentes de los proyectos denunciados, realizando el mapeo de actores que participaron en el litigio y los resultados positivos o negativos obtenidos en cada caso, así como su impacto.

2.1 LA PAOT COMO DEFENSORA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AMBIENTAL Y TERRITORIAL

La PAOT es una de las autoridades ambientales previstas en la Ley Ambiental y de Protección a la Tierra en el Distrito Federal[3] cuya misión es la defensa de los derechos de la población a gozar de un ambiente sano y un ordenamiento territorial adecuado.

Esta misión la cumple a través del ejercicio de distintas atribuciones como son la información y asesoría que brinda a la población respecto a sus derechos y obligaciones ambientales, lo cual cumple con una doble función, por un lado el prevenir la generación de daños e incumplimientos ambientales, y por otro lado facilitar el ejercicio pleno de sus derechos urbano ambientales ante diversas autoridades cuando estos pudieran verse vulnerados.

Asimismo, la PAOT atiende denuncias o inicia investigaciones de oficio, por actos, hechos u omisiones que pueden causar un daño ambiental o un desequilibrio ecológico o constituir incumplimientos a las disposiciones jurídicas en materia ambiental y territorial. Estas investigaciones están técnica y jurídicamente sustentadas y pueden dar lugar a la emisión de recomendaciones a las autoridades que están siendo omisas en el cumplimiento de sus obligaciones ambientales y territoriales.

> Una de las atribuciones fundamentales de la PAOT, que ha tomado fuerza en el último periodo de gestión, es la representación del interés legítimo de la ciudadanía afectada por obras o actividades que estén causando daños al ambiente o a los ecosistemas, o bien que se hayan realizado sin cumplir con la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial aplicable, es decir, se funge como abogado de la población, para defender sus derechos humanos ante órganos jurisdiccionales.

[3] Con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad México, en su régimen transitorio se establece en el artículo trigésimo cuarto que "todas las referencias que en los ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México".

En este sentido, es importante hacer una breve referencia a las reformas que ha tenido la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (LOPAOT), pues como se ha referido, el marco jurídico institucional se ha ido fortaleciendo en los últimos años para brindar una protección más amplia a los derechos ambientales de la población.

El 6 de enero de 2006 y el 31 de octubre de 2008, se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal reformas a la LOPAOT, las cuales fueron de particular relevancia pues los temas sobre los que versaron fueron los siguientes:

- se estableció la posibilidad que PAOT impusiera acciones precautorias para evitar o detener daños irreversibles al medio ambiente, consumaciones irreparables de violaciones a las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial y tomar medidas para la reparación de los daños;
- se estableció la posibilidad que PAOT ejerciera ante el entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCA), hoy Tribunal de Justicia Administrativa (TJA) y otros órganos jurisdiccionales, las acciones necesarias para representar el interés legítimo de las personas afectadas por daños ambientales;
- se otorgó la facultad para solicitar a las autoridades la revocación y cancelación de licencias, certificados, autorizaciones y registros, otorgados de manera ilícita;
- se fortaleció la atribución de emisión de recomendaciones y sugerencias.

El 3 de noviembre de 2009 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el nuevo Reglamento de la LOPAOT, el cual además de definir los alcances administrativos de estas reformas, precisó el ejercicio de la atribución de representación del interés legítimo de la población, la aplicación de mecanismos alternos de solución de conflictos y la elaboración de dictámenes, informes, estudios y reportes especiales.

Asimismo, a lo largo del 2017, fueron publicados en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (GOCDMX) una serie de decretos de gran importancia para la PAOT que robustecieron las atribuciones de esta entidad, entre los que se encuentran las reformas publicadas el 24 de marzo de 2017 a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en materia de acción pública, que determinan la obligación de emplazar a la Procuraduría en todas las acciones públicas con el carácter de autoridad ambiental garante del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

El 13 de julio de 2017 se publicó en el mismo medio oficial el decreto por el que se adicionaron diversas disposiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública y a la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, con el objetivo de integrar el Sistema de Información Geográfica del Patrimonio Urbano Ambiental de la Ciudad de México "SIG PAOT" como

la herramienta tecnológica que contribuya a una correcta planificación, gestión y divulgación de los usos del suelo, así como la relacionada al cuidado del medio ambiente.

Por su parte, el 20 de julio de 2017 fueron publicadas diversas reformas a la ahora denominada Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México y a la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, las cuales fortalecieron las atribuciones de esta entidad como defensoría pública en las materias ambiental, de protección a los animales y ordenamiento territorial, propiciando la construcción de un sólido andamiaje jurídico que permitirá a la PAOT convertirse en referente a nivel nacional en materia de procuración de justicia urbano ambiental.

A pesar de que las reformas no dotan a esta entidad de facultades de verificación y sanción, prevén atribuciones para la imposición de acciones precautorias, así como la solicitud a las autoridades competentes a que realicen actos de verificación e inspección, la imposición o ejecución de medidas de seguridad, correctivas o cualquier otra medida cautelar y en consecuencia la imposición de sanciones, asimismo, se fortalecen los mecanismos de justicia alternativa y justicia cotidiana, como la mediación, conciliación y arbitraje, contribuyendo a la construcción de una ciudadanía más informada y participativa con acceso a la justicia ambiental.

Por lo tanto, estas reformas, pero en particular la correspondiente a la LOPAOT, resultan congruentes con las preceptos constitucionales federales en materia de derechos humanos, así como con las disposiciones jurídicas previstas en la Constitución Política de la Ciudad de México, mismas que darán al medio ambiente, al ordenamiento territorial, al maltrato animal, el derecho a la movilidad y el derecho a la ciudad, nuevos contenidos y alcances.

En ese sentido, la modificación no sólo responde a las reformas constitucionales, sino a los estándares mínimos, en el ámbito internacional en materia de derechos humanos por lo que con dichas reformas y el nuevo Reglamento de la LOPAOT se consolida a la PAOT como autoridad garante y defensora de los derechos ambientales y territoriales de la población.

De esta manera, las reformas publicadas en 2017, incluyen atribuciones novedosas, tales como el facultar a la PAOT no sólo para imponer acciones precautorias, sino cualquier otra medida cautelar, para evitar o detener la consumación irreparable de violaciones a los derechos ambientales y territoriales o en su caso, para lograr la mitigación, restauración y reparación de daños urbanos y ambientales, entre los cuales se incluye evitar afectaciones al patrimonio cultural histórico, como una expresión legal del principio precautorio reconocido en el derecho ambiental internacional.

Entre las atribuciones que se fortalecen con la reforma, es la acción pública, la cual desde la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, del 29 de enero de 1996, preveía la existencia de la acción pública como medio de defensa de los particulares que se sintieran afectados por construcciones, cambios de uso del suelo o destinos del suelo; sin embargo, la misma se tramitaba en sede administrativa, sin contar con reglas claras para su ejercicio ni sus consecuencias jurídicas.

Con motivo de la expedición de la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada el 10 de julio de 2010, se establece en su artículo 106, que la acción pública podrá ser promovida por las personas físicas o morales o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Reglamento de Construcciones y en los PDDU, ante el TCA.

Con base en dichas reglas, la interposición de la acción pública representaba un gran obstáculo para la ciudadanía y la PAOT al momento de su presentación, pues se presentaban las siguientes problemáticas:

- promoción de una acción jurisdiccional que se encontraba poco regulada en cuanto al procedimiento para su tramitación
- corrupción
- falta de sensibilidad por parte de los órganos jurisdiccionales acerca de las repercusiones que trae aparejado el incumplimiento a la normatividad del ordenamiento territorial

No obstante lo anterior, el día 24 de marzo de 2017, se publicó en la GOCDMX, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la entonces Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal[4], estableciendo a la acción pública como el instrumento jurídico por medio del cual el TJA, conoce de los asuntos relacionados con construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la legislación en materia de ordenamiento territorial de la ciudad, que promuevan las personas físicas o morales que acrediten tener interés legítimo o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados en su patrimonio o en su esfera jurídica, que incida de forma directa en la armonía de la comunidad.

[4] Con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad México, en su régimen transitorio se establece en el artículo trigésimo cuarto que "todas las referencias que en los ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México".

La actual reforma tuvo como propósitos:

- establecer el procedimiento, requisitos y formalidades que deben cumplir los accionantes al momento de interponer una acción pública;
- atribuir competencia al TJA para conocer de las acciones públicas, por construcciones, usos de suelo u otros aprovechamientos;
- establecer la obligación de emplazar a la PAOT, en su carácter de autoridad ambiental garante del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial;
- establecer el derecho del accionante de solicitar la suspensión de los trabajos de construcción en cualquier momento al igual que la custodia de folios reales;
- contrarrestar las violaciones en materia de uso de suelo y construcción;
- subsanar la falta de procedimiento de la acción pública establecida en la Ley de Desarrollo Urbano, a fin de crear certidumbre jurídica en la población que se estima perjudicada por violaciones al uso de suelo;
- definir las consecuencias materiales y jurídicas al momento de dictar la sentencia (clausura, demolición, restauración de inmuebles o zonas patrimoniales, nulidad de los actos administrativos, vista al órgano interno de control).

A pesar de que la PAOT había participado en diversas acciones públicas a lo largo del tiempo, fue hasta la reforma de marzo de 2017, que se le reconoció el carácter de autoridad ambiental garante del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial, lo anterior, con independencia de que también pueda promover con el carácter de actor dichas acciones, esto considerando que su Ley Orgánica le otorga la facultad de representar el interés legítimo de las personas habitantes de la Ciudad de México en defensa de sus derechos ambientales y territoriales.

Lo anterior, fortalece las facultades de la PAOT, para la defensa de los derechos ambientales y urbanos de las personas habitantes de la Ciudad de México, encaminándose a convertirse en una defensoría pública y, en consecuencia, se hagan exigibles y justiciables los derechos humanos de medio ambiente sano y acceso a la justicia.

Por último, se fortalecen los mecanismos de justicia alternativa y justicia cotidiana, como la mediación, conciliación, arbitraje y se consolida a la PAOT como una defensoría pública de la ciudadanía al representar el interés legítimo de ella, que resulten o puedan resultar afectadas por actos, hechos u omisiones que implique o puedan implicar violaciones, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial en la Ciudad de México.

Es importante señalar que, el litigio estratégico llevado a cabo por la PAOT ha incluido tanto casos ambientales vinculados con la realización de actividades riesgosas, como lo son la construcción y operación de gasolineras cuya autorización de impacto ambiental no se apegaba a los distanciamientos mínimos requeridos respecto a centros de concentración masiva, así como casos de ordenamiento territorial por construcción de diversos desarrollos inmobiliarios ilegales, incluso algunos de ellos afectando Áreas de Valor Ambiental como el Bosque de Chapultepec y zonas de barrancas, lo cual muestra que las afectaciones ambientales y urbanas se encuentran estrechamente relacionadas en la mayoría de las denuncias que atiende la PAOT.

Desde su creación, la PAOT asumió la defensa judicial de los intereses ambientales de la ciudadanía y del patrimonio ambiental de la Ciudad de México, en beneficio de la estricta aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial. En un principio su trabajo se encontraba enmarcado en la legislación vigente, pero éste se ha ampliado debido a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos.

Lo anterior, ha sido impulsado por esta última administración que ha procurado el acceso efectivo a la justicia ambiental, al encaminar los esfuerzos de la institución para constituirla en pionera y punta de lanza de las autoridades administrativas ambientales, en el nuevo paradigma jurídico en torno a la protección de los derechos humanos, por medio del uso eficiente y efectivo de las herramientas y el potencial humano y técnico con que cuenta.

La Procuraduría cuenta con diversas herramientas para poder defender los derechos urbanos y ambientales, entre las cuales se encuentra el ejercicio de diversas acciones legales que forman parte del litigio estratégico que lleva a cabo día a día la PAOT entre los que se encuentran: denuncias penales, juicios de nulidad, de amparo, de lesividad, juicios civiles, así como acciones públicas. Estas acciones se desglosan por año en la tabla 1.

Tabla 1. Asuntos contenciosos llevados a cabo por la PAOT

Año	Lesividad	Nulidad	Amparo	Acción pública	Penales	Laborales	Otros	Totales
2011	3	10	23	3	21	-	1 civil	61
2012	3	12	12	6	31	-	1 acción colectiva	65
2013	15	18	29	3	28	2	-	95
2014	6	8	34	2	22	-	-	72
2015	27	9	39	7	14	-	-	96
2016	6	21	43	16	79	-	1 civil	166
2017	3	16	32	36	61	-	2 civiles	150
01 de enero al 30 septiembre 2018	-	15	43	49	82	-	-	189

Fuente: elaboración propia, 2018

Es así como, la PAOT ha llevado los asuntos ambientales y urbanos relevantes a instancias judiciales y administrativas, y en algunos casos ha logrado acreditar ante el Tribunal de Justicia Administrativa la ilegalidad de actos emitidos en contravención a la normatividad ambiental y urbana.

Además, desde el inicio de los juicios ha conseguido que se suspendan obras que se desarrollan de forma ilegal, a la par de lograr la custodia de folios reales ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio (RPPC), con la finalidad de evitar la inscripción de actos que en su caso impidan la ejecución de la sentencia que en su momento oportuno se dicte y la protección del patrimonio de terceros. Asimismo, ha logrado precedentes importantes como el que se admita el juicio de amparo indirecto en representación del interés legítimo de la ciudadanía y que el término para la interposición de la acción pública contemplada en el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, sea de cinco años contemplado para el juicio de lesividad y no de 15 días contemplado para el juicio de nulidad por la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.2 CASOS DE LITIGIO ESTRATÉGICO

A continuación, se realiza la narración de los casos más importantes y emblemáticos para la PAOT, con motivo de los impactos jurídicos, sociales y económicos, los cuales fueron seleccionados en base a la trascendencia, los resultados obtenidos, la complejidad jurídica, la argumentación en materia de derechos humanos, las pruebas de carácter interdisciplinario, los cuales sin duda tuvieron diferentes resultados como son fijar precedentes de la procedencia de las acciones legales promovidas por la PAOT, innovación con figuras jurídicas que no habían sido utilizadas por la administración pública, concesión de medidas provisionales como la custodia de folios reales de los inmuebles y la suspensión de los trabajos de construcción.

2.2.1 Apropiación ilegal de la vía pública alegando derechos adquiridos por Miravento Luxury Towers (Circuito Fuentes del Pedregal 441)

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de una obra en Circuito Fuentes del Pedregal 441, colonia Fuentes del Pedregal, Tlalpan, en un predio con superficie de 14 mil 904.65 m^2, tramitada por la persona moral 'Miravento Luxury Towers', en el que se pretendían desarrollar cuatro torres de 15 niveles para viviendas de lujo, en contravención a las leyes en materia ambiental y urbana.

En la publicidad del proyecto se indicaban las características siguientes de la obra:

- Cuatro torres de departamentos con 15 niveles
- Pista de jogging

- Salón de usos múltiples
- Spa: masaje, vapor y sauna
- Minisuper
- Cine
- Lounge VIP
- Salón de belleza
- Alberca techada
- Pista de hielo sintético
- Ludoteca
- Gimnasio
- Helipuerto (autorización en trámite)
- Sportbar, juegos de mesa, billar
- Golfito range
- Área exterior de juegos infantiles

La PAOT recibió diversas denuncias ciudadanas, a las cuales se les asignó los números de expedientes PAOT-2010-1583-SPA-587 y acumulados PAOT-2010-2180-SPA-1077, PAOT-2010-2417-SPA-1226, PAOT-2011-1418-SPA-0776, PAOT-2011-1550-SPA-0839, las cuales concluyeron con la emisión de la Recomendación 01/2012, constatando las irregularidades siguientes:

- El predio carece de escritura pública que avale la superficie total de 14 mil 904.65 m^2.
- La constancia de alineamiento y número oficial, se tramitó con una cuenta predial que corresponde a un predio con superficie de 313 m^2.
- En los planos relativos al trazo de la colonia se sobrepuso el perímetro que abarca el predio comprobándose la fusión de varios predios y la adición de un tramo de la calle Fuente de la Alegría de 3 mil 119.96 m^2.
- Se tramitó el certificado de uso de suelo por derechos adquiridos con documentos inexistentes, consistentes en: una licencia de construcción y una licencia para demolición de 12 niveles.
- No se tramitó el dictamen de estudio de impacto urbano ni la manifestación de impacto ambiental.
- La obra contraviene la zonificación habitacional con tres niveles de altura máximo que le asignó en el PDDU para Tlalpan.

La recomendación antes citada se dirigió a diversas autoridades de la Ciudad de México solicitando lo siguiente:

- Demarcación territorial Tlalpan: iniciar los procedimientos administrativos para revocar la constancia de alineamiento y número oficial y el registro de construcción; así como la recuperación de la calle Fuente de la Alegría.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México (SEDUVI): iniciar el procedimiento de corrección de la Lámina de alineamientos y derechos de vía.
- Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA): requiera al propietario de predio de interés la manifestación de impacto ambiental.
- INVEA: iniciar el procedimiento de verificación en materia de uso de suelo.

Todas las autoridades aceptaron la recomendación e iniciaron los procedimientos en materia de su competencia.

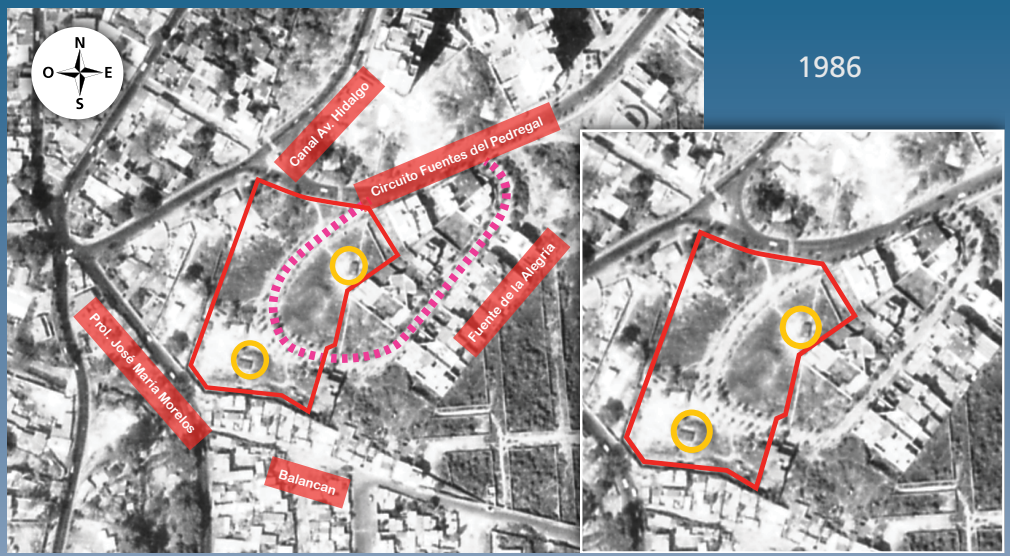
En la investigación de PAOT se integraron diversas constancias que acreditaron las irregularidades anteriormente enlistadas, resaltando entre ellas los dictámenes de esta entidad, en los cuales se realizó un análisis del espacio temporal con fotografías satelitales, que describieron la evolución de las condiciones del predio en cuanto a las edificaciones y la calle Fuente de la Alegría, lo cual se desglosa en la tabla siguiente.

Tabla 2. Construcciones y modificaciones al predio ubicado en Circuito Fuentes del Pedregal 441, en el periodo comprendido de 1986 a 2011

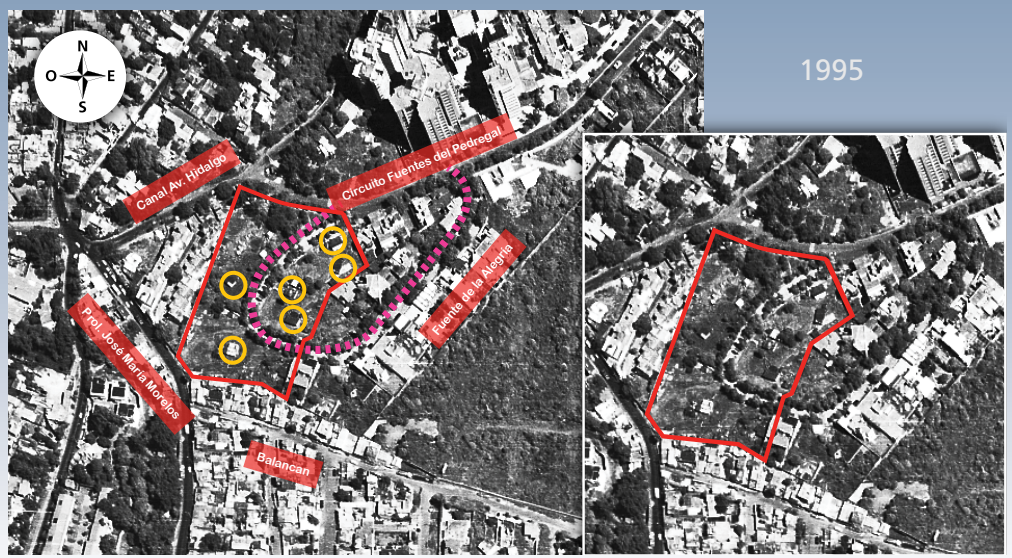
Año	Descripción de las edificaciones existentes observadas en el predio en cuestión, a partir de imágenes y fotografías aéreas	Descripción de las condiciones observadas en torno a la calle Fuentes de la Alegría en la zona del predio en cuestión
1986	Dos pequeñas construcciones provisionales, de lámina, madera, cartón.	Se observa claramente la calle sin obstrucción.
1995	Seis pequeñas construcciones provisionales, de lámina, madera, cartón.	Se observa claramente la calle sin obstrucción.
2000	Cuatro construcciones observadas en 1995 con mayores dimensiones.	Sigue existiendo toda la calle, pero se obstruye cuando llega al límite del predio en cuestión.
2003	Tres construcciones semipermanentes; y dos que pueden ser viviendas por sus dimensiones y formas.	Sigue existiendo toda la calle. Se delimita la vialidad con bardas en toda su longitud. Se obstruye la calle cuando llega al límite del predio en cuestión.
2008	No se observan construcciones solo restos de materiales de construcción (cascajo).	Calle obstruida con barda que impide el paso con el Circuito Fuentes del Pedregal.
2011	Dos construcciones provisionales (posibles bodegas) debido a la obra.	La calle Fuente de la Alegría desapareció en la zona del predio.

Fuente: elaboración propia, 2018 a partir de dictamen técnico de la PAOT 2011

Figura 3. Perspectiva del predio ubicado en Circuito Fuentes del Pedregal 441, Fuentes del Pedregal, Tlalpan, en diferentes años (1986, 1995, 2008, 2011)

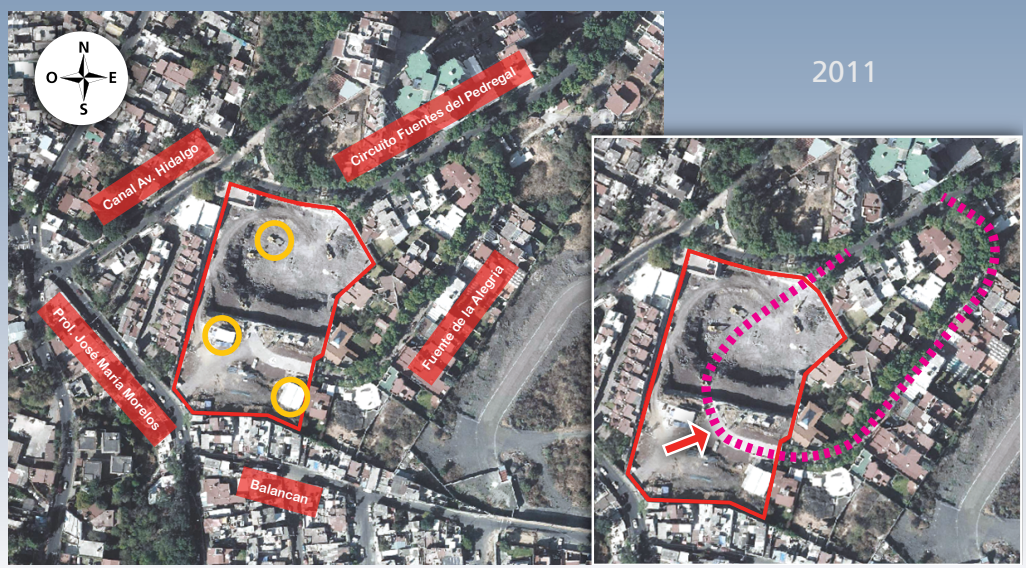


Fuente: Fotografía aérea en blanco y negro, Strucks fotogramétrica S.A. de C.V. (actualmente parte del acervo PAOT), 1986



Fuente: Fotografía aérea en blanco y negro, Strucks fotogramétrica S.A. de C.V. (actualmente acervo PAOT), 1995

Fuente: Imagen satelital sensor Quick Bird, GTT Imaging S.A. de C.V. (actualmente acervo PAOT), 2008



Fuente: Fotografía aérea digital a color, Strucks fotogramétrica S.A. de C.V. (actualmente acervo PAOT), 2011

Desarrollo de la acción legal

En este asunto, se generaron diversas acciones legales, las cuales se explican a continuación:

Las acciones ante el TCA fueron acumuladas al juicio de lesividad previamente promovido por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CEJUR) excepto una de las nulidades como se precisará más adelante.

La PAOT presentó ante el TCA una acción pública, en contra de autoridades de la Ciudad de México por la emisión de los permisos y autorizaciones ilegales que permitían la construcción, en dicho juicio se concedió la suspensión para el efecto de que no se continuaran con los trabajos de construcción en el lugar, medida preventiva que aún persiste.

Por su parte, la CEJUR promovió un juicio de lesividad ante el TCA, en el que demandó entre otros documentos, el certificado de uso de suelo por derechos adquiridos. En dicho juicio, se demostró que en uno de los documentos con los que se tramitó el certificado referido, las firmas que aparecen no coinciden con las que se localizaron en los archivos de la autoridad.

Asimismo, la desarrolladora interpuso ante el TCA dos juicios de nulidad el primero en contra del procedimiento de recuperación de la vía pública, iniciado por la demarcación territorial Tlalpan, en el cual se determinó conceder la suspensión de los actos impugnados para que no se ejecute la demolición ordenada en la resolución administrativa dictada por la demarcación territorial en el procedimiento de recuperación de la vía pública. El segundo, en contra del procedimiento en materia de uso de suelo del INVEA por las oficinas instaladas en el predio.

Durante la secuela de los juicios se demoró su trámite, dado los recursos e inconformidades promovidos por las partes, en particular por el desechamiento de pruebas, en específico hubo problemas para notificar la demanda al propietario del inmueble que nunca fue localizado, el cual fue notificado por edictos.

La sentencia que se emitió en primera instancia, determinó declarar la nulidad del Certificado de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos, el Registro de Manifestación de Construcción, del Procedimiento administrativo de la recuperación de la vía pública y de la resolución que lo concluye. En cuanto a la acción pública promovida por la PAOT fue declarada extemporánea.

Ante dicho fallo, la PAOT presentó recurso de apelación en el que la Sala Superior del TCA confirmó la sentencia de primera instancia, por lo que se tuvo la necesidad de promover el Juicio de amparo directo.

El amparo fue radicado ante el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual determinó solicitar a la SCJN que conociera del asunto (facultad de atracción) por considerar que

se trata de un asunto trascendente e importante, principalmente porque no existe un criterio definido que establezca la forma de participar de la PAOT en un juicio de amparo y, en su caso, determinar si una autoridad como la PAOT, con la facultad de representar el interés legítimo de las personas habitantes, puede promover el juicio de amparo para alegar violación a derechos humanos difusos. Finalmente, la Segunda Sala de la SCJN, determinó procedente la facultad de atracción, por lo que el asunto se encuentra pendiente de resolución.

Adicionalmente, la PAOT presentó denuncia penal por la probable comisión de delitos por el daño, tala y muerte de árboles, probable responsabilidad del Director Responsable de Obra, así como la alteración, falsificación, uso de documentos apócrifos y delitos contra la seguridad y normal funcionamiento de las vías de comunicación. Esta investigación aún se sigue integrando.

Resultados e impacto de la acción legal

Resultados positivos

Se consiguió la admisión de la primera acción pública promovida por la Procuraduría, además con la suspensión se logró detener la construcción desde el año 2012 hasta la fecha.

Se logró incluir un asunto que por su importancia y transcendencia, sea conocido por la SCJN.

Resultados negativos

Al momento de la presentación de la acción pública, no se encontraban previstas reglas claras para su tramitación, tales como la ausencia de plazos para su interposición, formalidades que debía contar el escrito inicial, consecuencias jurídicas al momento del dictado de las sentencias, entre otros, por lo que el resultado final de la acción legal aún es incierto.

El TCA aplica criterios y reglas que son del juicio de nulidad al de la acción pública en cuanto al plazo para presentar la demanda por parte de la PAOT; en consecuencia, declara que la demanda fue presentada fuera de tiempo y, por ende, se dejaron a su vez de analizar en su conjunto las pruebas ofrecidas por la PAOT.

De resolver en sentido negativo la acción legal que actualmente conoce la SJCN, con respecto a la posibilidad de la PAOT de interponer juicios de amparo en representación del interés legítimo de la ciudadanía, limitaría la intervención de la PAOT en las diversas acciones legales; sin embargo, de conceder el amparo o, bien, de negarlo en el fondo pero reconociendo dicha facultad de representación a la PAOT, se ampliaría su gama de posibilidades de participación en acciones legales, tales como el reconocimiento de la entidad como órgano de la administración pública en la defensa de los derechos urbano ambientales de las personas habitantes de la Ciudad de México.

Impacto de la acción legal

La innovación de PAOT en ejercer su primer acción pública, en representación de las personas habitantes de la Ciudad de México, haciendo valer la defensa del derecho humano al medio ambiente y su vinculación con otros derechos, enfrentándose a un inexistente procedimiento específico para su trámite y a escasos precedentes o antecedentes sobre temas en materia urbana y ambiental.

Finalmente, es trascendente que el asunto esté ante la SCJN, esperando que su determinación sea favorable y se rompan varios modelos de acceso a la justicia en materia de derechos humanos y la manera como interviene la PAOT en los juicios, en específico, en el juicio de amparo.

Fotografía 1. Estado del predio en el que se ubica el proyecto 'Miravento Luxury Towers Internacional' (Circuito Fuentes del Pedregal 441, Fuentes del Pedregal, Tlalpan)

Fuente: propia, 2018

2.2.2 Construcción ilegal en Tiburcio Sánchez de la Barquera 116

Ubicación y descripción del proyecto

Consiste en la construcción de 40 departamentos distribuidos en dos edificios de seis niveles, ubicada en Tiburcio Sánchez de la Barquera 116, colonia Merced Gómez, Benito Juárez, en la Ciudad de México, autorizada mediante una Constancia de Zonificación de Uso de Suelo de 1991, que le otorga supuestos derechos adquiridos y con la que se tramitó un registro de manifestación de construcción.

De este predio, la PAOT recibió las denuncias ciudadanas asignándole los expedientes PAOT-2010-2250-SOT-1123 y acumulados PAOT-2011-280-SOT-177 y PAOT-2011-340-SOT-224, en las que del resultado de la investigación se hicieron constar las siguientes irregularidades:

- La solicitud de constancia de uso de suelo fue erróneamente emitida en virtud de no contar con la documentación para acreditar el uso de suelo para 40 viviendas en seis niveles.
- Los antecedentes que sirvieron para demostrar los derechos adquiridos no fueron localizado en los archivos de la demarcación territorial.
- En los archivos de la autoridad solo se localizó un registro de construcción de 1942 y una licencia de modificación de 1952, documentos con los cuales solo se prueba que en el lugar había una casa de 490 m^2.

- Se corroboró por imágenes de internet que en el predio estaba edificada una casa de dos niveles.
- El Registro de manifestación de construcción se tramitó con una constancia de uso de suelo que no se encontraba vigente.

Por lo anterior, la PAOT solicitó a las autoridades de la Ciudad de México diversas acciones, en los términos siguientes:

- SEDUVI: Realizar las acciones legales para que se deje sin efectos la Constancia de Zonificación de Uso del Suelo.
- INVEA: Valorar la información de la resolución PAOT en la sustanciación de su procedimiento de verificación e imponer las medidas de seguridad y sanciones correspondientes.
- Demarcación territorial Benito Juárez:
  a. Imponer las sanciones correspondientes con motivo del procedimiento de revocación del Registro de Manifestación de Construcción.
  b. Iniciar procedimiento administrativo en contra del propietario por el derribo de tres individuos arbóreos.
  c. Ordenar la visita de verificación en materia de construcción por la demolición del inmueble preexistente.
- Secretaría de Protección Civil: Realizar las acciones de verificación.
- Comisión de Admisión de Directores Responsables de Obras y Corresponsables: Iniciar procedimiento administrativo en contra del Director Responsable de Obra e Imponer las sanciones que procedan.

Desarrollo de la acción legal

La PAOT presentó ante el TCA demanda de nulidad, en contra de la emisión del Registro de Manifestación de Construcción y la Solicitud de Constancia de zonificación de uso de suelo.

Como argumento principal, se alegó que el registro de manifestación de construcción se tramitó con una constancia de uso de suelo que no estaba vigente, y los derechos adquiridos estaban prescritos, esto es, que al no haber sido ejercidos en el tiempo de vigencia de la constancia (un año), estos derechos desaparecieron, además que nunca fueron hechos valer por el propietario del inmueble.

En primera instancia, el TCA concluyó que la Solicitud de Constancia de zonificación de uso de suelo es válida, por lo que inconforme con lo anterior, la PAOT promovió apelación, en donde la Sala Superior del TCA determinó la revocación de la sentencia de primer instancia y declaró la nulidad del registro de manifestación de construcción y la constancia de uso de suelo.

En contra de la sentencia de apelación, la propietaria de la construcción, presentó amparo directo ante el Décimo Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, el cual negó el amparo y dio fin al juicio. Por tal motivo, el TCA ordenó a las autoridades involucradas el cumplimiento de la sentencia de apelación, consistente en la nulidad del registro de manifestación de construcción y la constancia de uso de suelo.

Una vez ganado el juicio de nulidad por PAOT, se requirió a la demarcación territorial y al INVEA, para que se iniciaran los procedimientos administrativos correspondientes, por lo que en consecuencia el inmueble fue clausurado por la demarcación territorial.

Resultados e impacto de la acción legal

Resultados positivos

En este contexto es de resaltar que, la PAOT promovió el primer juicio de nulidad en contra de actos en materia de desarrollo urbano, en el cual se atendieron las pretensiones planteadas, como lo fueron la declaratoria de nulidad de la constancia de zonificación de uso del suelo y el registro de manifestación de construcción.

El TCA en su fallo reconoce que la PAOT está facultada para ejercer acciones legales en representación de las personas habitantes de la Ciudad de México en defensa de sus derechos ambientales y territoriales.

Resultados negativos

El acceso a la justicia a través de los Tribunales de la Ciudad de México no es pronta, ni accesible, dada la duración excesiva del juicio de nulidad, que transcurrió en dos años (2010 a 2012).

Al momento de la presentación de la nulidad, no hubo un pronunciamiento de la suspensión solicitada por PAOT de los trabajos de construcción por lo que la obra continuó en proceso y se concluyó. No obstante, se logró posteriormente que la demarcación territorial impusiera la clausura.

Impacto de la acción legal

Es de trascendencia en cuanto al pronunciamiento del TCA, respecto de la vigencia de un año de las constancias de uso de suelo emitidas por la SEDUVI de acuerdo al Reglamento de Zonificación del Distrito Federal de 1982, pues a raíz del citado criterio, los documentos con tales características no tienen ninguna validez jurídica si es que no se ejercieron de forma continua.

Fotografía 2. Situación actual del predio ubicado en Tiburcio Sánchez de la Barquera 116, Merced Gómez, Benito Juárez

Fuente: propia, 2018

2.2.3 Construcción de estación de servicio de gasolina en Eduardo Molina 6674

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de la construcción de una estación de servicio de gasolina, ubicada en avenida Eduardo Molina 6674, colonia Ampliación San Juan de Aragón, Gustavo A. Madero. Al respecto, la PAOT, recibió las denuncias ciudadanas presentadas bajo los números de expedientes PAOT-2012-335-SPA-164 y acumulados PAOT-2012-494-SPA-243, PAOT-2012-536-SPA-269, PAOT-2012-544-SPA-276, PAOT-2012-1345-SPA-755, PAOT-2012-2051-SPA-1176, en las cuales se investigó lo siguiente:

- La estación de servicio de acuerdo al PDDU para Gustavo A. Madero, cuenta con la zonificación industrial, por lo que se permite la existencia de gasolineras y estaciones de gas carburante.
- El predio colinda con tres centros de concentración masiva, como son la empresa Ferro Mexicana, la empresa denominada Bienes Raíces San Sebastián y una fábrica de muebles.

En la investigación se emitió resolución administrativa en la que se solicitó a la SEDEMA, lo siguiente:

- Valore la Resolución de Autorización de Impacto Ambiental Modalidad General y Estudio de Riesgo, pues no se ajusta a los distanciamientos mínimos que requiere la actividad conforme a lo regulado por el Reglamento de Impacto y Riesgo.
- Informar si el particular ha dado cumplimiento a las condicionantes impuestas en la Autorización de Impacto Ambiental.

En la investigación se hace constar principalmente que a pesar de que se permite el uso de suelo industrial, en la autorización de impacto ambiental, se omitió considerar que para las gasolineras, estas no deben de ubicarse a menos de 100 metros de sitios que reúnan 50 o más personas.

Dentro de las constancias integradas en el expediente la PAOT realizó un dictamen técnico en el que se acreditó que la obra colindaba con tres establecimientos, lo cual se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 3. Información relativa a las empresas cercanas a la estación de gasolina

Establecimientos colindantes	Ubicación	Cantidad de personas que laboran	Riesgos por actividad
Ferro Mexicana, S.A. de C.V. (Centro de concentración masiva)	Número 450 de avenida Oriente 171 y número 249 de la calle Pelícano	235 (doscientas treinta y cinco) personas, turnos diarios: mañana, tarde, noche y mixto	Por la fabricación de "frita" para el porcelanizado de metales y la industria cerámica y cuenta con un tanque de almacenamiento de oxígeno líquido
Bodega y almacén de muebles	Número 6660 de avenida Eduardo molina y 171 de Oriente 171	44 personas (distribuidas en tres turnos; en la mañana 10, tarde 30, y noche cuatro)	No se especificó en el documento, pero está en el radio de 100 metros de la gasolinera
Empresa bienes raíces San Sebastián S.A. de C.V.	Eduardo Molina 6688	Cuatro personas	No se especificó en el documento, pero está en el radio de 100 metros de la gasolinera

Fuente: elaboración propia, 2018 a partir de dictamen técnico de la PAOT 2013

Desarrollo de la acción legal

La PAOT presentó demanda de nulidad, en representación de las personas habitantes de la Ciudad de México, ante el TCA, cuyos actos impugnados fueron la Resolución de Autorización de Impacto Ambiental, emitida para la construcción y operación de la gasolinera.

Dentro de las pruebas aportadas se ofreció el dictamen técnico de PAOT, con el cual se acreditó que la obra colindaba con tres establecimientos mercantiles, los cuales son considerados centros de concentración masiva, con motivo de sus actividades y personas que concurren a los mismos.

El TCA dictó sentencia de primera instancia que declaró la nulidad de la resolución, al considerar que no respeta el distanciamiento mínimo de 100 m^2 que se debe tener respecto de los Centros de Concentración Masiva.

La sentencia fue apelada por la empresa, por lo que la Sala Superior del TCA, declaró que la demanda de nulidad interpuesta por esta entidad fue presentada de manera extemporánea.

No obstante lo anterior, esta Procuraduría promovió juicio de amparo directo en contra de la determinación que antecede, en el que se concedió el amparo a esta entidad, tuvo como efecto que el entonces TCA, emitiera otra resolución en la que indicara que el plazo de la presentación de la demanda debe computarse del conocimiento del Dictamen Técnico de PAOT, pues a través de dicho documento se tuvo la certeza técnica y jurídica de que los actos que se impugnaron son contrarios a la normatividad ambiental y urbana.

No obstante, los buenos resultados a favor de la PAOT, la desarrolladora de la gasolinera compareció ante la Procuraduría y entregó copia del Dictamen de Daño Ambiental emitido por la SEDEMA, con el cual regularizó el proyecto.

Resultados e impacto de la acción legal

Resultados positivos

Se consiguió la nulidad de la autorización ambiental, dado que no respeta el distanciamiento mínimo de 100 m^2 que se debe tener la gasolinera a los Centros de Concentración Masiva.

Es novedoso que se promoviera el juicio de nulidad en contra de un acto en materia ambiental, en el cual se plantea una nueva estrategia jurídica sustentada en el contenido de dictamen de carácter técnico, considerando que los elementos para poder determinar las contravenciones a la normatividad ambiental en este caso, requirieron de opinión de expertos que otorgaran elementos de prueba contundentes, pues de este modo se contó con certeza técnica y jurídica para determinar la irregularidad de las autorizaciones, que a su vez fue el punto de conocimiento para el conteo del plazo de impugnación, cuestión que fue confirmada por el Tribunal que concedió el amparo.

Con motivo de dicho criterio, se constituyó un precedente favorable para la interposición de las demandas de PAOT.

Resultados negativos

A pesar de que se consiguió a nivel local la nulidad de la Resolución de Impacto Ambiental Modalidad General y Estudio de Riesgo, a nivel federal, derivado de la reforma energética, la Agencia Nacional

de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), fue la facultada para determinar el dictamen del proyecto favorable como se hizo constar en el seguimiento del procedimiento de investigación.

No obstante lo anterior, en seguimiento al expediente PAOT, se remitió un informe a la ASEA sobre el asunto y se informó acerca de la sentencia favorable en la PAOT, en la cual se revocó la autorización ambiental local.

Impacto de la acción legal

Este caso fue de gran trascendencia, pues se tuvieron precedentes favorables para la PAOT, en lo relativo a reconocer la importancia de los dictámenes técnicos emitidos por la entidad, para el efecto de contar con la mayor certeza técnica y jurídica al momento de resolver los asuntos.

Fotografía 3. Estado actual del inmueble ubicado en Eduardo Molina 6674, Ampliación San Juan de Aragón, Gustavo A. Madero

Fuente: propia, 2018

2.2.4 Construcción irregular en el suelo de conservación ubicada en José Espinoza Gorostiza 251

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de un proyecto ubicado en José Espinoza Gorostiza 251, colonia Santa Catarina Yecahuizotl, Tláhuac, lugar que es en suelo de conservación, en donde se pretende edificar un mil 104 viviendas en torres de seis niveles, en un terreno con una superficie de 40 mil 799 m^2.

De dicho asunto la PAOT, recibió varias denuncias ciudadanas asignándole los expedientes PAOT-2012-261-SOT-1134 y acumulado PAOT-2012-1307-SOT-732, en los que se investigó y se detectaron las siguientes irregularidades en el proyecto constructivo:

- Contravención al programa de Desarrollo Urbano para Tláhuac al permitir un mil 104 viviendas en seis niveles, cuando únicamente pueden construirse hasta 207 viviendas en dos niveles.
- La obra carece licencia de construcción especial, pues el terreno se encuentra ubicado en suelo de conservación, por lo que el Registro de Manifestación de Construcción tipo "C", no se tramitó conforme a las leyes aplicables.
- No cuenta con manifestación de impacto ambiental, ni con dictamen de impacto urbano.
- Dictamen de Constitución de Polígono de Actuación contrario al programa de Desarrollo Urbano para Tláhuac.
- Se omitió considerar que dicho predio se encuentra ubicado en uno de los cuatro poblados de Tláhuac, considerados como área de conservación ecológica, zona en la que el uso de suelo está dividido en agrícola, protección especial, equipamiento, pecuarios, aunado a que, conforme a lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico, el suelo de Conservación es una región crítica para el bienestar de las personas habitantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por los servicios ambientales que genera esta zona.
- Violación al principio de "relatividad de las sentencias" en materia en el juicio de amparo, al beneficiar a la inmobiliaria que ejecuta el proyecto, con una sentencia que fue obtenida por un particular que era propietario del terreno, como a continuación se explica:
  a. El Dictamen de Constitución de Polígono antes referido, así como diversos certificados de uso de suelo que fueron expedidos con base en una sentencia de amparo emitida por el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, a favor de una de las anteriores propietarias del predio en el año 2004, a su vez estas personas vendieron en 2010 a la desarrolladora, la cual no tuvo ninguna participación en el asunto.
  b. En el amparo referido se determinó que el PDDU para Tláhuac, en su versión 1997, era inconstitucional, pues se publicó sin que se haya promulgado por el Presidente de la República, requisito esencial para que el mencionado Programa adquiriera el rango de vigente y obligatorio.
  c. Como cumplimiento al citado amparo, la SEDUVI emitió varios certificados de uso del suelo, dejando al árbitro del propietario para solicitar cualquier uso de suelo que más le conviene a sus intereses, incluso solicitar los usos de suelo, alturas, número de viviendas y superficie constructiva, que se encontraran originalmente prohibidos.
  d. Explicando lo anterior, resulta que los beneficios que otorga una sentencia el amparo, única y exclusivamente favorecen a la persona que promovió el juicio, lo cual resulta ser un principio obligatorio, en consecuencia el amparo promovido por la anterior propietaria del predio que se analiza únicamente beneficiaba a esta y no al posterior desarrollador, pues no puede transmitir los beneficios de un amparo ni para este caso ni para ningún otro.

e. Por lo tanto los nuevos propietarios tienen obligación de cumplir con todas y cada una de las leyes para tramitar sus construcciones, en específico el PDDU para Tláhuac (2008), la Ley de Desarrollo Urbano y su Reglamento.

La PAOT solicitó a las autoridades involucradas lo siguiente:

- SEDUVI: llevar a cabo las acciones legales para que se declare la nulidad del el Acuerdo por el que se aprueba el Dictamen para el Polígono de actuación privado y los demás certificados de uso del suelo que derivaron.
- Demarcación territorial Tláhuac: se le solicitó la nulidad del Registro de Manifestación de Construcción.

Desarrollo de la acción legal

La PAOT presentó demanda de nulidad ante el TCA, la cual fue admitida y se concedió la suspensión para efecto de no continuar con la construcción, y se ordenó al RPPC la custodia del folio real del predio.

El TCA dictó sentencia de primera instancia en la cual se determinó sobreseer el juicio por considerar que la demanda fue presentada de manera extemporánea, lo que significa que no se analizó la controversia planteada ni las pruebas ofrecidas.

En contra de dicha determinación, esta Procuraduría presentó recurso de apelación, en donde la Sala Superior del TJA confirmó la sentencia de primera instancia.

En razón de lo anterior, la PAOT presentó demanda de amparo directo, radicado en el Décimo Primer Tribunal Colegiado de Circuito, el cual negó el amparo y protección de la Justicia de la Unión, por considerar que la demanda fue presentada fuera de plazo; sin embargo, reconoció que la PAOT se encontraba legitimada para promover el juicio de amparo, pues cuenta con dicha facultad de conformidad con su Ley Orgánica.

Resultados e impacto de la acción legal

Resultados positivos

Se concedió la suspensión para que no se continúe con la construcción, así como la custodia de los folios reales del predio para el efecto de que no se perjudique a terceros que pretendan adquirir las viviendas. Es trascendente que se haya reconocido la legitimación de la PAOT en el juicio de amparo cuando acuda en representación del interés legítimo de las personas habitantes de la Ciudad de México.

Resultados negativos

Que no se haya concedido el amparo, por considerar que se presentó la demanda de forma extemporánea.

Impacto de la acción legal

El asunto tiene un gran impacto en la defensa de los derechos ambientales y urbanos de las personas habitantes de la ciudad de México, pues el proyecto que se pretende ejecutar, se encuentra en el suelo de conservación de esta ciudad, el cual genera diversos servicios ambientales, que mantienen el equilibrio ecológico y benefician a toda la población, por lo que el permitir una obra de estas características, afectarían en gran medida la calidad de vida de la población y del medio ambiente de la zona.

Fotografía 4. Estado actual del predio ubicado en José Espinoza Gorostiza 251, Santa Catarina Yecahuizotl, Tláhuac

Fuente: propia, 2018

2.2.5 Niveles excedentes en el predio ubicado en Filadelfia 20

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de la construcción de un edificio de ocho niveles, con 20 departamentos, ubicada en Filadelfia 20, colonia Nápoles, Benito Juárez, la cual cuenta con permisos y autorizaciones ilegales. Al respecto la PAOT inició la investigación de oficio mediante el expediente PAOT-2015-IO-25-SOT-15, en la cual se hace constar como resultado lo siguiente:

- La existencia de un inmueble de 10 niveles, el cual no se ajusta a los seis niveles permitidos por el PPDU para las colonias Nápoles, Ampliación Nápoles, Ciudad de los Deportes y Noche Buena.
- El Certificado de uso de suelo es contrario a lo establecido en el PDDU, porque establece que para el predio la zonificación habitacional con comercio en planta baja, seis niveles máximos de altura, cuando lo correcto es habitacional con oficinas, en seis niveles máximos de construcción.
- Aplicación incorrecta de la "Norma para impulsar la construcción de vivienda en la zona del programa parcial", resultando que esta norma sólo es aplicable a predios con uso de suelo habitacional, y no para predios con uso de suelo para oficinas.

Asimismo, se solicitó a diversas acciones a las autoridades de la Ciudad de México, consistentes en las siguientes:

- INVEA: realizar visita de verificación en materia de uso de suelo.
- Demarcación territorial Benito Juárez: instrumentar el procedimiento de verificación en materia de construcción imponiendo como sanción la demolición de los niveles excedentes.
- SEDUVI: iniciar el procedimiento administrativo en contra del Director Responsable de Obra.
- RPPC: realizar la custodia del folio real.

Desarrollo de la acción legal

La PAOT promovió acción pública ante el TCA, impugnando el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, y el Registro de Manifestación de Construcción, en el que se concedió la suspensión para efecto de no continuar con los trabajos de construcción.

El TCA emitió sentencia declarando el sobreseimiento del juicio, al considerar que la PAOT no acreditó el interés legítimo para promover la acción pública, en su calidad de órgano de representación ciudadana y que además no presentó documento alguno que probara la afectación en su esfera de derechos. Por consiguiente, la PAOT promovió recurso de apelación en contra dicho fallo, el cual se encuentra pendiente de resolver.

Resultados e impacto de la acción legal

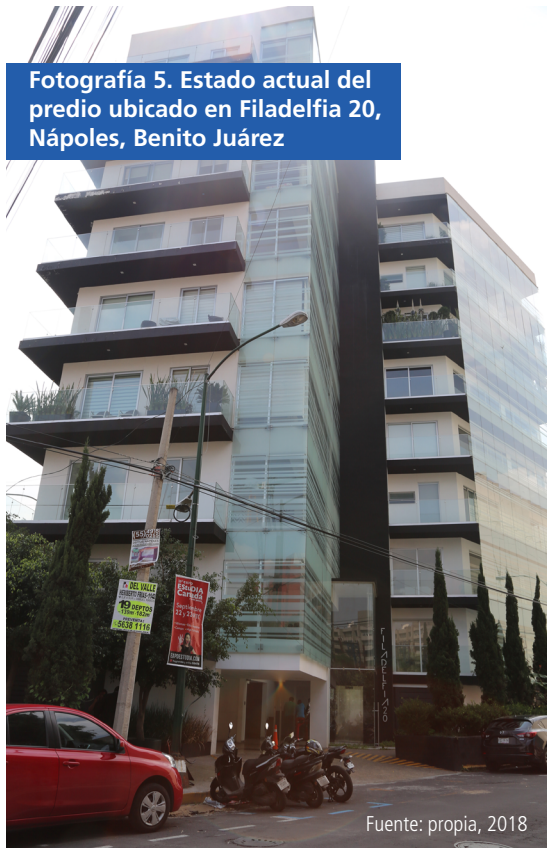
Resultados positivos

En la presentación de la demanda, la PAOT solicitó la suspensión de los trabajos de construcción y al ser concedida por el TJA la obra se encuentra detenida en tanto no se resuelva la totalidad del asunto, evitando así un hecho consumado de manera irreparable o la afectación a terceros como lo son compradores de buena fe, evitando así el uso y ocupación.

Se confirma el criterio del TCA al considerar que la PAOT como persona moral oficial, tiene solvencia en todo tiempo, para hacer frente a sus obligaciones patrimoniales, por lo que no debe solicitarse la garantía cuando se le conceda la suspensión.

Aunado a lo anterior con la emisión de la resolución administrativa en el procedimiento de investigación de PAOT, de manera oportuna se solicita al RPPC la imposición de la medida cautelar consistente en la custodia de folio real del inmueble.

Fotografía 5. Estado actual del predio ubicado en Filadelfia 20, Nápoles, Benito Juárez



Fuente: propia, 2018

Resultados negativos

No se analiza la problemática planteada por PAOT, pues el TCA indebidamente señaló que esta entidad no acreditó la defensa de los derechos urbano ambientales en nombre y representación de la ciudadanía para promover la demanda de acción pública.

Impacto de la acción legal

El impacto es positivo, en cuanto a la prevención de afectaciones ambientales y urbanas en beneficio de las personas habitantes de la Ciudad de México, toda vez que no obstante que el juicio continua en su curso y las medidas cautelares siguen aplicando mientras no se resuelva en definitiva el asunto.

2.2.6 Construcción que invade la presa Anzaldo (Boulevard Adolfo Ruiz Cortines 3042)

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de un proyecto que hasta la fecha cuenta con 17 niveles de altura, ubicado en Boulevard Adolfo Ruiz Cortines 3042, colonia San Jerónimo Aculco, Álvaro Obregón, desplantada en un área verde y colindante con la barranca denominada 'Barranca Magdalena Eslava', en el tramo adyacente a la presa Anzaldo.

La PAOT recibió diversas denuncias ciudadanas, a las que les asignó los expedientes PAOT-2014-IO-62-SOT-27 y acumulados PAOT-2016-2692-SOT-1089, PAOT-2016-2840-SOT-1160, en los que se determinó lo siguiente:

- El PDDU para Álvaro Obregón, establece que el predio cuenta con zonificación AV (Área Verde), por lo que el proyecto ejecutado no es compatible con la misma.
- No cuenta con Manifestación de Impacto Ambiental ni con Dictamen de Impacto Urbano, por lo que el Registro de Manifestación de Construcción tramitado, es ilegal, pues requiere de los elementos citados para su tramitación.
- Invasión al Área de Valor Ambiental denominada 'Barranca Magdalena Eslava'.

Por lo anterior, se solicitó a las autoridades de la Ciudad de México lo siguiente:

- SEDUVI: realizar las acciones legales conducentes para dejar sin efectos los certificados emitidos para el predio e iniciar procedimiento en contra del Director Responsable de Obra, e imponer las sanciones que procedan.
- Demarcación territorial Álvaro Obregón: dejar sin efectos el Registro de Manifestación de Construcción y ordenar la demolición de la construcción realizada, así como implementar las acciones por el presunto quebrantamiento de sellos de clausura en la obra referida.
- INVEA: realizar los procedimientos de verificación en materia de desarrollo urbano.

Desarrollo de la acción legal

Acción pública

La PAOT presentó demanda de acción pública ante el TCA, que fue admitida; asimismo se negó la suspensión y se omitió acordar la custodia de folio.

Inconforme con lo anterior, la PAOT promovió recurso de reclamación en el cual se determinó conceder la suspensión para el efecto de que se paralizaran los trabajos de construcción, así como ordenar al RPPC, la custodia de los folios reales.

En la sentencia de primera instancia, se determinó no entrar al estudio del caso, pues el TJA consideró que los actos impugnados cesaron sus efectos, toda vez que existe resolución administrativa emitida por la demarcación territorial Álvaro Obregón, mediante la cual deja sin efectos el Registro de Manifestación de Construcción.

Por lo anterior, la PAOT promovió recurso de apelación el cual se encuentra pendiente de resolución, en el que se argumentó que las documentales aportadas por la demarcación territorial Álvaro Obregón, no son suficientes para acreditar que la revocación del Registro de Manifestación de Construcción tipo C, haya quedado firme es decir sea definitiva, generando un estado de indefensión a las personas habitantes de la Ciudad que esta entidad representa y defiende, máxime que la obra continua en proceso.

Fotografía 6. Vista frontal del predio ubicado en Boulevard Adolfo Ruiz Cortines 3042, San Jerónimo Aculco, Álvaro Obregón

Fuente: propia, 2018

Denuncia penal

En fecha 15 de marzo de 2018 se presentó denuncia de hechos en contra de quien resulte responsable ante el Agente del Ministerio Público en turno de la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Delitos Ambientales y en Materia de Protección Urbana, por la posible comisión de los delitos de cambio de uso del suelo y Director Responsable de Obra, la cual fue ratificada el 3 de abril de 2018, la cual a la fecha se encuentra en integración.

En fecha 9 de abril de 2018, se llevó a cabo de manera conjunta con la Fiscalía y la demarcación territorial Álvaro Obregón, una diligencia en la que se repusieron sellos por parte de ésta última y en la cual se preservó el inmueble con sellos por parte del Ministerio Público a cargo de la carpeta referida, condición que permanece a la fecha.

Resultados e impacto de la acción legal

Resultados positivos

- Se admite la demanda y se concede la suspensión para que no se continúen con las actividades amparadas bajo los actos impugnados.
- Se concede la custodia de los folios reales del predio materia del juicio, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la sentencia que resuelva el fondo del asunto.
- La contestación de la demanda por parte de la inmobiliaria Banca Mifel no aporta prueba alguna que avale la legalidad de los trabajos desarrollados en el predio.

Resultados negativos

A pesar de que la demarcación territorial clausuró la obra y que el Tribunal concedió la suspensión, la construcción continuó su curso, violando el propietario del predio los sellos de suspensión.

Impacto de la acción legal

Impacta el asunto desde el punto de vista ambiental y de riesgo, porque parte del proyecto está desplantado en Área de Valor Ambiental y colinda con la presa Anzaldo, asimismo, desde el punto jurídico por las diversas zonificaciones que ha aplicado al predio. También llama la atención que el propietario del inmueble haya continuado con los trabajos a pesar del procedimiento de revocación del registro de construcción y la suspensión del predio, pasando por alto las determinaciones de carácter jurisdiccional y administrativas.

2.2.7 Construcción de viviendas irregulares al amparo de la Norma General de Ordenación número 26, en calle 4 número 168, Agrícola Pantitlán, Iztacalco

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de un proyecto ubicado en calle 4, número 168, colonia Agrícola Pantitlán, Iztacalco, Ciudad de México, el cual consiste en la edificación de 622 viviendas en una superficie máxima de construcción de 53 mil m^2.

Al respecto, la PAOT recibió denuncia ciudadana y además inició investigación de oficio bajo el expediente PAOT-2013-497-SOT-226 y acumulado PAOT-2013-IO-38-SOT-26, pesquisa en la que se detectó lo siguiente:

- El proyecto contraviene el PDDU para Iztacalco, en cuanto a la aplicación de la Norma General de Ordenación número 26, la cual otorga beneficios para incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular.
- Incorrecta emisión del Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, así como del registro de manifestación de construcción, dado que se carece de corrida financiera, cuyo documento comprueba el precio final de las viviendas de interés social, y el particular omitió presentar el mismo.
- De conformidad con la Norma referida el precio de las viviendas debe ser desde los 20 hasta 30 veces el salario mínimo general anualizado, es decir, de $ 436,686.00 a $ 655,029.00 para el año 2011; de $ 455,009.00 a $ 682,513.50 para el año 2012; de $ 472,748.00 a $ 709,122.00 para el año 2013; y de $ 491,217.00 a $ 736,825.50, para el año 2014.
- Los departamentos se ofertan con costos a partir de los $ 739,529.00.

Asimismo, se solicitó a las autoridades de la Ciudad de México lo siguiente:

- SEDUVI: se le solicita se inicie el juicio de lesividad del Certificado de Uso del Suelo, y de los actos que derivan del certificado.
- Demarcación territorial Iztacalco: se le solicita se coordine con la SEDUVI para que inicie el juicio de lesividad del Registro de Manifestación de Construcción.

Desarrollo de la acción legal

La PAOT presentó demanda de nulidad, ante el TCA, la cual fue admitida y se concedió la suspensión para efecto de no continuar con los trabajos de construcción, y para que el RPPC realizara la custodia de los folios reales del predio.

En dicho asunto se dictó sentencia de primera instancia en la cual se determinó sobreseer el juicio por considerar el Tribunal que la demanda fue presentada de manera extemporánea; sin embargo, en contra de dicha determinación la PAOT promovió recurso de apelación el cual fue resuelto por la Sala Superior del TJA, que confirmó la sentencia de primera instancia.

Inconforme las citadas determinaciones, esta entidad presentó juicio amparo, que fue radicado en el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito, quien determinó solicitar a la SCJN ejercer la facultad de atracción, para conocer y resolver el juicio de amparo, por considerar que el asunto reviste características de interés y trascendencia, para determinar si la PAOT, que tiene una calidad de persona moral oficial, puede acudir al juicio de amparo, en representación de las personas habitantes de la Ciudad de México.

Por su parte, la SCJN resolvió el juicio, negando el amparo y protección de la justicia de la unión; sin embargo, reconoce que la PAOT cuenta con la facultad de representar el interés legítimo de las

personas habitantes de la Ciudad de México, en caso de no considerarse así, se dejaría a la ciudadanía en estado de indefensión.

Resultados e impacto de la acción legal

Es el segundo asunto tramitado por la PAOT en el que se solicita por el Tribunal Colegiado la facultad de atracción a la SCJN, y el primero en que confirma que la PAOT cuenta con la legitimación para promover acciones legales, representando derechos de las personas habitantes de la Ciudad de México.

Resultados positivos

- Se logró el otorgamiento de la suspensión, y con ello detener los trabajos de construcción.
- Se obtuvo como medida cautelar la custodia del folio real del predio al RPPC y con ello evitar que los compradores sean afectados al adquirir viviendas que se ejecutan de forma ilegal.

Resultados negativos

Hasta el momento, lo es la demora en el procedimiento ya que han trascurrido más de cuatro años desde que se inició el juicio, y hasta la fecha no ha sido resuelto en definitiva.

Impacto de la acción legal

La acción que se explica en este apartado resulta de relevancia para la Procuraduría, pues ha llegado a ser de conocimiento de la SCJN, la cual ha resuelto que la PAOT puede ejercer la representación del interés legítimo de las personas habitantes de la Ciudad de México, en representación y defensa de sus derechos ambientales y urbanos.

Fotografía 7. Estado actual del predio ubicado en calle 4 número 168, Agrícola Pantitlán, Iztacalco

Fuente: propia, 2018

2.2.8 Construcción irregular colindante con Área de Valor Ambiental (Parque de los Príncipes 98)

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de un proyecto constructivo ubicado en Parque de los Príncipes 98, colonia Lomas Altas, Miguel Hidalgo, para la edificación inicialmente de 24 viviendas y posteriormente para 10.

De acuerdo al PPDU para las colonias Lomas Altas, Real de Las Lomas, Lomas de Reforma y Plan de Barrancas, la zonificación que aplica al predio es Habitacional Unifamiliar (HU), tres niveles o nueve metros de altura, 55 por ciento de área libre, una vivienda por cada mil metros de terreno, donde el uso de suelo para vivienda se encuentra permitido, y Área Verde (AV).

En este caso, aplica la "Norma General de Ordenación número 16. Predios con dos o más zonificaciones, cuando una de ellas sea Área Verde (AV) o espacio abierto (EA)", para predios con dos o más zonificaciones, cuando una de ellas sea Área de Valor Ambiental (AVA), por lo que para efectos de cálculo densidad (número de viviendas) e intensidad (superficie cuantificable de construcción) constructiva, no puede tomarse en cuenta la superficie establecida como AV, y además la construcción deberá de localizarse fuera del área verde.

Es de precisar que el particular cuenta con dictamen de determinación de límites de zonificación, el cual se hace constar en diferentes documentos expedidos para el predio como el dictamen de impacto urbano (2011), certificado de uso de suelo (2012) y registro de manifestación de construcción (2013), que la superficie total del predio es de 24 mil 150.99 m^2, de los cuales 4 mil 201.02 m^2 (17.40 por ciento) corresponden a la zonificación habitacional unifamiliar y 19 mil 949.97 m^2 (82.60 por ciento), estos corresponden a la zonificación del Área Verde, determinando que en el predio se pueden construir 24 viviendas.

Asimismo, en un segundo momento se conoció que el particular contaba con dictamen de determinación de límites de zonificación, el cual es citado en un certificado de uso de suelo del año 2014, en el cual se establece que la superficie total del predio son 24 mil 150.99 m^2, de los cuales 5 mil 108.74 m^2 corresponden a la zonificación habitacional unifamiliar y 18 mil 293.74 m^2 corresponden a la zonificación del Área Verde. Determinando que en el predio se pueden construir 10 viviendas.

El Programa establece que la zonificación aplicable es Habitacional Unifamiliar, por lo que no pueden construirse vivienda plurifamiliar, esto es, no podrán edificarse condominios verticales, horizontales, casas dúplex, etc., además, que de acuerdo a la superficie de la zona habitacional, sólo pueden construirse hasta cuatro viviendas.

Por su parte, al predio le aplica el decreto que declara como Área de Valor Ambiental al Bosque de Chapultepec, por lo que la densidad de construcción otorgada por la SEDUVI (24 viviendas), rebasan lo permitido en el Programa Parcial, pues se tomó en cuenta dicha zona para calcular el número de viviendas permitidas.

La PAOT recibió y atendió las denuncias ciudadanas a las que se les asignó el número de expediente PAOT-2013-2438-SOT-1103 y acumulados, en los que se investigaron las contravenciones en materia de uso de suelo y construcción.

Desarrollo de la acción legal

En este asunto se substanciaron diversas acciones legales, de las que destacan las siguientes:

1. La PAOT promovió juicio de nulidad ante el TCA, impugnando diversos permisos que autorizaban la obra en mención, procedimiento en el cual se concedió la suspensión, para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que se encuentran hasta en tanto se dicte resolución definitiva.

   Dicho asunto se encuentra concluido, pues mediante sentencia del TCA, se determinó no entrar al estudio de la problemática, debido a que los actos impugnados en dicho asunto fueron declarados válidos en un diverso juicio de lesividad promovido por el CEJUR.

2. Por su parte la CEJUR, presentó demanda de lesividad en contra de los mismos actos que impugnó la PAOT en su juicio de nulidad; en el citado juicio se declaró la validez de los actos impugnados, lo que incluye el Certificado de uso de suelo que permite 24 viviendas.

3. El desarrollador, promovió los siguientes juicios de amparo:

   a. En contra de la imposición de la medida cautelar consistente en la custodia del folio real del inmueble, ordenada por el TCA.

      En dicho juicio se dictó sentencia, en el que no se entró al estudio de la problemática planteada, pues el Juez que conoció del asuntó considero que en el juicio de origen (lesividad), estaba pendiente un recurso de apelación promovido por la PAOT en contra de la misma determinación, y cuyo medio de defensa puede tener como efecto modificar, revocar, o nulificar el acto de autoridad, el cual es materia del acto reclamado como inconstitucional.

   b. En contra de los decretos de declaratoria de expropiación y Área Natural Protegida del Bosque de Chapultepec y el decreto que declara Área de Valor Ambiental (AVA) de la Ciudad de México el "Bosque de Chapultepec".

En dicho juicio se dictó sentencia que concedió el amparo a la quejosa, por lo que la PAOT interpuso recurso de revisión, con el cual se revocó la mencionada sentencia y ordenó reponer el procedimiento, para el efecto de que se llamara a la PAOT como tercero interesada, toda vez que no fue considerada dentro del juicio.

Una vez que se repuso el juicio, se emitió sentencia en la que de nuevo se otorgó el amparo a la quejosa, determinación que fue recurrida mediante recurso de revisión promovido por varias autoridades, incluida la PAOT.

Finalmente, dicho asunto fue concluido pues el desarrollador se desistió del juicio.

4. La PAOT interpuso un juicio de nulidad en contra de diversos actos, ante el TCA, procedimiento en el cual se concedió la suspensión a la PAOT, para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que se encuentran hasta en tanto se dicte resolución definitiva.

En este caso, en la sentencia que concluyo el juicio se determinó no entrar al estudio del caso, pues se estableció que los actos que se impugnaron ya no contaban con vigencia y por tanto resultaban inexistentes.

Resultados e impacto de la acción legal

Resultados positivos

La PAOT con la diversidad de juicios de nulidad promovidos, y las medidas cautelares otorgadas, impidió y previno la afectación al Área de Valor Ambiental, al no permitir la ejecución de los trabajos de construcción en el lugar, máxime que había ya ganado un juicio en donde se declaró la validez del certificado que le otorgaba 24 viviendas.

Finalmente, con la construcción de solo 10 viviendas, por así convenir a los intereses del constructor, y no de las 24 permitidas, se logró conservar el área verde, además de reducir el impacto en la zona con mayor número de viviendas.

Asimismo, se fijan precedentes para la procedencia de la interposición de acciones legales por parte de la PAOT, en representación de las personas habitantes de la Ciudad de México, pues en el juicio de amparo mediante el cual el desarrollador pretendió dejar sin efectos los múltiples decretos que protegen el Área de Valor Ambiental, se reconoció a la PAOT como una autoridad que busca la defensa de los derechos ambientales y urbanos de la ciudadanía, así como garantizar los mismos.

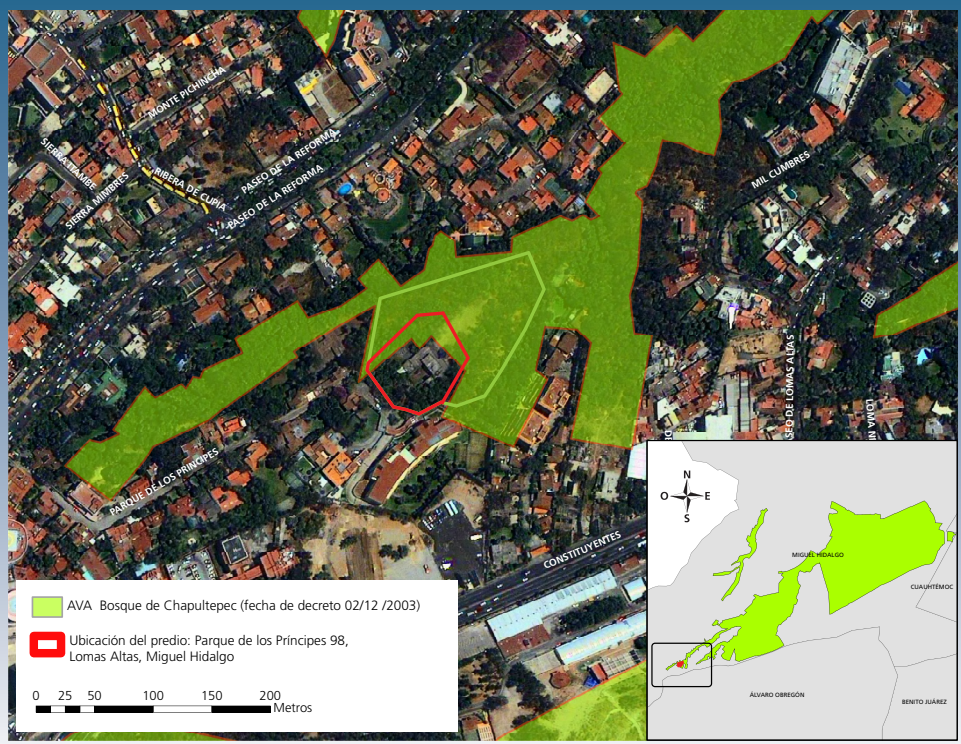
Resultados negativos

En toda esta gama de juicios que se tramitaron en torno a este proyecto constructivo, el inconveniente fue que en el juicio de lesividad promovido por la CEJUR, se declaró la validez de los actos impugnados lo que incluía el certificado de uso de suelo que permitía la construcción de 24 viviendas en el predio.

Impacto de la acción legal

La PAOT interpuso tres juicios de nulidad y en todos se concedió la suspensión de los trabajos de construcción, y en el último la custodia de folios reales, por lo que a pesar de la duración y demora de los juicios se logró preservar y conservar el área verde, al impedir la ejecución de las construcción con las medidas cautelares.

Figura 4. Predio ubicado en Parque de los Príncipes 98, Lomas Altas, Miguel Hidalgo y poligonales de Área de Valor Ambiental colindante al mismo



Fuente: elaboración propia, 2018 a partir de la información cartográfica contenida en el SIG PAOT

2.2.9 Inmueble regularizado mediante el "Acuerdo por el que se otorgan facilidades administrativas para la vivienda, programas de regularización territorial y comercio en vía pública, así como para las mujeres abandonadas y madres solteras" (Oriente 162)

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de una obra ubicada en Oriente 162, números 279 y 281, colonia Moctezuma, Segunda Sección, Venustiano Carranza, la cual consiste de dos edificios de siete niveles.

De este asunto la PAOT, recibió y atendió la denuncia ciudadana, asignándole el número de expediente PAOT-2016-928-SOT-341 y en la que se investigó uso de suelo y construcción y se hizo constar lo siguiente:

- Que la obra no cuenta con el registro de manifestación de construcción.
- Contraviene el PDDU para Venustiano Carranza que establece una zonificación Habitacional con Comercio en tres niveles de altura.
- El desarrollador pretende regularizar la construcción con el "Acuerdo por el que se otorgan facilidades administrativas para la vivienda, programas de regularización territorial y comercio en vía pública, así como para las mujeres abandonadas y madres solteras", el cual no le es aplicable.

En dicho procedimiento de investigación se solicitó lo siguiente:

- INVEA: ejecutar visita de verificación en materia de desarrollo urbano e imponer medidas cautelares y sanciones correspondientes.
- Demarcación territorial Venustiano Carranza: realizar acciones de verificación en materia de construcción, e imponer las medidas cautelares y sanciones que procedentes, así como la demolición de los niveles excedentes.
- RPPC: realizar la custodia del folio real de los predios.

Desarrollo de la acción legal

Juicio de nulidad

El desarrollador interpuso juicio de nulidad ante el TCA en contra de la PAOT, en el que se concedió la suspensión solicitada para efecto de que no se ejecute la resolución administrativa recaída al procedimiento de investigación PAOT-2016-928-SOT-341.

Mediante sentencia de primera instancia, se sobresee el juicio al considerar el Tribunal que la resolución impugnada no afecta los derechos legítimos y jurídicos de la parte actora, dado que la

misma no tiene carácter de imperativo, al considerar que las resoluciones de PAOT tienen el carácter de recomendación para las autoridades y no para los particulares.

Inconforme con lo anterior, el desarrollador interpone apelación, en la que se determinó declarar la nulidad de la resolución emitida por la PAOT, por estimar que no se actualizan las irregularidades realizadas, dado que el desarrollador regularizó aparentemente la construcción, mediante la "Autorización de Regularización de Construcciones de Inmuebles dedicados a Vivienda", que tiene sustento en el "Acuerdo por el que se otorgan facilidades administrativas para la vivienda, programas de regularización territorial y comercio en vía pública, así como para las mujeres abandonadas y madres solteras".

Asimismo, se determinó que la solicitud de custodia de folio real del predio se trata de un acto de imperio y no de una recomendación que causa afectación a la actora.

Con respecto a dicha determinación, la PAOT interpuso el recurso de revisión contenciosa administrativa, el cual fue desechado por el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Administrativa y en consecuencia se nulificó la resolución de la PAOT. La sentencia actualmente se encuentra firme, es decir, no admite ningún recurso y no es modificable.

Acción pública

La PAOT promovió acción pública ante el TCA, impugnando la Autorización de Regularización de Construcciones de Inmuebles dedicados a Vivienda, en el que se concedió la suspensión para el efecto de que no se continuaran con los trabajos de construcción. El juicio sigue pendiente de resolución.

Resultados e impacto de la acción legal

Resultados positivos

Resulta importante que se haya dado trámite al recurso de revisión contenciosa administrativa, considerando que para que procedan estos medios de defensa deben de tratarse de actos trascendentes y de importancia, considerando que en la práctica muchos son desechados de plano mediante un acuerdo.

Resultados negativos

La falta de criterios definidos del TCA en sus determinaciones, y la omisión de valorar cuestiones planteadas por la PAOT desde el escrito inicial de la demanda como lo es la extemporaneidad para presentar la demanda.

El desafortunado desechamiento del Recurso de Revisión Contenciosa Administrativa, que trajo como consecuencia que quedara firme la sentencia que declaró la nulidad de la resolución de la PAOT, convalidando de este modo la edificación ilegal, ya que a su vez, el TCA consideró que la "Autorización de Regularización de Construcciones de Inmuebles dedicados a Vivienda", tiene el efecto de regularizar las obras que no se ajusten a los Programas de Desarrollo Urbano o las leyes relativas a la materia, cuando se trata de un documento que tiene por objeto regularizar el pago de derechos que la administración pública dejó de percibir con motivo de la falta de autorizaciones.

Fotografía 8. Vista actual del predio ubicado en Oriente 162, 279 y 281, Moctezuma Segunda Sección, Venustiano Carranza

Fuente: propia, 2018

Impacto de la acción legal

Es de trascendencia la defensa de los procedimientos de investigación, pues son la base para accionar otras acciones legales en defensa de los derechos ambientales y urbanos de las personas habitantes de la Ciudad de México.

2.2.10 Cambio de uso del suelo a través de la constitución de polígono de actuación (Antonio Dovalí 75 y 95)

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de un proyecto constructivo ubicado en Antonio Dovalí Jaime 75 y 95, colonia Santa Fe, Álvaro Obregón, para la construcción de locales comerciales. Al predio ubicado en el número 75, de conformidad con el PPDU de la 'Zona Santa Fe' vigente; le aplica las zonificación SOST/15/70 (Servicios, Oficinas y Servicios Turísticos, 15 niveles máximos de construcción y 70 por ciento mínimo de área libre) y en donde el uso de suelo para restaurantes con venta de bebidas alcohólicas se encuentra permitido.

Al predio localizado en el número 95, le corresponde la zonificación EA (Espacios Abiertos), donde únicamente se permite el uso de suelo para bibliotecas, centros de información, librerías y demás espacios públicos destinados a la educación cultural, esparcimiento y recreación se encuentran

permitidos, y el uso de suelo de restaurantes con venta de bebidas alcohólicas no aparece como permitido, de conformidad con el PPDU de referencia.

El proyecto investigado cuenta con Dictamen para la constitución de un Polígono de Actuación mediante el Sistema de Actuación Privado, el cual tiene por objeto trasladar 2 mil 204.13 m^2 de superficie de construcción no edificado, del predio ubicado en Antonio Dovalí Jaime 75, con uso de suelo Servicios, Oficinas y Servicios Turísticos, al predio ubicado Antonio Dovalí Jaime 95, para que con el potencial que le concede la zonificación Espacios Abiertos, (565.87m^2), este último cuente con una superficie máxima de construcción, de 2 mil 770 m^2. (2,204.13 m^2 con usos de Servicios, Oficinas y Servicios Turísticos y 565.87 m^2 con uso Espacio Abierto).

Al predio ubicado en Antonio Dovalí Jaime 75 le aplica la Norma de Ordenación Particular "Ampliación de Construcciones Existentes" y al predio ubicado en Antonio Dovalí Jaime 95 le aplica la Norma General de Ordenación 5 "Área construible en zonificación denominada espacios abiertos (EA)".

El predio ubicado en Antonio Dovalí Jaime 75 cuenta con una construcción anterior a la entrada en vigor del PPDU de la Zona de Santa Fe vigente, al amparo de la Licencia de Construcción número V.U.01/217/99/01, en la que se autorizó una superficie de construcción menor (16 mil 094 m^2) respecto a la superficie máxima de construcción que le otorga la zonificación vigente (18 mil 366.6 m^2), lo que le otorga un potencial de desarrollo de 2 mil 272.6 m^2, el cual de conformidad con la aplicación de la Norma de Ordenación Particular "Ampliación de Construcciones Existentes", podrá utilizar únicamente para la ampliación de la construcción existente en dicho predio respecto al incremento de número de niveles sin aumentar su área de desplante, ya que dicha área fue utilizada en su totalidad por el inmueble que se construyó.

En el predio ubicado en Antonio Dovalí 95, de conformidad con la aplicación de la Norma General de Ordenación 5 "Área construible en zonificación denominada espacios abiertos (EA)", únicamente se permite una superficie máxima de construcción de hasta el 10 por ciento de la superficie del predio (565.86 m^2) y el área de desplante podrá ser de hasta el cinco por ciento (282.93 m^2), quedando restringidos los usos de suelo permitidos a bibliotecas, centros de información, librerías y demás espacios públicos destinados a la educación, cultura, esparcimiento y recreación.

El Dictamen por el que se aprobó la Constitución del Polígono de Actuación, no se apega a la Legislación Urbana vigente en materia de ordenamiento territorial, toda vez que no se lleva a cabo la relocalización de usos y destinos de suelo, ni el intercambio de potencialidad de desarrollo urbano, sino una transferencia de potencialidad del predio ubicado en Antonio Dovalí 75 al predio ubicado en Antonio Dovalí 95, así como un cambio de uso de suelo en éste último, variando las disposiciones vigentes aplicables e incumpliendo con el objeto del polígono.

El proyecto urbano autorizado mediante el Dictamen referido, varía las disposiciones del PPDU de la Zona Santa Fe, ya que la superficie de desplante y el uso de suelo autorizado en el predio ubicado en Antonio Dovalí 95 incumplen lo dispuesto en la Norma General de Ordenación 5 "Área construible en zonificación denominada espacios abiertos (EA)"; aunado a que el potencial de desarrollo del predio ubicado en Antonio Dovalí 75, de conformidad con la Norma de Ordenación Particular "Ampliación de Construcciones Existentes", podrá utilizar únicamente para la ampliación de la construcción existente en dicho predio respecto al incremento de número de niveles y no para transferirse a un predio diverso, como es el ubicado en Antonio Dovalí Jaime 75.

En este sentido, las superficies, densidades y usos de suelo permitidos que se establecen en las zonificaciones SOST/15/70 y EA para los predios se pueden observar a continuación.

Tabla 4. Análisis de la normatividad urbana de los predios ubicados en Antonio Dovalí Jaime 75 y 95, Santa Fe, Álvaro Obregón

Predio	Superficie m²	Zonificación	Usos del suelo permitidos	Área libre		Desplante		Superficie máxima de construcción	CUS	Niveles
				m²	%	m²	%			
Antonio Dovalí Jaime 75	4,081.46	SOST 15/70	Servicios, Oficinas y Servicios Turísticos	2,857.02	70	1,224.44	30	18,366.6	4,5	15
Antonio Dovalí Jaime 95	5,658.69	EA	Espacio Abierto	5,375.76	95	282.93	5	565.86	0.2	2
Total	**9,740.15**			**8,232.78**		**1,507.37**		**18,932.46**		

Fuente: elaboración propia, 2018 a partir de datos tomados del Dictamen para la Constitución del Polígono de Actuación de SEDUVI, 2015

Asimismo, los usos de suelo específicos permitidos para cada predio se observan en la tabla siguiente:

Tabla 5. Usos de suelo específicos permitidos en los predios ubicados en Antonio Dovalí Jaime 75 y 95

Antonio Dovalí Jaime 75 SOST 15/70	Gimnasios y adiestramiento físico; salas de belleza, peluquerías, lavanderías, tintorerías y sastrerías, estudios y laboratorios fotográficos, cerrajerías y vidrierías; servicios de alquiler de artículos en general, mudanzas y paquetería; oficinas privadas, despachos y consultorios; representaciones oficiales y embajadas extranjeras y oficinas consulares; sucursales de banco, casas de cambio y casas de bolsa; agencias de viajes, de publicidad, renta de vehículos y mensajería sin guarda de vehículos; centros de salud, clínicas de urgencias y clínicas en general; consultorios médicos, talleres mecánico dental, laboratorio dental, de análisis clínicos y radiológicos; clínicas veterinarias y tiendas de animales; politécnicos, tecnológicos, universidades, escuelas normales y centros de estudios de posgrado; galerías de arte, museos, centros de exposiciones temporales y al aire libre; bibliotecas, librerías y centros de información; cafés o restaurantes sin venta de bebidas alcohólicas; restaurantes con venta de bebidas alcohólicas; centros nocturnos, bares y video bares; discotecas y billares; auditorios, teatros, cines, salas de concierto; cineteca; centro de convenciones, club privado; juegos electrónicos, boliche, billar y juegos de mesa; pista de patinaje; canchas deportivas y albercas cubiertas; canchas, pistas y albercas al aire libre; hoteles hasta una capacidad de 2000 cuartos; garita y caseta de vigilancia o policía sin guarda de vehículos; estacionamientos públicos y privados; helipuertos; centrales telefónicas con y sin atención al público; microindustrias, industria doméstica y de alta tecnología; plazas, explanadas, jardines o parques.
Antonio Dovalí Jaime 95 EA	Bibliotecas, centros de información, librerías y demás espacios públicos destinados a la educación cultural, esparcimiento y recreación, previo dictamen de la secretaría de desarrollo urbano y vivienda y opinión de la demarcación territorial correspondiente.

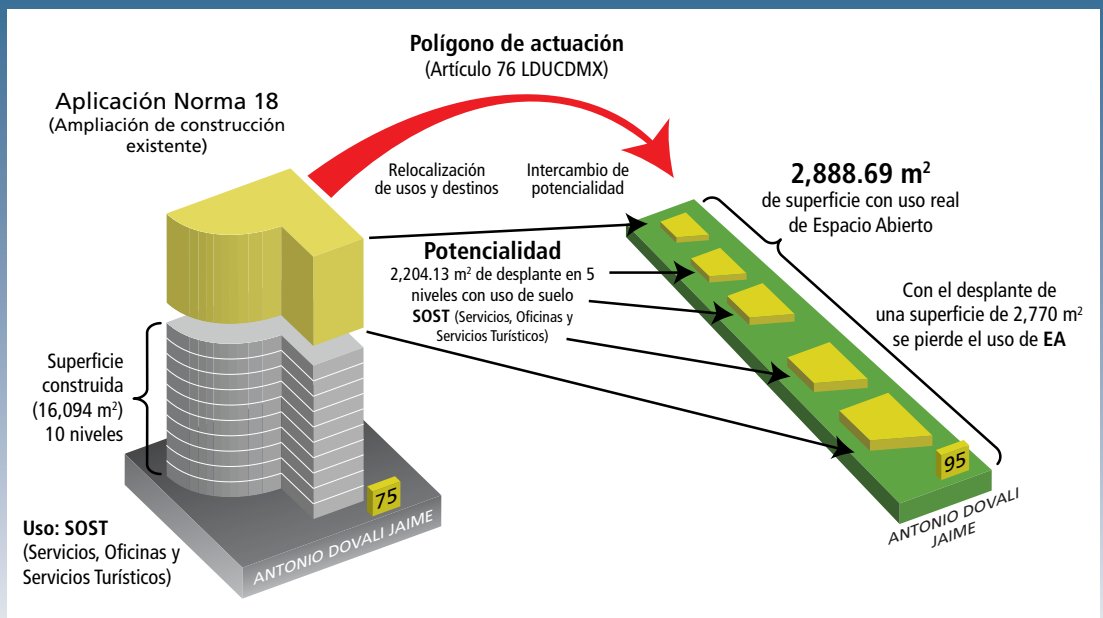
Fuente: elaboración propia, 2018 a partir de PPDU de Santa Fe, 2012

En conclusión, el Dictamen para la Constitución del Polígono de Actuación no se apega a la Legislación Urbana vigente en materia de ordenamiento territorial, toda vez que no se lleva a cabo la relocalización de usos y destinos, así como el intercambio de potencialidad de desarrollo urbano sino una transferencia de potencialidad del predio ubicado en Antonio Dovalí 75 al predio ubicado en Antonio Dovalí 95, lo que a su vez trae como consecuencia un cambio de uso de suelo en éste último, lo cual varía las disposiciones vigentes en el PPDU para la colonia Santa Fe, ya que la superficie de desplante y el uso de suelo autorizado en el predio ubicado en Antonio Dovalí 95, incumplen lo dispuesto en la Norma General de Ordenación 5 "Área construible en zonificación denominada espacios abiertos (EA)", aplicable al mismo, la cual restringe los usos de suelo permitidos a espacios públicos de educación, cultura, esparcimiento y un superficie de desplante de 282.93 m^2; aunado a que el potencial de desarrollo del predio ubicado en Antonio Dovalí 75, consistente en 2 mil 272.6 m^2, de conformidad con la aplicación de la Norma de Ordenación Particular "Ampliación de Construcciones Existentes", podrá utilizarse únicamente para la ampliación de la construcción existente en dicho predio respecto al incremento de número de niveles y no para transferirse a un predio diverso.

LA PAOT constató que el proyecto que se realiza en el predio Antonio Dovalí 75, corresponde a la edificación de cuatro restaurantes y un mercado, con uso de restaurante con venta de bebidas alcohólicas y bares, con una superficie de desplante de 2 mil 770.00 m^2, en un nivel con un área libre de 2 mil 888.69 m^2, equivalente al 51.05 por ciento.

En las figuras siguientes, se representa gráficamente el proyecto de intercambio de potencial de desarrollo objeto del Polígono de Actuación Privado analizado; sin embargo, como ya se demostró exhaustivamente en los párrafos anteriores lo que realmente se realiza es un cambio de uso de suelo.

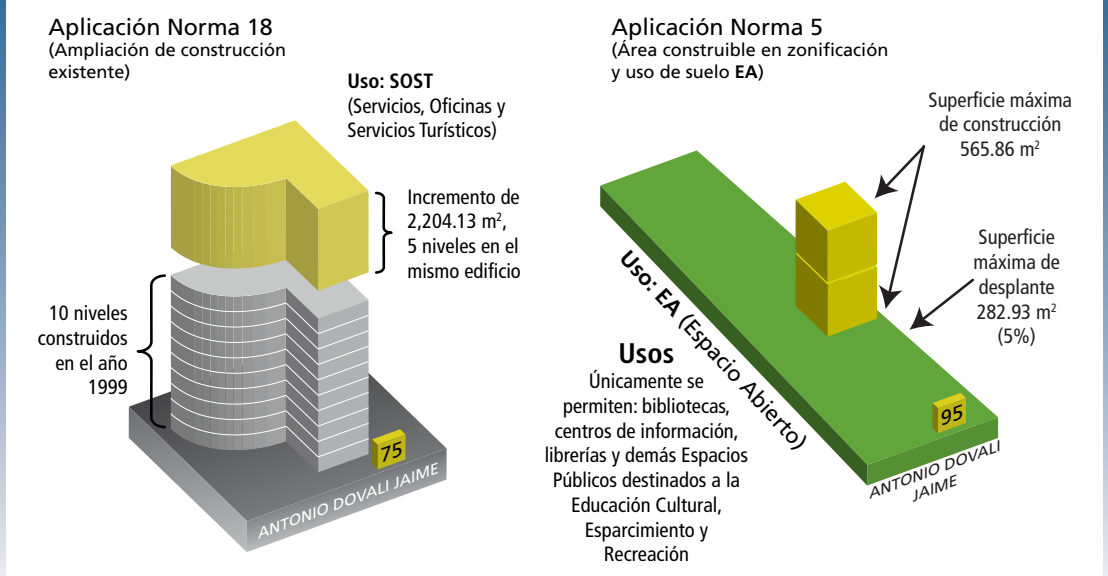
Figura 5. Proyecto de intercambio de potencial de desarrollo objeto del Polígono de Actuación Privado analizado



Fuente: elaboración propia, 2018

En consecuencia, en estricto cumplimiento a la Norma General de Ordenación 5 "Área construible en zonificación denominada espacios abiertos (EA)" y a la Norma de Ordenación Particular 18 "Ampliación de Construcciones Existentes sin rebasar el coeficiente de utilización y/o altura del actual programa", que se aplican en el Dictamen del citado Polígono de Actuación, el incremento de superficie de construcción y la ocupación del Espacio Abierto (EA), únicamente podría realizarse como se representa en la figura siguiente:

Figura 6. Distribución de las superficies constructivas conforme a las zonificaciones y normas de ordenación previstas en el PPDU para la colonia Santa Fe en su versión 2012



Fuente: elaboración propia, 2018

Es de precisar que este asunto se originó por denuncia ciudadana presentada en la PAOT, la cual fue tramitada en el expediente PAOT-2016-987-SOT-366, en el que requirió diversas autoridades de la Ciudad de México, lo siguiente:

- SEDUVI: valorar iniciar el juicio de lesividad, en contra del Dictamen del Polígono de Actuación mediante el Sistema de Actuación Privado y del Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo, emitido con motivo del citado Polígono.
- SEDEMA: instrumentar visita de inspección en materia ambiental por el derribo y trasplante de árboles realizados en el predio con domicilio en Antonio Dovalí Jaime número 95.

Desarrollo de la acción legal

Acción pública

La PAOT fue emplazada con el carácter de tercero interesado por parte del TCA, en el juicio de acción pública promovida por el "Comité Ciudadano de Lomas de Santa Fe", asunto en el que se demandó

a diversas autoridades de la SEDUVI y de la demarcación territorial Álvaro Obregón, impugnando diversos actos que permiten la construcción y ejecución de la obra.

Principalmente argumentan que la obra es un cambio de uso de suelo e indebida transferencia de potencial de desarrollo, en contravención a la zonificación aplicable de conformidad con el PPDU de la colonia Santa Fe.

Refieren en la demanda que el lugar en donde se desplanta la obra se trata de un espacio público en el cual transitan personas de la tercera edad, mujeres y niños, argumentando que se debe de salvaguardar el derecho humano a la movilidad de las personas.

Con motivo de lo anterior, la PAOT, en su carácter de autoridad garante del cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial, contestó la demanda en la que hizo de conocimiento la existencia del dictamen técnico y la resolución administrativa, emitidos en el expediente PAOT-2016-987-SOT-366, donde se dio cuenta de las diversas irregularidades.

No obstante lo anterior, el TCA negó la suspensión solicitada por los vecinos, al considerar que no se aportaron elementos de convicción con los que se acredite que se está generando perjuicio al interés público, ni se precisaron las disposiciones de orden público que se contravienen, o se ponga en riesgo a las personas habitantes de la demarcación de Santa Fe, en donde se encuentra el predio materia de la controversia.

Por otro lado, el desarrollador al momento de contestar su demanda, señalo la existencia de un juicio de acción pública diverso, por lo que solícito su acumulación.

Actualmente, el procedimiento se encuentra suspendido, dado que no se ha pronunciado TCA respecto de la acumulación de los juicios.

Amparo contra el procedimiento de investigación de la PAOT

La PAOT fue emplazada en el juicio de amparo promovido por el desarrollador del proyecto, con el carácter de autoridad responsable, en el que reclama diversas actuaciones y resolución administrativa, emitidas dentro del expediente PAOT-2016-987-SOT-366.

Por lo anterior, la PAOT rindió el informe justificado, en el que hizo valer diversas causales de improcedencia y sobreseimiento.

En el presente asunto, se dictó sentencia en la que se determinó no entrar al estudio de la problemática, pues el juzgado de distrito que conoció del mismo, estimó que las actuaciones de la PAOT se realizaron

sin imperio, dado que por sí mismas no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta en beneficio o en perjuicio del particular, al quedar el cumplimiento al arbitrio de la autoridad a la que van dirigidas, esto es, en ningún momento se afecta algún derecho del desarrollador.

Sin embargo, en contra de dicha determinación la parte quejosa promovió recurso de revisión, por lo que a su vez, la PAOT presentó revisión adhesiva, con la finalidad de reforzar los argumentos que se vertieron en la sentencia que benefició a esta entidad.

Finalmente, el Tribunal Colegiado que conoció de los recursos de revisión, consideró que la sentencia emitida en primera instancia fue debidamente emitida, por lo que fue confirmada en todos sus términos, y en consecuencia fue legal toda la actuación de la PAOT dentro de su investigación.

Resultados e impacto de la acción legal

Es transcendente e importante para la ciudadanía el resultado del procedimiento de investigación sustanciado por la PAOT, pues en el mismo se detectaron las irregularidades que dieron pauta a la presentación de la acción pública en contra del proyecto constructivo, por parte de los vecinos de la colonia Santa Fe.

Resultados positivos

La improcedencia del juicio de amparo promovido en contra de la PAOT y el reconocimiento que actúo con carácter de defensor de derechos ambientales y territoriales, al considerar que con la resolución administrativa ni el procedimiento de investigación, no se le causa ninguna afectación a la desarrolladora.

La importancia y debida atención a la denuncia ciudadana, así como el correcto trámite del procedimiento de investigación.

Impacto de la acción legal

El impacto derivado del juicio de amparo promovido en contra de la PAOT se espera a futuro una vez que se resuelvan los recursos de revisión, lo cual resultaría un precedente favorable a los intereses de la Procuraduría considerando que algunas determinaciones no causan perjuicio alguno a los particulares, dado que son de carácter declarativo emitidas en el ámbito de su competencia.

Fotografía 9. Vista actual del predio conformado por los números 75 y 95 en Antonio Dovalí Jaime, Santa Fe, Álvaro Obregón

Fuente: propia, 2018

Fotografía 10. Vista interior del predio conformado por los números 75 y 95 en Antonio Dovalí Jaime, Santa Fe, Álvaro Obregón

Fuente: propia, 2018

2.2.11 Estación de servicio de gasolina ilegal en la Ciudad de México con autorizaciones del Estado de México (San José de los Cedros 30)

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de la construcción de una gasolinera ubicada en Avenida San José de los Cedros 30, colonia San José de los Cedros, Cuajimalpa de Morelos. Dicho proyecto, se tramitó entre otros con la licencia de uso de suelo, el registro de manifestación de construcción, impacto urbano y ambiental favorable, conforme a la legislación del Estado de México.

De dicho asunto, la PAOT recibió denuncia ciudadana y le asignó el número de expediente PAOT-2012-2048-SOT-87 y los acumulados PAOT-2014-106-SOT-49 y PAOT-2014-304-SOT-155; en la investigación se constató lo siguiente:

- El proyecto no es acorde con PDDU para Cuajimalpa de Morelos (1997), pues le aplica la zonificación HC 2/40, en donde el uso de suelo para gasolinera o estación de servicio se encuentra prohibido.
- Los permisos y autorizaciones emitidos a favor de la estación de servicio por el Estado de México son irregulares.
- Se acreditó que las Autoridades del Estado de México no son competentes para emitir las autorizaciones del proyecto, toda vez que el predio se encuentra en el territorio de la Ciudad de México.

Asimismo, se solicitó a las autoridades de la Ciudad de México lo siguiente:

- INVEA: substanciar el procedimiento administrativo de verificación y realizar las acciones necesarias a fin de ordenar el cumplimiento de dicho PDDU, imponiendo en su caso como sanción, la demolición.
- Demarcación territorial Cuajimalpa de Morelos: informar el resultado de su procedimiento, una vez que se haya resuelto el Juicio de Amparo (que a continuación se explicara).

Desarrollo de la acción legal

El contexto jurídico se divide en dos vertientes una acción promovida por la PAOT y la otra por los propietarios del inmueble, lo cual se desglosa en los términos siguientes:

Juicio promovido por PAOT

La PAOT, en ejercicio de la facultad para representar a la ciudadanía en defensa de su derecho a un medio ambiente, interpuso juicio de amparo contra diversos actos administrativos emitidos por las autoridades del Estado de México que permiten la construcción y operación de la gasolinera, localizada dentro del territorio de la Ciudad de México.

En dicho juicio PAOT aportó documentales que acreditaban que la estación de servicio de gasolina se encontraba ubicada en el territorio de la Ciudad de México, consistentes en los siguientes:

- El "Convenio amistoso para la precisión y reconocimiento de sus límites territoriales que celebran por una parte el Gobierno del Estado de México y por la otra el Departamento del Distrito Federal".

- El "PDDU para Cuajimalpa de Morelos", publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de abril de 1997.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito federal el 29 de diciembre de 1998.
- El Plano 15, escala 1:10,000 de Zonificación y Normas de Ordenación, relativo al PDDU vigente para Cuajimalpa de Morelos.
- Dictamen pericial en materia de topografía, en el cual se determinó que el inmueble se encuentra ubicado en Avenida San José de los Cedros 30, colonia San José de los Cedros, Cuajimalpa de Morelos.

En dicho asunto, se emitió sentencia de primera instancia que sobreseyó el juicio, al considerar que la PAOT no se encuentra legitimada para promover la demanda de amparo, y no se comprobó la representación con que se ostentó la PAOT a nombre de las personas habitantes de la Ciudad de México.

Respecto de dicha determinación, la PAOT interpuso recurso de revisión, en el que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, modificó la sentencia y determinó que esta entidad sí cuenta con la representación del interés legítimo para promover el juicio de amparo en representación de las personas habitantes de la Ciudad de México, de conformidad con su Ley Orgánica y Reglamento, concluyendo que el juez de primera instancia pasó por alto dichos ordenamiento legales.

No obstante lo anterior, el Tribunal estimó que esta entidad no demostró que la estación de servicio se encuentre construida dentro de los límites territoriales de la Ciudad de México, además no aportó prueba idónea para acreditar su dicho en específico una pericial en materia de topografía.

Juicio de amparo promovido por la empresa propietaria de la gasolinera

La propietaria de la gasolinera promovió juicio de amparo, en la que se emplazó a la PAOT con el carácter de tercero interesado en el que demandó actos de verificación e inspección emitidos por el INVEA y por la SEDEMA y por diversas omisiones al Gobernador del Estado de México, el Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, y el Presidente Municipal de Huixquilucan.

La PAOT aportó al juicio diversas pruebas que acreditan que el inmueble se encuentra dentro del contorno de la Ciudad de México.

En dicho asunto se emitió sentencia en donde el Juez que conoció del asunto, consideró que los actos del INVEA y SEDEMA violentaban la garantía de seguridad jurídica del particular, pues se ejecutaron sin que tuvieran certeza de que eran competentes, en razón del territorio (Estado de México o Ciudad de México). En consecuencia, se ordenó a las autoridades referidas que dejaran sin efectos sus procedimientos.

Asimismo, respecto de dicha determinación, promovieron recurso de revisión la demarcación territorial Cuajimalpa de Morelos, el INVEA la SEDEMA y la PAOT, en el que se resolvió modificar la sentencia para el efecto de no entrar al estudio de los actos de la SEDEMA, pero por otro lado confirma el amparo otorgado al particular, respecto de los actos del INVEA. Cabe mencionar que, en lo relativo a la ubicación del inmueble, realiza un análisis de todas las pruebas y señala que son insuficientes y de las periciales en materia de topografía ofrecidas por las partes, llegando a la conclusión de que los dictámenes causan incertidumbre, tienen discrepancias y no fueron concluyentes para acreditar la identidad y ubicación del inmueble.

Resultados e impacto de la acción legal

Resultados positivos

A pesar de que no se logró detener la construcción y operación de la gasolinera, el impacto resultó positivo, al contar con un precedente por parte de los órganos del poder judicial de la federación, pues se reconoce que la PAOT, cuenta con la representación del interés legítimo para promover el juicio de amparo en representación de las personas habitantes de la Ciudad de México.

Resultados negativos

La discrecionalidad del tribunal en la valoración de las pruebas aportadas por las autoridades, lo que incluye a la PAOT, al considerar que no se demostró que la estación de servicio se encuentre construida dentro de los límites territoriales de la Ciudad de México, además estimó que no se aportó prueba idónea para acreditar su dicho en específico una pericial en materia de topografía, cuando las pruebas que se aportaron eran de carácter oficial como lo era el decreto que establecía los límites de la Ciudad de México y el Estado, y desestimó las periciales en topografía, dado que las pruebas que sustentaban las periciales oficiales eran de carácter público y las de la empresa eran basadas en información no oficial como mapas.

La discrecionalidad del tribunal en la valoración de las pruebas aportadas por las partes en el juicio de amparo, en cuanto a la ubicación del predio motivo de análisis, considerando que la PAOT aportó pruebas de carácter público que tienen pleno valor probatorio.

La falta de congruencia y coordinación por parte de autoridades de la administración pública de la Ciudad de México en los informes justificados, en su pruebas y recursos, en específico de las autoridades responsables de la verificación e inspección, dado que la demarcación territorial en un primer momento concluye el procedimiento de verificación argumentando que el predio se encontraba fuera del territorio del entonces Distrito Federal. Otra inconsistencia en la prueba pericial del Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, que en un primer momento estableció que el

predio se encontraba parte en el Estado de México y parte en el entonces Distrito Federal, y después señaló que se encontraba en el Distrito Federal, lo que causó aún más incertidumbre y contradicción.

La terminación de la obra durante la tramitación de los juicios.

Impacto de la acción legal

Es trascendente para la PAOT este asunto porque se trata del primer juicio de amparo indirecto promovido en representación del interés legítimo de la ciudadanía.

Fotografía 11. Vista actual del predio ubicado en San José de los Cedros 30, San José de los Cedros, Cuajimalpa de Morelos

Fuente: propia, 2018

2.2.12 Construcción irregular que excede los niveles permitidos en Fernando Montes de Oca 129

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de un proyecto ubicado en calle Fernando Montes de Oca 129, colonia Condesa, Cuauhtémoc, consistente en un edificio de 34 departamentos en seis niveles, sin Registro de Manifestación de Construcción y sin un Director Responsable de la Obra. Además, previo a esta obra se realizó la demolición del inmueble que, de acuerdo con el PDDU para Cuauhtémoc de 2008, está ubicado en un área de conservación patrimonial; la demolición se realizó sin contar con un dictamen de la SEDUVI, ni con Licencia de Construcción Especial para demolición.

De conformidad con el PDDU para Cuauhtémoc, al predio le aplica la zonificación H 3/20/M (Habitacional, tres niveles 20 por ciento de área libre, una vivienda por cada 50 metros de terreno), donde el uso de suelo para vivienda unifamiliar y plurifamiliar se encuentra permitido.

La PAOT recibió denuncia ciudadana a la cual se le asignó el número de expediente PAOT-2011-2103-SOT-968, substanciándose el procedimiento en materia de uso de suelo y construcción.

Durante la investigación, se advirtió de la existencia del procedimiento de verificación en materia de desarrollo urbano y uso de suelo, por parte del INVEA, por lo que la PAOT solicitó a dicho órgano valorará la posibilidad de imponer como sanción, la demolición de los niveles excedentes.

Al respecto, el INVEA emitió la resolución administrativa de fecha 30 de enero de 2013, en la que sancionó al propietario del inmueble con la clausura total temporal del proyecto constructivo así como con la demolición de los niveles excedentes.

Aunque dicha resolución fue impugnada mediante juicio de amparo, el mismo no fue procedente; sin embargo, no se tiene conocimiento de que dicha resolución se hubiera ejecutado.

La PAOT emitió la resolución administrativa de fecha 31 de octubre de 2012, solicitando a las autoridades competentes lo siguiente:

- Demarcación territorial Cuauhtémoc: valorar la procedencia de imponer como sanción en el procedimiento administrativo, la demolición parcial o total de dicha construcción por haberse ejecutado sin Registro de Manifestación de Construcción y por rebasar los niveles permitidos.
- INVEA: valorar la procedencia de imponer como sanción la demolición de los niveles que exceden la altura permitida por la zonificación.

Debido a la magnitud de las contravenciones detectadas y ante la posibilidad de que los departamentos edificados de manera ilegal fueran vendidos a compradores de buena fe, la PAOT emitió la recomendación 04/2014, de fecha 24 de julio de 2014, dirigida a la demarcación territorial Cuauhtémoc y al RPPC, en la que se solicitó lo siguiente:

- Demarcación territorial Cuauhtémoc:
  - Sancionar la demolición del inmueble preexistente, considerando que se afectó al patrimonio cultural urbano de la Ciudad de México.
  - Iniciar procedimiento para la demolición de los niveles excedentes en la nueva edificación.

- RPPC: poner en custodia del folio real del inmueble, con el objeto de evitar la transmisión de la propiedad y la ocupación de la obra ejecutada, y se protejan a terceros que pretendan beneficiarse con la adquisición de propiedades.

En el seguimiento a la recomendación, sucedió lo siguiente:

- La demarcación territorial Cuauhtémoc informó a la PAOT que no podía atender la referida Recomendación en forma definitiva, pues estaba pendiente de resolver un juicio de nulidad promovido por el constructor, juicio en el que posteriormente, se autorizaría la regularización de la construcción.

Desarrollo de la acción legal

En este asunto se substanciaron diversas acciones legales, las cuales se explican a continuación:

Amparo en contra de la custodia de folios, derivada de la Recomendación 04/2014

El constructor presentó demanda de amparo en contra de la PAOT y del RPPC, en el que reclamó el decreto por el cual se reforman disposiciones a diversas leyes que otorgan la facultad de solicitar, ordenar e imponer la custodia de folios reales, la Recomendación 04/2014, así como la orden y ejecución de la custodia de folios solicitada por la PAOT.

El quejoso principalmente alegó que la custodia de folios registrales no es proporcional, en virtud de que la sanción se aleja del ámbito de las facultades de la PAOT, y establece una limitante a la propiedad que no se encuentra estipulada en el artículo 27 de la Constitución, violándose el Derecho Humano de propiedad, además de que se le violó su garantía de audiencia, entre otras cuestiones.

En la sentencia que se emitió en el mencionado juicio, se determinó no entrar al estudio de la problemática planteada, pues cesaron los efectos de los actos reclamados, en razón de que el particular obtuvo sentencia favorable en juicio diverso promovido en contra de la demarcación territorial, que a su vez trajo como consecuencia el levantamiento de la custodia de folios.

Juicio de nulidad en contra de la demarcación territorial Cuauhtémoc

El propietario del predio, solicitó a la demarcación territorial Cuauhtémoc la emisión del Registro de Obra Ejecutada, y ante la falta de respuesta de esta autoridad para tal trámite, promovió juicio de nulidad, ante el TCA.

Transcurridas diversas etapas procesales, el propietario del proyecto constructivo promovió demanda de amparo directo, órgano que a pesar de que existían irregularidades en el proyecto y que el certificado de zonificación con que cuenta el predio es por tres niveles de construcción, resolvieron, basándose en cuestiones únicamente de formalidad, conceder el amparo, ordenando la emisión del registro de obra ejecutada, documento con el cual se regularizó la obra.

Por lo anterior, la demarcación territorial Cuauhtémoc informó a la PAOT, de manera definitiva, la imposibilidad jurídica para aceptar la recomendación 04/2014, y en consecuencia, la Procuraduría se vio en la necesidad de solicitar al RPPC el levantamiento de la custodia de folios reales.

En esas condiciones, si bien la obra se encuentra 'regularizada', lo cierto es que la zonificación conforme al PDDU aplicable sigue siendo Habitacional, en tres niveles de altura, razón por la cual, y a petición de la PAOT, el 1 de agosto de 2016, fue clausurado el inmueble por el INVEA, en cumplimiento a su resolución, la cual se encuentra firme, por lo que procedería incluso la demolición de los niveles excedentes.

Amparo PAOT

En razón de que la PAOT no fue parte en el juicio de nulidad promovido en contra de la demarcación territorial, en donde el constructor solicito que se le emitiera el Registro de Obra Ejecutada, se interpuso juicio de amparo indirecto, con la finalidad de que esta entidad fuera participe en el mencionado asunto.

El amparo fue desechado al considerar el Juez que conoció del asunto, que la demanda era improcedente porque no se afectaban intereses patrimoniales de la Procuraduría, siendo el único supuesto en que una autoridad puede promover el juicio de amparo.

Al respecto, la PAOT presentó recurso de queja, el cual fue resuelto por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el que confirmó el desechamiento de la demanda

de amparo, reiterando que las personas morales públicas oficiales podrán solicitar el amparo cuando se afecte su patrimonio.

No obstante lo anterior, la magistrada María Simona Ramos Ruvalcaba, integrante del mencionado Tribunal Colegiado, ratificó el desechamiento del amparo, sin embargo, justificó la preocupación de la PAOT en materia de ordenamiento territorial por las cuestiones enfocadas a construcciones que incumplen con la normatividad ambiental y urbana, por lo que consideró que en todo caso, no debió de otorgarse el amparo al desarrollador, que le permitió regularizar la construcción, pues no cumplió con los niveles permitidos por el PDDU.

Resultados de la acción legal

La PAOT mantuvo la custodia de folios reales alrededor de dos años posteriores a la emisión de la recomendación 04/2014, lo que trajo un impacto económico al desarrollador, pues a pesar de haber concluido con la edificación del inmueble, no podía transferirlo a ningún comprador. Sin embargo, se determinó procedente de manera ilegal conceder el Registro de Obra Ejecutada con la cual se regularizó el inmueble.

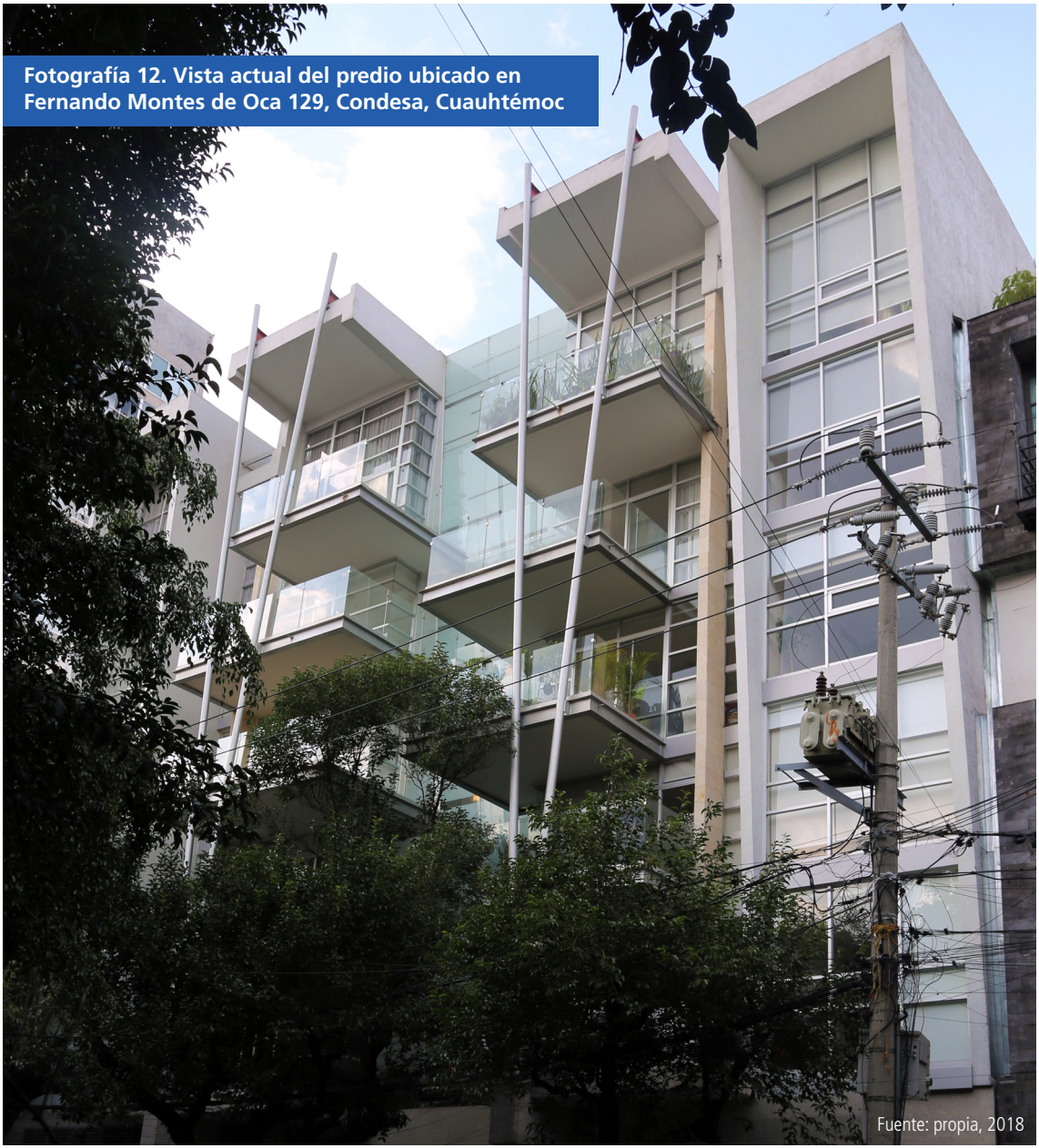
Resultados positivos

Se realizó una de las primeras defensas relativas a la solicitud de custodia de folios, con motivo de las violaciones a la normatividad ambiental y urbana, la cual trajo como resultado diversos puntos de vista por parte de las autoridades administrativas, así como de los órganos jurisdiccionales, respecto del ejercicio de la nueva figura jurídica, además de observar los alcances y consecuencias, principalmente económicas, en perjuicio de los particulares.

Resultados negativos

- Argumentos tendenciosos por parte del desarrollador de la obra, en torno a una posible denuncia penal ante Procuraduría General de la República en contra de servidores públicos de la PAOT, por la supuesta falsedad en declaraciones judiciales, en torno a la custodia del folio.
- Ante la creación de una nueva figura jurídica (custodia de folios), no se solicitó su aplicación de manera oportuna, además de que no se señalaron los términos y condiciones para su levantamiento, y en su caso definir si se trataba de una medida de carácter provisional o una sanción de carácter permanente.

Fotografía 12. Vista actual del predio ubicado en Fernando Montes de Oca 129, Condesa, Cuauhtémoc



Fuente: propia, 2018

2.2.13 Construcción ilegal al amparo de la Norma General de Ordenación número 26 (Arteaga y Salazar 770)

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de una construcción ubicada en Avenida Arteaga y Salazar 770, colonia Contadero, Cuajimalpa de Morelos, para la edificación de hasta 71 viviendas, para una superficie máxima de construcción de 4,617.60 m^2, con motivo de la aplicación de la Norma General Ordenación número 26, para la construcción de vivienda de interés social y popular.

A dicho predio le aplica la zonificación: H 2/75/200 (Habitacional, dos niveles máximos de construcción, 75 por ciento mínimo de área libre, superficie mínima de vivienda de 200 m^2), de conformidad con el PDDU para Cuajimalpa de Morelos, versión 1997, donde el uso de suelo para vivienda se encuentra permitido.

Dicho proyecto cuenta con el Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo, en el que se aplica la Norma General de Ordenación número 26 para incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular, la establece diversos tipos de zonificación, de acuerdo con la ubicación del predio al que se pretenda aplicar sus beneficios, tal como se muestra a continuación:

Tabla 6. Territorios de aplicación de la Norma General de Ordenación número 26

Territorio	Ubicación	Zonificación directa	Zonificación indirecta
Primer territorio	Dentro del contorno Circuito Interior	**H 5/20** (Habitacional, 5 niveles máximos de altura, 20 por ciento de área libre)	Permite incrementar 1 nivel, únicamente si se incorporan en su totalidad los principios indicados en la Tabla de Incorporación de Principios de Sustentabilidad.
Segundo territorio	Entre el contorno Circuito Interior y el contorno del Anillo Periférico	**H 6/20** (Habitacional, 6 niveles máximos de altura, 20 por ciento de área libre)	Permite incrementar 2 niveles, únicamente si se incorporan en su totalidad los principios indicados en la Tabla de Incorporación de Principios de Sustentabilidad.
Tercer territorio	Entre el Anillo Periférico y los límites del Distrito Federal y Suelo de Conservación	**H 4/20** (Habitacional, 4 niveles máximos de altura, 20 por ciento de área libre)	Permite incrementar 1 nivel, siempre y cuando se trate de vivienda promovida por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal y otros Organismos Públicos dedicados a la producción de vivienda de interés social y popular.

Fuente: elaboración propia, 2018 a partir de datos obtenidos del "Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga la norma de ordenación número 26, que forma parte de la ley de desarrollo urbano del Distrito Federal y del programa general de desarrollo urbano del Distrito Federal", publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 10 de agosto de 2010

Ahora bien, tomado en consideración que el predio se encuentra en los límites del tercer territorio, es decir, en el área comprendida entre el Anillo Periférico y los límites de la Ciudad de México y Suelo de Conservación, le aplicaría en su caso la zonificación H 4/20.

Asimismo, para la aplicación de la Norma General de Ordenación número 26, es necesario que se cumplan ciertos requisitos, entre los que se encuentra contar con la corrida financiera, documento

que comprueba el precio final de las viviendas, y en caso de incumplirlo, como acontece en el caso concreto, procede la revocación de los actos emitidos al amparo de los beneficios de dicha norma.

De lo anterior, se desprende que la corrida financiera es el documento por el que, una persona manifiesta cual será el precio final de las viviendas que pretende construir, de conformidad con la Norma General de Ordenación número 26, debe ser desde los 20 hasta 30 veces el salario mínimo general anualizado (vsma), es decir, de $ 472,748.00 a $ 709,122.00 (00/100 M.N.), para el año 2013; de $ 491,217.00 a $ 736,825.50 (00/100 M.N.), para el año 2014 y de $ 511,730.00 a $ 767,595.00 (00/100 M.N.), para el año 2015.

No es óbice a lo anterior, destacar que la Norma General de Ordenación número 26, tiene como finalidad promover e incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular, es decir, de bajo costo para personas de escasos recursos, restringiendo los beneficios de la misma, únicamente a las constructoras que realicen proyectos de vivienda cuyo precio final de venta sea de entre 20 y 30 veces el salario mínimo anualizado.

Sin embargo, a través de una fe de hechos, la PAOT pudo constatar que los departamentos tienen costos que oscilan entre $ 1,558.368.00 (un millón quinientos cincuenta y ocho mil trescientos sesenta y ocho pesos (00/100 M.N.), $ 1,700,000.00 (un millón setecientos mil pesos (00/100 M.N.), hasta $ 2,382,000.00 (dos millones trescientos ochenta y dos mil pesos (00/100 M.N.).

Como es de observar, los costos finales de venta de dichos departamentos, rebasa por mucho lo establecido y permitido por la Norma General de Ordenación número 26, incluso haciendo la actualización de los costos de conformidad con el salario mínimo vigente para el año 2015 (año en que se detectó la irregularidad), no se ajustarían los costos en los que se ofrecen dichas viviendas.

La PAOT substanció el procedimiento de investigación bajo los números de expedientes PAOT-2014-2300-SOT-1058 y acumulados PAOT-2014-2666-SOT-1208, PAOT-2014-2978-SOT-1325, en el que se solicitó a las autoridades de la Ciudad de México, lo siguiente:

- SEDUVI: iniciar las acciones legales tendientes a nulificar el Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo, pues las viviendas exceden el predio establecido en la Norma General de Ordenación número 26.
- Demarcación territorial Cuajimalpa de Morelos:
  - Llevar a cabo las acciones legales tendientes a revocar el Registro de Manifestación de Construcción.
  - Realizar visita de verificación en materia de construcción y verificar el precio final de venta de los departamentos conforme la Norma General de Ordenación número 26, e imponer las medidas cautelares y sanciones procedentes en el ámbito de su competencia.

- SEDEMA: instrumentar acciones de inspección y vigilancia ambiental respecto del cumplimiento del plan de manejo de residuos sólidos, por lo que hace al trasporte de residuos sólidos y dar cumplimiento a las disposiciones relativas al derribo de arbolado en el predio objeto de denuncia.

Desarrollo de la acción legal

Este asunto tiene diversos procedimientos legales en trámite, entre los que destacan los siguientes:

Acción pública

La PAOT promovió acción pública ante el TCA, en la que se concedió la suspensión para el efecto de que no se continúen con las actividades y se ordenó la custodia del folio real, para el efecto de que se proteja del patrimonio de terceros que pretendan beneficiarse con las viviendas que se ejecutan.

En la sentencia de primera instancia, se declaró la validez de los actos impugnados, toda vez que supuestamente la PAOT no acreditó el error, el dolo ni la mala fe para la obtención del Certificado impugnado. Inconforme con lo anterior, la PAOT interpuso recurso de apelación, en el que se resolvió revocar la sentencia apelada, pues considera que fue presentada de forma extemporánea.

Por tal motivo, la PAOT interpuso juicio de amparo directo el cual fue resuelto por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el que determinó que la demanda no fue presentada de manera extemporánea.

Dicha determinación resulto así, pues los magistrados del citado Tribunal, de manera unánime, decretaron que si bien es cierto que la PAOT conoció los múltiples actos impugnados en diversas fechas anteriores, lo cierto es que fue hasta la emisión de la resolución administrativa de fecha 21 de septiembre de 2015, emitida en el expediente PAOT-2014-2300-SOT-1058 y acumulados, que se conocieron los incumplimientos a la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial, por lo que a partir de ese momento, contaba con la oportunidad de promover el juicio de acción pública.

El TJA dio cumplimiento a la sentencia desestimando la causa de improcedencia relativa a que fue presentada fuera de plazo la demanda, y en consecuencia ordenó la reposición del procedimiento.

Juicio de lesividad

La PAOT fue emplazada con el carácter de tercero en el juicio de lesividad interpuesto por la SEDUVI, ante el TCA, en donde se concedió la custodia de folios del predio, para el efecto de proteger el patrimonio de terceros.

La SEDUVI argumenta principalmente que el proyecto contraviene la Norma General de Ordenación número 26, destinada a viviendas de interés social cuyos precios son de los 20 hasta 30 veces el salario mínimo general anualizado, dado que los departamentos que se construyen, exceden los costos establecidos por dicha disposición.

La PAOT contesta la demanda aportando diversas pruebas como son el Dictamen Técnico folio dictamen técnico folio PAOT-2016-879-DEDPOT-528, y la resolución administrativa recaída al expediente PAOT-2014-2300-SOT-1058 y acumulados.

Por otro lado, paralelamente el desarrollador promovió un juicio de amparo, en el que se resolvió concederle la protección de la Justicia de la Unión, para el efecto de que se levante la custodia de folios. Actualmente, el juicio se encuentra pendiente de resolución.

Resultados e impacto de la acción legal

Resultados positivos

El otorgamiento de las medidas cautelares otorgadas por el tribunal respecto de la suspensión de la obra y la custodia de folios.

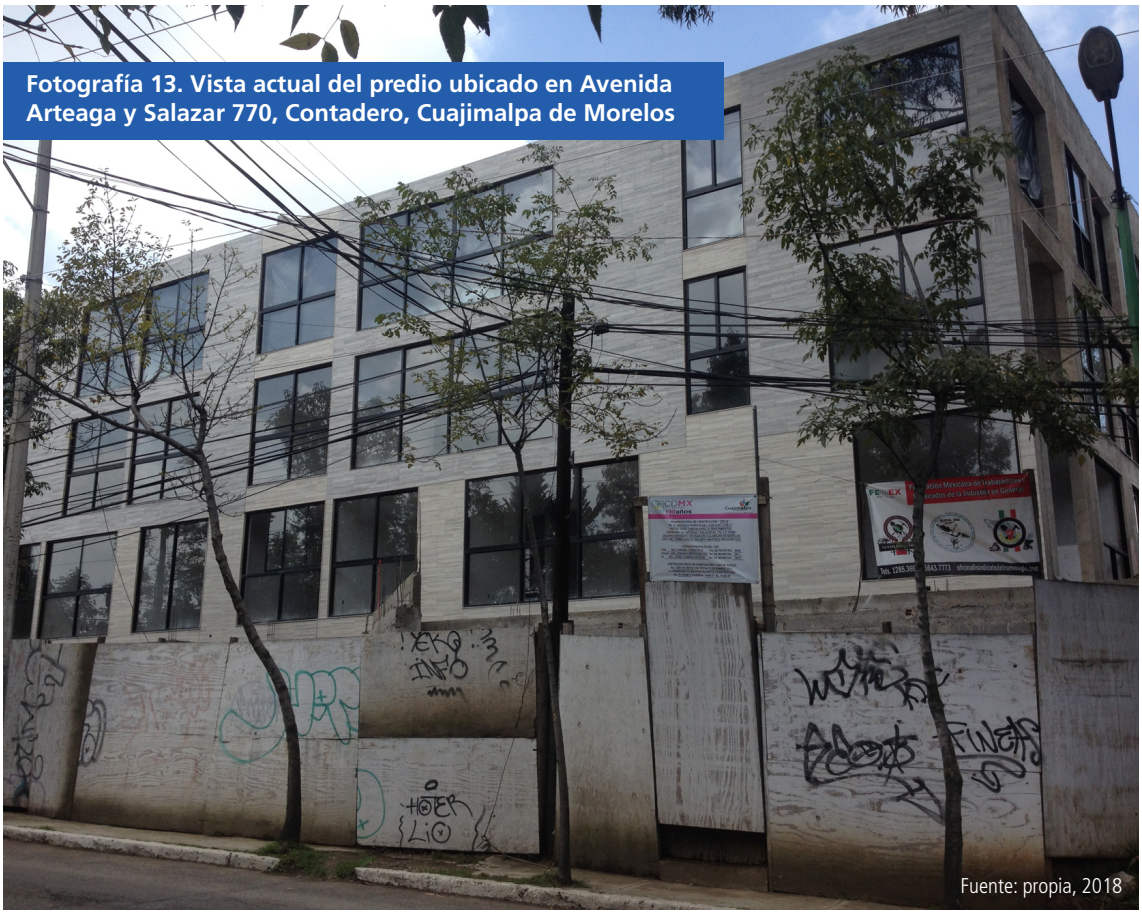
Que se haya reconocido que a través de una resolución administrativa de la PAOT, se inicie el conteo del plazo para presentar acciones legales, pues se reconoce la naturaleza de autoridad investigadora de la entidad, y que hasta el momento de concluir sus procedimientos, se cuenta con la plena certeza de los incumplimientos a las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

Resultados negativos

Que el TJA considere la existencia de otra causa de improcedencia y que por cuestiones de forma no se entre al análisis del caso planteado, permitiendo la ejecución de una obra ilegal que abusó de la omisión de la autoridad en revisar que efectivamente el proyecto se trata de viviendas de interés social.

Impacto de la acción legal

El impacto sería negativo para el caso de que no otorguen la razón a PAOT, por los motivos antes precisados.



Fotografía 13. Vista actual del predio ubicado en Avenida Arteaga y Salazar 770, Contadero, Cuajimalpa de Morelos

Fuente: propia, 2018

2.2.14 Afectación al Bosque de Chapultepec (Montes Apalaches 525)

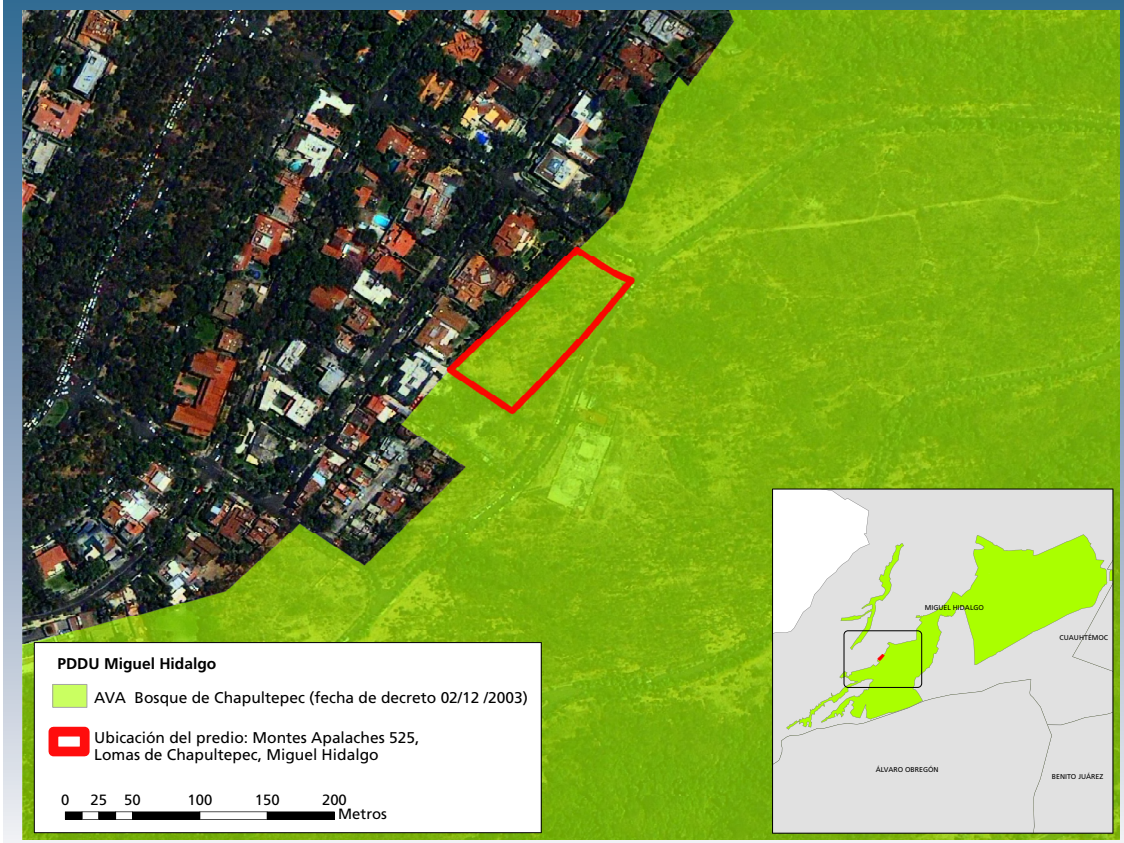
Ubicación y descripción del proyecto

En el predio ubicado en Montes Apalaches 525, colonia Lomas de Chapultepec, Miguel Hidalgo, se pretende modificar la zonificación establecida en el PDDU para Miguel Hidalgo, donde el uso de suelo permitido corresponde a AV (Área Verde). Lo anterior, con base en la resolución al recurso de apelación dentro de un juicio de nulidad que decretó la nulidad de un procedimiento administrativo de reversión.

Al predio también le aplica el PPDU Lomas de Chapultepec, publicado en la entonces Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de septiembre de 2008, (antes denominado Zona Especial de Desarrollo Controlado por sus siglas ZEDEC), el cual se establece la zonificación AV (Área Verde), donde el uso de suelo permitido es jardines y parques.

Además, mediante decreto presidencial, el predio se expropió, entre otros, y se declaró como Área Natural Protegida, dentro de la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec.

Figura 7. Predio ubicado en Montes Apalaches 525, Lomas de Chapultepec, Miguel Hidalgo con respecto al decreto por el que se declara Área de Valor Ambiental con categoría de bosque urbano al "Bosque de Chapultepec"



Fuente: elaboración propia, 2018 a partir de la información cartográfica contenida en el SIG PAOT

Asimismo, el predio se encuentra dentro de la poligonal declarada como Área de Valor Ambiental, con la categoría de bosque urbano denominado "Bosque de Chapultepec" publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de diciembre de 2003, pues "por sus características biológicas y físicas, presta importantes servicios ambientales, ya que favorece la recarga de los mantos acuíferos, regula el clima, produce oxígeno, además de ser emblemático en el ámbito nacional por los valores históricos, arqueológicos, turísticos, culturales y recreativos que posee".

La PAOT inició la investigación por las presuntas contravenciones en materia ambiental (Áreas de Valor Ambiental y área verde) y construcción, a la cual se le asignó el número de expediente PAOT-2016-IO-5-SOT-4 y acumulado PAOT-2016-482-SOT-176.

Desarrollo de la acción legal

Juicio de nulidad promovido por la inmobiliaria

La propietaria original del predio solicitó al Gobierno del entonces Distrito Federal, la Reversión de la Expropiación del predio, por considerar que la causa de utilidad pública (conservación ecológica de la zona), no se cumplió, además de que no se efectuó el pago de la indemnización correspondiente por la expropiación.

La CEJUR resolvió improcedente la solicitud de Reversión de la Expropiación solicitada, por lo que el particular promovió juicio de nulidad en contra de tal determinación, mismo que se resolvió en el sentido de determinar nula la improcedencia de la solicitud, por no haber demostrado la autoridad que se cumplía con la finalidad de la expropiación.

Sin embargo, inconforme con lo anterior, el particular impugnó la sentencia a través del recurso de apelación, en el cual la Sala Superior del TCA, ordenó restituir a la persona "en el goce de sus derechos indebidamente afectados" en un plazo no mayor a diez días hábiles contados a partir de que quede firma el presente fallo, dictando una nueva resolución siguiendo los lineamientos de este fallo.

Como último recurso, la CEJUR interpuso el Recurso de Revisión Contenciosa Administrativa, del cual conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que fue desechado, por lo que al no existir otro medio de impugnación la sentencia donde se ordena restituir a la inmobiliaria, quedó firme.

Posteriormente, ante el incumplimiento de la sentencia, el propietario promovió una demanda de amparo en contra del TCA, el Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, CEJUR, Secretaría de Finanzas, SEDUVI, SEDEMA y demarcación territorial Miguel Hidalgo, de la cual tuvo conocimiento

el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la que se concedió el Amparo y Protección de la Justicia Federal a la quejosa, para los siguientes efectos:

- Restituir a la persona moral, en el plano de sus derechos indebidamente afectados, lo cual se traduce en devolverle el predio, tal como lo tenía antes de que ocurriera la expropiación.

Producto de dicha sentencia, se abrieron diversos recursos e incidentes, del que guarda relevancia el "incidente innominado", en el que precisaron los alcances para el cumplimiento de la sentencia, ordenándose lo siguiente a las autoridades que se tuvieron como responsables:

- Dirección General del Patrimonio Inmobiliario: realizar la entrega física formal, material y legal del inmueble ubicado en Montes Apalaches 525, colonia Lomas de Chapultepec, Sección Virreyes, Miguel Hidalgo.
- Subdirector de Fuentes Fijas de la Coordinación de Inspección de Fuentes Fijas de Contaminación Ambiental de la entonces Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental de la SEDEMA: colocar malla ciclónica delimitando la totalidad de los 4,799.99 m^2, con que cuenta el predio; asimismo, dejar sin efecto y declarar nulas las actuaciones contenidas en el procedimiento administrativo de verificación que se instauro en el inmueble.
- DIRECTOR GENERAL DEL RPPC: corregir el folio real 1384459, correspondiente al predio de interés, en cuanto a la superficie que realmente le pertenece al predio; asimismo, se le ordenó realizar la inscripción del folio para el uso de suelo habitacional.
- SEDUVI: revocar el los diversos Certificados Únicos de Zonificación de Uso del Suelo emitidos para el predio, en donde se hacía constar que le aplicaba la zonificación AV (Área Verde), y en consecuencia emitir un nuevo Certificado, en el que conste el cambio de destino de área verde al de uso de suelo habitacional, con las restricciones que gozaba antes de la expropiación y la modificación del Registro de los Planes y PDDU para Miguel Hidalgo.
- Asamblea Legislativa de la Ciudad de México: autorizar la modificación del cambio de destino de área verde al uso de suelo habitacional.
- Secretaría de Finanzas: declarar la exención del impuesto predial respecto del predio de interés, por el periodo comprendido a partir del momento en que se expropió el predio y hasta la fecha en que se entregó de forma física, formal, material y legalmente.

Con motivo de lo anterior, la PAOT interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia de amparo, alegando principalmente que dadas sus facultades relativas a la representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, y teniendo como objeto la defensa de sus derechos a disfrutar de un medio ambiente y ordenamiento territorial adecuados para su desarrollo, salud y bienestar mediante la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial de la Ciudad de México, debió ser llamada al juicio de amparo, como tercera interesada, ya que la participación de esta entidad en el juicio,

resultaría trascendente para la defensa del Área de Valor Ambiental "Bosque de Chapultepec", y del cumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial de la Ciudad de México.

Asimismo, la PAOT argumentó que podrían generarse diversos daños y afectaciones ambientales en la zona, como:

- Afectación a la infiltración: por su localización y fisiografía Miguel Hidalgo es la sexta demarcación territorial con mayor recepción de precipitación pluvial en la Ciudad de México, entre los cuerpos de agua que se localizan en el Bosque de Chapultepec la cuenca hidrológica del rio Moctezuma y las corrientes de agua de origen natural que drenan por la demarcación territorial se encuentran entubadas formando parte del drenaje de la ciudad, siendo estas los ríos de la Piedad, Tacubaya, Becerra, el rio Tecamachalco y el río de la Piedad; existen además, dos lagos artificiales en el Bosque de Chapultepec, lo que la convierten en una importante área de recarga y filtrado para la mejora de la calidad del agua a los mantos acuíferos de nuestra Ciudad Capital, por lo que la alteración, reducción o contaminación tienen una repercusión en la cantidad y calidad del agua con que disponen las personas habitantes de la Ciudad de México.
- Se evita la regeneración de la vegetación natural debido a que el área se encuentra ocupada por actividades no forestales, lo que produce la pérdida de servicios ambientales como:
  - Filtros naturales de gases tóxicos. La vegetación tiene la capacidad de capturar gases tóxicos, fijarlos en su estructura y recircularlos en el ambiente logrando su degradación.
  - Captura de carbono y purificación del oxígeno. La vegetación absorbe el dióxido de carbono del aire por medio de los estomas (pequeños poros localizados en las hojas), la clorofila capta la luz solar, y provoca el rompimiento de la molécula de agua (H_2O), separando el hidrógeno (H) del oxígeno (O), produciendo oxígeno gaseoso que se libera al ambiente. Posteriormente en los cloroplastos, el hidrógeno reacciona con el dióxido de carbono (CO_2), dando como resultado la producción de compuestos orgánicos, principalmente carbohidratos; es decir, compuestos cuyas moléculas contienen carbono, hidrógeno y oxígeno, fijando de esta manera el carbono.
  - Barreras y filtros naturales. El follaje disminuye la velocidad del viento y el paso de polvos, partículas suspendidas y ruido.
  - Producción de materia orgánica. A través de la incorporación de las hojas al suelo, se alimenta a la vegetación, fauna e invertebrados, favoreciendo el ciclo de nutrientes y la fijación de carbono en el suelo.
  - Reducción de la biodiversidad. En la tercera sección del bosque la mayor riqueza y abundancia relativa de vertebrados.
  - La existencia de la barranca en la tercera sección permite la existencia de refugios naturales para la flora y fauna, anulando por completo dichos corredores ecológicos naturales.

- Incremento de la erosión. El no existir vegetación que cubra el suelo, éste se encuentra descubierto y expuesto a los elementos erosivos como agua y viento provocando su pérdida.
- Infiltración e inundaciones. Al reducirse la infiltración del agua, ésta forma torrentes los cuales en conjunto con los residuos sólidos (basura y otros) taponan barrancas, drenajes y alcantarillados, incrementándose el riesgo de inundaciones.
- Degradación del paisaje. Esto afecta principalmente a la población que vive en los alrededores de la zona afectada, ya que se conserva una parte de la barranca dentro de la mancha urbana, por lo tanto, si se da el cambio al paisaje local, se provoca la pérdida de la vegetación natural, generando contaminación visual que afecta las condiciones de vida y las funciones vitales de los seres vivos.

No obstante lo anterior, desafortunadamente se desechó el recurso por considerar el Sexto Tribunal Colegiado del Primer Circuito, que el mismo es improcedente, ya que no se acreditó contar con legitimación para acudir como tercero interesado en el juicio, determinación que quedó firme, pues no admite recurso alguno.

Resultados e impacto de la acción legal

Como aspecto a destacar es la solicitud de acceso a la justicia de la PAOT, en defensa de los derechos ambientales y urbanos de los habitantes de la Ciudad de México, al promover el recurso de revisión en contra de sentencia de amparo que con su cumplimiento podría afectar zonas establecidas para su conservación ecológica.

Resultados positivos

La vigilancia de la PAOT como autoridad ambiental intentando velar por la conservación de un Área de Valor Ambiental.

Resultados negativos

El desechamiento del recurso de revisión promovido por la PAOT, en el que a pesar de que esta entidad se encuentra facultada para representar el interés legítimo de la ciudadanía, en defensa de sus derechos ambientales y urbanos, no ha sido reconocida por los órganos jurisdiccionales.

Se considera que el Juzgado de Distrito se extralimitó al momento de resolver el llamado "recurso innominado", pues únicamente se tenía que devolver el predio al propietario, dejándolo fuera de la zona expropiada; sin embargo, se llegó al extremo de otorgarle un cambio de uso de suelo para que el uso de suelo sea habitacional.

Impacto de la acción legal

El impacto resultó negativo, pues a pesar de agotar diversas instancias, no se pudo defender plenamente el Bosque de Chapultepec, pues además de que se le devolvió el terreno al particular, se le otorgó un cambio de uso del suelo.

Fotografía 14. Vista actual del predio ubicado en Montes Apalaches 525, Lomas de Chapultepec, Miguel Hidalgo

Fuente: propia, 2018

2.2.15 Inaplicación del PPDU para las colonias Nápoles, Ampliación Nápoles, Noche Buena y Ciudad de los Deportes (Porfirio Díaz 66)

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de un proyecto ubicado en Avenida Porfirio Díaz 66, colonia Noche Buena, Benito Juárez, Ciudad de México, para la Construcción de inmueble de nueve niveles, ocho sótanos, para oficinas en una superficie de un mil 300 m^2 y con una superficie total por construir de 17 mil 564.30 m^2.

En dicho lugar, de conformidad con el PPDU Nápoles, Ampliación Nápoles, Nochebuena y Ciudad de los Deportes del PDDU para Benito Juárez, le corresponde la zonificación Habitacional con comercio (HC), seis niveles máximos de construcción, donde el uso del suelo para oficinas está prohibido.

Para dicho predio, se emitió indebidamente un Certificado de Uso del Suelo, en el que deja sin efectos el PPDU Nápoles, Ampliación Nápoles, Nochebuena y Ciudad de los Deportes del PDDU para Benito Juárez, por considerar que el mismo dejó de estar vigente desde el 30 de agosto de 2010.

También, se cuenta con el Registro de Manifestación de Construcción Tipo B, folio FBJ-0041ª-15, con vigencia del 30 de noviembre de 2015 al 30 de noviembre de 2018.

La PAOT recibió diversas denuncias ciudadanas por los posibles incumplimientos en materia de desarrollo urbano (zonificación y usos de suelo), construcción (demolición) y ambiental (derribo de arbolado), las cuales se tramitan en el expediente PAOT-2017-1613-SOT-678 y acumulado PAOT-2017-2373-SOT-976, procedimiento que aún se encuentra en investigación.

Desarrollo de la acción legal

Acción pública de PAOT

La PAOT promovió acción pública, en contra de los permisos y autorizaciones en las que se sustenta la construcción, misma que fue admitida en la que además se concedió la suspensión para el efecto de paralizar los trabajos de construcción, así como ordenar al RPPC la custodia de los folios reales. No obstante lo anterior, la suspensión fue revocada, por la que la PAOT interpuso los medios de defensa correspondientes para que subsista la misma.

En dicha demanda se está argumentando la falta de fundamentación y motivación, para emitir el certificado de uso de suelo y demás actos que se impugnan, pues con su expedición, se cambia el uso del suelo del predio, sin que previamente se hayan agotado los procedimientos establecidos para ese efecto.

Además de lo anterior, se señala que existe una violación a diversos derechos humanos, como lo es el derecho al medio ambiente sano, y al de seguridad jurídica, pues la SEDUVI de forma indebida deja sin efectos un instrumento de política ambiental y urbana, como lo es el PPDU para la colonia Nápoles, Ampliación Nápoles, Nochebuena y Ciudad de los Deportes, dejando a los particulares determinar los usos del suelo que más les convengan, sin considerar las afectaciones al medio ambiente, a la movilidad, a la prestación de servicios públicos que se generen con motivo de desarrollo de la obra. El juicio se encuentra actualmente en trámite.

Acción pública de comité ciudadano

La PAOT fue emplazada con el carácter de tercero interesado en el juicio de acción pública promovido por el "Comité Ciudadano de la colonia Noche Buena", en contra de diversos actos que permiten el desarrollo del proyecto constructivo.

Al momento de contestar la demanda, la PAOT reforzó los argumentos planteados por el comité ciudadano, con la finalidad de que se declaren nulos los permisos y autorizaciones que sirven de sustento para la ejecución de la obra, pues como se mencionó con anterioridad, existen violaciones a derechos humanos con motivo de la construcción.

Fotografía 15. Vista actual del predio ubicado en Porfirio Díaz 66, Noche Buena, Benito Juárez

Fuente: propia, 2018

Resultados e impacto de la acción legal

Se destaca que el emplazamiento a la PAOT en la acción pública se realiza en su carácter de garante del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial de la Ciudad de México.

Resultados positivos

En cuanto al juicio promovido por PAOT es trascendente se haya otorgado la suspensión de los trabajos y la custodia de folios lo que permite prevenir las afectaciones al entorno urbano por la obra irregular y el perjuicio a terceros.

Resultados negativos

La revocación de la suspensión por el hecho de que el desarrollador cuenta con las autorizaciones correspondientes, cuando la finalidad de la acción es buscar que los mismos sean declarados ilegales.

Impacto de la acción legal

El impacto es desde el punto de vista jurídico y social, el primero por la postura de la autoridad emisora de los actos impugnados, la cual determina de manera discrecional la zonificación que aplica al predio pasando por alto normas de orden público de carácter obligatorio y generando un cambio de uso de suelo sin avalarlo en las leyes aplicables. Desde el punto de vista social, la importancia que en el tema el comité ciudadano del dicho lugar a realizada a través de la imposición de acción legal, la cual está siendo sustentada en una respuesta vía transparencia y sesión del comité lo que llama la atención del criterio que tomará el Tribunal en cuanto a la interposición de la demanda y la activación de la misma.

2.2.16 Afectación al Patrimonio Mundial de la Humanidad (Copilco 75)

Ubicación y descripción del proyecto

El proyecto se encuentra ubicado en avenida Copilco 75, colonia Copilco El Bajo, Coyoacán, y consiste en la edificación de dos torres de 23 y 27 niveles, siendo que en el sitio únicamente se permiten hasta dos niveles.

La construcción no es compatible con la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, así como con la declaratoria de Patrimonio Mundial de la Humanidad del Campus Central de la Ciudad Universitaria, además de que no obtuvo autorización por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), pues es colindante a la zona de monumentos artísticos del conjunto arquitectónico conocido como "Ciudad Universitaria", y se encuentra dentro de la zona de amortiguamiento llamada "Buffer Level 2", de la citada declaratoria de Patrimonio Mundial de la Humanidad.

Es importante señalar que se corre el riesgo de que la "Ciudad Universitaria", sea excluida de la lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad, ya que la obra que se ejecuta se encuentra dentro de las zonas de amortiguamiento que fueron declaradas para la protección de la zona de monumentos.

En este sentido, el patrimonio cultural, forma parte esencial de los llamados derechos humanos culturales, y el cual tiene es entendido como la riqueza conformada por monumentos, conjuntos, y

lugares que tienen un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, por lo que constituyen derechos cuya obligación de protección y conservación resulta de entera relevancia, por formar parte de bienes inestimables e irremplazables cuya afectación o pérdida constituye un empobrecimiento del patrimonio, no solo de cada nación, sino de todos los pueblos del mundo, de ahí la relevancia de su preservación.

Derivado de diversas denuncias ciudadanas, la PAOT inició un procedimiento de investigación, dentro del cual se emitió un dictamen técnico en el que se determinó que el predio se localiza dentro de la zona de amortiguamiento denominada "Buffer Level 2", de la poligonal del Campus Central de Ciudad Universitaria, por lo que tuvo que contar con las autorizaciones de diversas autoridades, de entre las que se destaca, a la UNESCO. El mencionado documento, sirvió de base para la presentación de demanda de acción pública.

Desarrollo de la acción legal

Acción pública

La PAOT promovió juicio de acción pública el día 4 de junio de 2018, ante el TJA, en contra de diversas autorizaciones mediante las cuales se permitió de manera ilegal la realización del proyecto.

La citada acción legal fue admitida el pasado 5 de junio de 2018, en la cual se concedió la suspensión para el efecto de que no se siga construyendo hasta en tanto se resuelva el juicio, y se imponga la custodia de folios reales.

Juicio de amparo

La desarrolladora del proyecto promovió juicio de amparo en contra de las supuestas órdenes verbales realizadas por la PAOT, referentes a la clausura y/o suspensión de actividades que se realizan en el inmueble referido, así como la solicitud de revocación Certificado Único de Zonificación expedido a su favor.

En el juicio se determinó no estudiar la problemática del asiento, pues el Juez que conoció del asunto, consideró que la inmobiliaria no aportó pruebas suficientes para acreditar que la PAOT haya emitido y/o ejecutado dichas órdenes verbales.

Actualmente, el juicio no ha concluido pues inconforme con las determinaciones en el juicio, la desarrolladora interpuso recursos de queja y revisión, que hasta la fecha no han sido resueltos.

Resultados de la acción legal

Es de destacarse que, como parte de un litigio estratégico con miras a generar precedentes en materia de desarrollo urbano en la Ciudad de México a través de la figura de la acción pública, en la demanda se introdujeron cuestiones novedosas relacionadas como son las relativas a los derechos humanos culturales, los cuales se encuentran reconocidos en la Constitución, así como en diversos Tratados Internacionales de los que México forma parte y del cual deriva el deber de cuidado del patrimonio cultural de la nación, mismo que se busca proteger a través de las acciones que gestiona la PAOT.

Resultados positivos

Se consiguió la admisión de la demanda, así como que se otorgara la suspensión de los trabajos de construcción hasta que resuelva el juicio, debido al riesgo que existe por la posible pérdida de la Declaratoria del Patrimonio Cultural de la Humanidad del Campus Central de Ciudad Universitaria, además de que se ordenó al Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Ciudad de México, la custodia de folios reales con el fin de que no se realicen compraventas y se afecten a compradores de buena fe.

Fotografía 16. Vista actual del interior del predio ubicado en Copilco 75, Copilco el Bajo, Coyoacán

Fuente: propia, 2018

Resultados negativos

Hasta el momento no existe un pronunciamiento firme respecto de la protección del patrimonio del cultural de la humanidad por parte de la UNESCO, lo cual debilita el contenido de las acciones que se llevan con motivo de la construcción, ya que en el caso de que dicho organismo considere que no existe ningún tipo de afectación, la acción pública no tendría ningún tipo de efecto.

Asimismo, y con base en la experiencia de otros juicios iniciados por PAOT, se sabe que pueden transcurrir incluso varios años para que exista una sentencia que resuelva definitivamente la problemática, por la diversidad de recursos, incidentes y otros medios de defensa que se pueden originar a lo largo del juicio.

2.2.17 Construcción que excede los metros de altura permitidos (Baja California 370)

Ubicación y descripción del proyecto

Se trata de la construcción de un inmueble de 47 metros de altura con 15 niveles, localizado en la avenida Baja California 370, colonia Hipódromo, Cuauhtémoc, el cual no es acorde con la altura permitida por el PPDU "Hipódromo" del PDDU para Cuauhtémoc, que es de 24 metros.

Asimismo, el predio se localiza en área de conservación patrimonial de la Ciudad de México, además de que colinda con un inmueble catalogado con valor artístico por parte del INBA, por lo que debió contar con visto bueno por parte de la SEDUVI y el INBA, el cual no fue tramitado.

Con motivo de una denuncia ciudadana, la PAOT inició una investigación dentro de la cual se determinó que la construcción no se ajusta a la altura permitida por el PPDU "Hipódromo".

Por lo anterior, se solicitaron la ejecución de diversas acciones a las autoridades competentes, tal y como se muestra a continuación:

- INVEA: realizar visita de verificación al inmueble en materia de desarrollo urbano.
- Demarcación territorial Cuauhtémoc: realizar procedimiento administrativo en materia de construcción, imponiendo las medidas cautelares y sanciones procedentes, valorando la demolición de los metros excedentes, y en su caso, dejar sin efectos el Registro de Manifestación emitido para el predio.
- SEDUVI: iniciar procedimiento administrativo en contra del Director Responsable de Obra que otorgó su responsiva para la emisión del Registro.

Desarrollo de la acción legal

Acción pública

En fecha 21 de junio de 2017, la PAOT promovió acción pública ante el TJA, en contra del Registro de Manifestación de Construcción y de obra, en la cual se emitió sentencia el día 26 de enero de 2018, resolviendo que las autoridades demandadas quedaban obligadas a "demoler los 23 metros excedentes" del inmueble, a fin de ajustarse a los 24 metros que le permite el PPDU "Hipódromo".

Dentro del cumplimiento de la sentencia, la demarcación territorial Cuauhtémoc señaló que había dado cumplimiento a la misma, pretendiendo acreditar dicha situación con la resolución en fecha 25 de octubre de 2017, mediante la cual revocó el RMC; sin embargo, la PAOT realizó manifestaciones señalando que no se estaba conforme con el supuesto cumplimiento, ya que no se aportó constancia alguna que acreditara los trabajos de demolición, además de que la resolución presentada fue emitida en fecha anterior a la sentencia pronunciada en el juicio.

Existe un juicio de amparo en el que una persona que se ostenta como supuesto propietario de un departamento del inmueble ilegal, reclama la omisión de llamarlo al juicio de acción pública. En dicho juicio, mediante sentencia de fecha 21 de junio de 2018, se determinó que no era procedente entrar al estudio de la problemática del asunto, pues a consideración del Juzgado de Distrito, la persona no acreditó su interés en el juicio, pues únicamente presentó un contrato de promesa de compra-venta celebrado respecto a uno de los departamentos del inmueble y comprobantes de pago realizados, el cual jurídicamente no le da la calidad de propietario.

Por lo anterior, la citada persona promovió recurso de revisión, el cual a la fecha de la publicación del presente, se encuentra pendiente de resolución.

Denuncia penal

El 25 de julio de 2017, la PAOT presentó denuncia de hechos, por la posible comisión de los delitos relativos al cambio de uso del suelo, y la presunta responsabilidad del Director Responsable de Obra, Corresponsables y propietario, la cual se encuentra en integración por parte del agente del ministerio público.

Resultados de la acción legal

Resulta novedosa la interposición de la acción pública, pues además de cuestionar un permiso, también se estuvo en la posibilidad de demandar las situaciones fácticas (como lo es la ilegal construcción que se realiza en el predio), a raíz de las reformas de la Ley Orgánica del TCA del 24 de marzo de

2017, lo que dio lugar a que en la sentencia se concediera la demolición de los metros excedentes del inmueble, pues anteriormente el TCA únicamente contaba con la posibilidad de declarar legales o ilegales las actuaciones de la Administración Pública.

Resultados positivos

Se logró que en la sentencia se ordenara la demolición de los metros excedentes de un inmueble ilegal, a fin de que el mismo se ajuste a los 24 metros que le permite el PPDU "Hipódromo" del PDDU de Cuauhtémoc.

Resultados negativos

A pesar de haberse ordenado la demolición del inmueble en la sentencia de acción pública, al día de la publicación del presente, no se han realizado las acciones por parte de la demarcación territorial Cuauhtémoc a fin de dar cumplimiento a la misma.

Fotografía 17. Vista actual del predio ubicado en Baja California 370, Hipódromo, Cuauhtémoc

Fuente: propia, 2018

3. RETOS

3.1 PRINCIPALES RETOS EN LA PROCURACIÓN DE LOS DERECHOS AMBIENTALES Y TERRITORIALES

Como se ha descrito en el presente documento, a pesar de los avances que existen en materia de acceso a la justicia ambiental y territorial, aún existen diversos obstáculos procesales, técnicos y de interpretación jurídica en el desarrollo de las acciones promovidas por la PAOT, que han dificultado que se logre un pleno acceso a la justicia urbano ambiental de la ciudadanía, constituyéndose en retos que deberán ser superados en los próximos años; entre los que destacan los siguientes:

- Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la PAOT al litigar casos es el tiempo que demoran en resolverse los juicios, pues los mismos pueden estar abiertos por años; dilación procedimental que genera el riesgo de que, al no otorgarse la suspensión para algunas actividades de construcción, las obras sigan avanzando e incluso sean concluidas, complicando la ejecución de aquellas sentencias que, finalmente, confirman la existencia de violaciones a la ley y ordenan la demolición total o parcial de un inmueble.

- A pesar de que la SCJN resolvió en uno de los casos expuestos que la PAOT se encuentra facultada para representar el interés legítimo de las personas habitantes de la Ciudad de México, lo cierto es que aún no existen criterios uniformes y congruentes por los Tribunales que establezcan la forma de participación de la PAOT en los juicios de amparo, pues continúan existiendo juicios en los que diversos Tribunales solicitan a la SCJN que ejerza su facultad de atracción para manifestarse al respecto.

- No obstante lo anterior, la decisión de la SCJN resulta de gran relevancia para la PAOT, pues en un esquema de litigio estratégico, tiene la posibilidad actual de promover el juicio de amparo indirecto, en todo caso, cuando exista violaciones a los derechos humanos como al medio ambiente adecuado, y a otro tipo de derechos, como es el derecho a la ciudad y al ordenamiento territorial, que recientemente se han reconocido por la Constitución Política de la Ciudad de México.

  Esto obligará a replantear y redefinir la participación de este tipo de autoridades en el juicio de amparo, junto con los procedimientos que, en su caso, deban adecuarse o adicionarse para su pleno ejercicio; lo anterior, en favor de una procuración más eficiente de la justicia ambiental y urbana, y la certidumbre jurídica en torno a su defensa.

- En otro orden de ideas, es una cuestión recurrente que los órganos jurisdiccionales califiquen como extemporánea la tramitación de los juicios por parte de la PAOT, considerando que la ley establece un plazo de 15 días hábiles para interponer una demanda en contra de los actos o resoluciones de una autoridad, contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación del acto que se impugne, de conformidad con la ley que lo rige, o del siguiente

en que el actor hubiere tenido conocimiento, o se hubiere ostentado sabedor del mismo, o de su ejecución. Debido a que la PAOT se encarga de recibir denuncias ciudadanas o iniciar investigaciones de oficio que requieren del envío de solicitudes de documentación a otras autoridades, así como de visitas de reconocimiento a los lugares donde suceden los presuntos hechos ilegales, así como dictámenes técnicos para acreditar la irregularidad, las demandas se presentan en un plazo mayor de quince días hábiles, desde que se tiene conocimiento del caso a investigar, pues las presenta hasta que se pueden constatar las acciones ilegales.

Como puede observarse, el hecho de que la PAOT tenga conocimiento de presuntos actos posiblemente constitutivos de alguna violación a la normatividad en las materias de su competencia, no implica que tenga conocimiento que acredite, en ese momento, la ilegalidad de los mismos, lo cual únicamente puede suceder derivado las investigaciones que durante este proceso vaya realizando.

Por ello, uno de los retos que enfrenta la PAOT al momento de iniciar juicios ante tribunales de justicia administrativa, es introducir en estos tribunales una mayor comprensión del tipo de procedimientos que lleva a cabo la Procuraduría, para que se logre la aplicación uniforme de un criterio que contabilice el término para promover acciones legales por parte de la PAOT, a partir de los resultados de sus investigaciones o mediante constancias de carácter técnico que acrediten las ilegalidades.

De lo anterior se desprende que la interpretación más pertinente implica que, para el caso de la PAOT, el plazo de quince días hábiles comience a contar a partir de que esta autoridad ambiental acredita técnicamente la ilegalidad, que es el momento en que tiene conocimiento de hechos ilegales susceptibles de impugnación (no sólo de hechos que pudieran ser ilegales o no), lo cual favorecería una mayor congruencia en los procedimientos y mayores posibilidades para dar cumplimiento a su mandato legal de procuración de justicia ambiental y de ordenamiento territorial.

Un aspecto positivo en este rubro es que se han logrado sentar precedentes para contabilizar el plazo de 15 días hábiles a partir de que la PAOT tiene la certeza del acto ilegal, a través de estudios y dictámenes técnicos en los casos que se requiere esta pericia, así como de la revisión de diversos documentos legales; sin embargo, al no constituir un criterio obligatorio, aún persiste el reto de impulsar este tipo de interpretación en un mayor número de casos.

- En algunos juicios en los que se solicita la anulación de un acto y, paralelamente, como medida precautoria, se pide a la autoridad jurisdiccional la suspensión de las actividades irregulares, dicha autoridad ha omitido pronunciarse sobre el otorgamiento de la suspensión, lo cual ha implicado que las obras en las cuales se encontraron irregularidades continúen su proceso de construcción.

En este tema, existe una deficiencia importante al no aplicarse de manera regular las acciones legales solicitadas por la PAOT para prevenir posibles afectaciones irreversibles, lo cual es aún más grave si se considera que dichas autoridades jurisdiccionales han incumplido con el debido proceso que en esta materia incluye el derecho de solicitar una suspensión temporal o definitiva de los actos que se impugnan; situación que no ha sido respetada en los casos en que el tribunal no ha atendido, ni en un sentido ni en otro, dichas solicitudes.

Por otra parte, también hay experiencias en sentido contrario, que han sido positivas para las actividades de la PAOT y el otorgamiento de suspensiones durante los juicios que inicia; particularmente se han logrado precedentes que establecen que no se debe imponer garantía alguna a la PAOT como condicionante para el otorgamiento de la suspensión de los actos ilegales.

- La PAOT, como actor de diversas acciones de litigio estratégico, promovió su primera acción pública en ejercicio de la facultad conferida de representar el interés legítimo de la ciudadanía, con el objetivo de proteger sus derechos ambientales y territoriales en la Ciudad de México y vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable dentro de esta entidad federativa; sin embargo en sus orígenes esa figura jurídica sólo se encontraba prevista en un solo artículo de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y carecía de un procedimiento específico para su tramitación.

  Debido a esto, existían escasos precedentes del uso de la acción pública, por lo que esta figura jurídica fue utilizada por la PAOT con el objetivo de provocar la apertura de las autoridades jurisdiccionales para debatir, conocer y resolver sobre temas de ordenamiento territorial. El impacto de tal ejercicio se vio reflejado, incluso, en una reforma legislativa llevada a cabo en el año 2017, en la cual se detalla el procedimiento correspondiente a la acción pública, los requisitos para su procedencia y los actores que forman parte de la misma; sin embargo, aún existen deficiencias que deben ser subsanadas en relación con este procedimiento para hacer más eficiente su ejercicio por parte de la PAOT y otros actores.

3.2 PROPUESTAS PARA LA PROCURACIÓN DE LOS DERECHOS AMBIENTALES Y TERRITORIALES

Fortalecimiento de cultura jurídica en temas ambientales y de ordenamiento territorial

En casos como el de Miravento (consultable en el numeral 2.2.1) en el cual la demanda interpuesta por la PAOT fue declarada improcedente por haber sido supuestamente presentada fuera del plazo legal establecido, han puesto de manifiesto la necesidad de buscar en los órganos jurisdiccionales una mayor comprensión respecto del desarrollo de las atribuciones de entidades como la PAOT, específicamente en lo que se refiere al plazo para la presentación de las demandas ante el TJA y otros tribunales.

Si bien es cierto que en el caso particular del desarrollo conocido como Miravento, un tribunal colegiado en materia administrativa solicitó (por unanimidad de sus miembros) que la SCJN ejerciera su facultad de atracción del caso, con el objetivo de que clarificara la situación y estableciera un criterio preciso con respecto a la forma de participación de la PAOT en ese tipo de juicios, también es claro que no siempre existe este tipo de posibilidad para que la SCJN intervenga; y, además, la PAOT debe procurar mantener su posición al frente del desarrollo de estos temas, a partir de su experiencia y especialización.

Por otra parte, esta condición no es exclusiva de los tribunales, pues el conjunto de la población, los medios de comunicación y en muchos casos la academia, no cuentan con un conocimiento claro y especializado de los temas ambientales y de ordenamiento territorial en el contexto real que se vive en la Ciudad de México, lo cual impone a la PAOT, como una de sus obligaciones, el trabajar en favor de una mayor consciencia, más informada, respecto de los temas que desarrolla, tanto en los tribunales como fuera de éstos, buscando construir un contexto más favorable para que los propios órganos especializados en funciones jurisdiccionales puedan ser partícipes en la defensa de los derechos ambientales y de ordenamiento territorial de la ciudadanía.

Por lo anterior, debe ser una prioridad el llevar a cabo un seguimiento y una aplicación adecuada de la sentencia que dicte la SCJN en los distintos temas que trate como máximo órgano jurisdiccional en nuestro país, con el objetivo de garantizar la congruencia de las actuaciones de la PAOT y aprovechar aquellos aspectos que permitan otorgar mayor solidez jurídica a sus actuaciones; así como fortalecer los trabajos de difusión en temas técnico-jurídicos a través de los medios con los que cuenta y también mediante su participación en los medios de comunicación de mayor alcance entre la población, con el objetivo de hacer más accesibles temas complejos y especializados como lo son el tipo de instrumentos jurídicos que utiliza y los obstáculos que enfrente al llevar a cabo juicios para la procuración de los derechos que defiende.

Aprovechamiento del nuevo marco jurídico constitucional local

A partir de estos años de experiencia en litigios estratégicos de la PAOT, se han logrado reformas a los ordenamientos jurídicos que la rigen para fortalecer no sólo las facultades, sino también los aspectos técnicos que sustentan cada litigio, lo que ha provocado la necesidad de especializar y capacitar cada vez más a los servidores públicos de esta Procuraduría, perfilándose como una institución defensora de los derechos ambientales y urbanos de la ciudadanía en la Ciudad de México.

Asimismo, con la entrada en vigor de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX), el 17 de septiembre de 2018, se seguirá un cúmulo de reformas a la legislación secundaria para desarrollar nuevos derechos que han sido plasmados en dicha Constitución, entre los que destaca por su carácter complejo el derecho a la ciudad, estrechamente vinculado con el derecho a gozar de

un ambiente sano y un desarrollo ordenado, además de un conjunto amplio de otros derechos, por lo que será una gran oportunidad para que la PAOT pueda incidir en el desarrollo de estos derechos vía la emisión de sugerencias legislativas, recomendaciones y casos concretos de litigio estratégico, así como de figuras como el *amicus curiae*, en casos relevantes para la ciudad, que irán dotando de contenido a los nuevos derechos humanos.

En este sentido, la figura del *amicus curiae*, que literalmente significa "amigo de la Corte", es un instrumento que en diversos sistemas jurídicos es utilizado para que personas (físicas o morales) externas al litigio que se lleva a cabo en un tribunal, proporcionen información, pruebas o consideraciones que sean de utilidad para la valoración por parte del juez u órgano colegiado encargado de dictar la sentencia.

En México, la expresión *amicus curiae* no se encuentra explicitada en la legislación aplicable a los órganos jurisdiccionales; sin embargo, la posibilidad de ponerla en práctica se ha fundamentado en la legislación federal en la materia, como el artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que"(…) hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto", para el caso de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales interpuestas ante la SCJN.

En el caso de la Ciudad de México, también se cuenta con nuevas figuras a nivel local para la protección de los derechos humanos; especialmente cabe resaltar la acción de protección efectiva de derechos, contemplada en el artículo 36, apartado B, numeral 3, de la CPCDMX, acción que podrá ser interpuesta para reclamar la violación a los derechos previstos en la Constitución local, la cual incluye más de 50 apartados (artículos y numerales) en los que engloba derechos específicos y grupos de derechos que deberán ser analizados a detalle para conocer sus alcances y desarrollar su defensa. De manera meramente enunciativa se pueden señalar, entre éstos, los derechos a la educación, a la ciencia y la innovación tecnológica, a la salud, a la vivienda, al agua y su saneamiento, al desarrollo sustentable, a la ciudad, a un medio ambiente sano, al espacio público, a la movilidad, así como a la seguridad urbana y la protección civil, entre otros.

En este tema, la propia Constitución local señala que los sujetos legitimados para presentar las acciones de protección efectiva de derechos, así como los requisitos para su procedencia, serán determinados por la ley, por lo que es indispensable dar un seguimiento adecuado a la formulación de las leyes secundarias que regulen el contenido de la CPCDMX para efectos de que pueda regularse con claridad la participación de la PAOT en este tipo de instrumento legal, directamente como órgano legitimado para interponer dicha acción o, bien, a través de un marco que permita su utilización para llevar a cabo la representación del interés legítimo de la ciudadanía.

LITERATURA CITADA

Azuela de la Cueva, A. 2013. El ordenamiento territorial en la legislación mexicana. En: Sánchez, M., G. Bocco y J. M. Casado (coords.). La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México. pp. 47-77. Disponible en: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/699/ordenamiento.pdf

Bournazou, E. D. 2015. Cambios socioterritoriales e indicios de gentrificación. Un método para su medición. Academia XXII, primera época. 6(12), 47-59.

Brañes, R. 2000. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México. 798 p.

CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). (2018, julio 11). Sistema Cutzamala, la llave de agua del Valle de México. Recuperado de: https://www.gob.mx/mexico-con-agua/articulos/sistema-cutzamala-la-llave-de-agua-del-valle-de-mexico-18862

CONAPO (Consejo Nacional de Población). (2018, julio 11). Dinámica Demográfica 1990-2000 y proyecciones de población 2010-2030. Recuperado de: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/09_Cuadernillo_DistritoFederal.pdf

Coral, A. M., B. Londoño y L. Muñoz. 2010. El concepto de Litigio Estratégico en América Latina: 1990-2010. Universitas. 121, 49-76.

FIMEVIC. (Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal). (2018, julio 7). Diagnóstico de la movilidad de las personas en la Ciudad de México. Recuperado de: http://www.fimevic.df.gob.mx/problemas/1diagnostico.htm

Gutiérrez J. C., S. Cantú y T. Rincón. 2011. Litigio estratégico en Derechos Humanos. Modelo para armar. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. México. 132 p. Disponible en: http://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-litigio-estrategico-en-derechos-humanos-modelo-para-armar.pdf

INEGI. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2018, julio 11). Encuesta intercensal 2015. Principales resultados. Recuperado de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/eic_2015_presentacion.pdf

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. México. pp. 17-30. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/litigioestrategico.pdf

PAOT (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México). 2018. Informe Anual de Actividades de la PAOT 2017. México. 172 p.

Villarreal, M. 2007. El litigio estratégico como herramienta del derecho de interés público. En: La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico, experiencias de la sociedad civil.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917.

Constitución Política de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, México, 5 de febrero de 2017.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Diario Oficial de la Federación, México, 28 de noviembre de 2016.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 15 de julio de 2010.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, México, 15 de marzo de 2018.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 29 de enero de 2004.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CEJUR	Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México
CPCDMX	Constitución Política de la Ciudad de México
GOCDMX	Gaceta Oficial de la Ciudad de México
INVEA	Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México
LOPAOT	Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México
PAOT	Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México
PDDU	Programa Delegacional de Desarrollo Urbano
PPDU	Programa Parcial de Desarrollo Urbano
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
RPPC	Registro Público de la Propiedad y del Comercio
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDUVI	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México
SEDEMA	Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
TJA	Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México
TCA	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Evolución de la legislación de desarrollo urbano en la Ciudad de México 15
Figura 2. Actores en el litigio estratégico 26
Figura 3. Perspectiva del predio ubicado en Circuito Fuentes del Pedregal 441, Fuentes del Pedregal, Tlalpan, en diferentes años (1986, 1995, 2008, 2011) 41
Figura 4. Predio ubicado en Parque de los Príncipes 98, Lomas Altas, Miguel Hidalgo y poligonales de Área de Valor Ambiental colindante al mismo 65
Figura 5. Proyecto de intercambio de potencial de desarrollo objeto del Polígono de Actuación Privado analizado 72
Figura 6. Distribución de las superficies constructivas conforme a las zonificaciones y normas de ordenación previstas en el PPDU para la colonia Santa Fe en su versión 2012 73
Figura 7. Predio ubicado en Montes Apalaches 525, Lomas de Chapultepec, Miguel Hidalgo con respecto al decreto por el que se declara Área de Valor Ambiental con categoría de bosque urbano al "Bosque de Chapultepec" 92

ÍNDICE DE FOTOGRAFÍAS

Fotografía 1. Estado del predio en el que se ubica el proyecto 'Miravento Luxury Towers Internacional' (Circuito Fuentes del Pedregal 441, Fuentes del Pedregal, Tlalpan) 45
Fotografía 2. Situación actual del predio ubicado en Tiburcio Sánchez de la Barquera 116, Merced Gómez, Benito Juárez 48
Fotografía 3. Estado actual del inmueble ubicado en Eduardo Molina 6674, Ampliación San Juan de Aragón, Gustavo A. Madero 51
Fotografía 4. Estado actual del predio ubicado en José Espinoza Gorostiza 251, Santa Catarina Yecahuizotl, Tláhuac 54
Fotografía 5. Estado actual del predio ubicado en Filadelfia 20, Nápoles, Benito Juárez 56
Fotografía 6. Vista frontal del predio ubicado en Boulevard Adolfo Ruiz Cortines 3042, San Jerónimo Aculco, Álvaro Obregón 58
Fotografía 7. Estado actual del predio ubicado en calle 4 número 168, Agrícola Pantitlán, Iztacalco 61
Fotografía 8. Vista actual del predio ubicado en Oriente 162, 279 y 281, Moctezuma Segunda Sección, Venustiano Carranza 68
Fotografía 9. Vista actual del predio conformado por los números 75 y 95 en Antonio Dovalí Jaime, Santa Fe, Álvaro Obregón 76
Fotografía 10. Vista interior del predio conformado por los números 75 y 95 en Antonio Dovalí Jaime, Santa Fe, Álvaro Obregón 77
Fotografía 11. Vista actual del predio ubicado en San José de los Cedros 30, San José de los Cedros, Cuajimalpa de Morelos 81

Fotografía 12. Vista actual del predio ubicado en Fernando Montes de Oca 129, Condesa, Cuauhtémoc 86
Fotografía 13. Vista actual del predio ubicado en Avenida Arteaga y Salazar 770, Contadero, Cuajimalpa de Morelos 91
Fotografía 14. Vista actual del predio ubicado en Montes Apalaches 525, Lomas de Chapultepec, Miguel Hidalgo 97
Fotografía 15. Vista actual del predio ubicado en Porfirio Díaz 66, Noche Buena, Benito Juárez 99
Fotografía 16. Vista actual del interior del predio ubicado en Copilco 75, Copilco el Bajo, Coyoacán 102
Fotografía 17. Vista actual del predio ubicado en Baja California 370, Hipódromo, Cuauhtémoc 105

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Número de denuncias ciudadanas recibidas en la PAOT en materia de uso de suelo 19
Gráfica 2. Distribución por alcaldía de las denuncias ciudadanas en materia de uso de suelo 20

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Asuntos contenciosos llevados a cabo por la PAOT 37
Tabla 2. Construcciones y modificaciones al predio ubicado en Circuito Fuentes del Pedregal 441, en el periodo comprendido de 1986 a 2011 40
Tabla 3. Información relativa a las empresas cercanas a la estación de gasolina 49
Tabla 4. Análisis de la normatividad urbana de los predios ubicados en Antonio Dovalí Jaime 75 y 95, Santa Fe, Álvaro Obregón 70
Tabla 5. Usos de suelo específicos permitidos en los predios ubicados en Antonio Dovalí Jaime 75 y 95 71
Tabla 6. Territorios de aplicación de la Norma General de Ordenación número 26 87

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento
Territorial de la Ciudad de México
Medellín 202, colonia Roma Sur,
C.P. 06700, Ciudad de México
www.paot.mx

Este documento forma parte de la "Colección de temas ambientales y del ordenamiento territorial de la Ciudad de México 2011-2018". Con esta antología, la PAOT busca poner a la mano de cualquier persona, la información sobre temas ambientales y urbanos, misma que los servidores públicos han trabajado, recabado y generado durante dos administraciones.

"La institucionalización del acceso a la justicia ambiental en defensa del derecho a la ciudad. Estudio de casos de la PAOT a la luz del litigio estratégico" es un documento que permite dar a conocer al lector en qué consiste una de las herramientas institucionales más novedosas, así como los casos más relevantes en las que se ha implementado y el impacto que estos han tenido tanto en la Procuraduría como en la Ciudad de México.

El presente texto es un esfuerzo institucional cuyo objetivo es exponer la importancia del tema, el trabajo realizado por la PAOT y una reflexión sobre los retos que quedan por afrontar en futuras administraciones.