



Talleres de discusión sobre la actualización y formulación de la ley sobre ordenamiento urbano y sobre la gestión ambiental y urbana en el Distrito Federal. Hacia una mejora regulatoria

INFORME FINAL

Antecedentes	3
Objetivo	3
Principales resultados divididos en cuatro puntos generales	4
Desarrollo de los Talleres	4
Sesión 29 de septiembre	4
Sesión 10 de octubre	6
I.- Panorama de las figuras jurídicas del régimen de la planeación urbana en el Distrito Federal.....	7
a) Planeación.....	8
b) Programas generales, delegacionales y parciales	9
c) Programas en materia ambiental y urbana	11
d) Patrimonio cultural urbano	13
e) Redensificación urbana	15
f) Conclusiones generales respecto a los instrumentos jurídicos	16
II.- Participación social en los procesos de planeación urbana del DF	17
III.- Planeación urbana y régimen político del Distrito Federal.	18
Problemáticas asociadas con el trámite en general:.....	19
Comentarios sobre la problemática descritas:	20
IV.-El Poder Judicial y los conflictos por usos del suelo.....	21
<i>Casos presentados al panel: Torre Diana y a Torre Mítica.....</i>	21



<i>Acción pública</i>	22
<i>Comentarios generales por parte de funcionarios de SEDUVI</i>	23
Conclusiones generales.....	24



Antecedentes

Toda urbe atraviesa por transformaciones que cotidianamente derivan en conflictos ambientales y territoriales, cuyo cauce depende de una normatividad sólida y bien fundamentada. Si bien el marco jurídico brinda elementos para una gestión urbana orientada hacia una justa distribución de las cargas y los beneficios propios del desarrollo urbano, su inadecuada aplicación obstaculiza la construcción de un orden urbano sustentable, y pone en riesgo el ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía.

El presente balance encuentra su fundamento en la necesidad de discutir de manera sistematizada la normatividad vigente, así como una propuesta de actualización, en torno al ordenamiento urbano y la gestión ambiental y urbana en el Distrito Federal.

De los objetivos en materia urbana y ambiental que se han impulsado en los últimos años destacan los debates relacionados a los planes y estrategias para controlar la expansión de la llamada “mancha urbana”, frenar el crecimiento desordenado, evitar la incorporación de suelo de conservación, aprovechar de manera eficaz el territorio urbano servido, y solucionar la falta de vivienda accesible. Para formalizar tales intenciones, se asume como necesario revisar el panorama general del contenido y aplicación de las figuras jurídicas del régimen de la planeación urbana en el Distrito Federal, a fin de advertir su legitimidad -o desprestigio, en su caso-; esto a través de las experiencias más relevantes en el aprendizaje sobre la gestión del suelo.

Objetivo

Los talleres tienen como objetivo suscitar y sistematizar un debate sobre el marco jurídico del desarrollo urbano en el Distrito Federal, así como identificar los temas centrales de una eventual reforma de la legislación.



Principales resultados divididos en cuatro puntos generales

1. Panorama de las figuras jurídicas del régimen de la planeación urbana en el Distrito Federal
2. Participación social en los procesos de planeación urbana del Distrito Federal
3. Planeación urbana y régimen político del Distrito Federal
4. El Poder Judicial

Desarrollo de los Talleres

Sesión 29 de septiembre

La primera jornada de talleres se llevó a cabo el día 29 de septiembre de 2014 en la Casa Club del Académico de la UNAM. La sesión dio inicio a las 11:00 a.m. con unas palabras del Dr. Antonio Azuela del Instituto de Investigaciones Sociales quien dio la bienvenida y agradeció a los asistentes su presencia para participar en el taller sobre la actualización y formulación de la ley sobre ordenamiento urbano y sobre la gestión ambiental y urbana en el Distrito Federal. Posteriormente, el Dr. Salomón González Arellano de la UAM-Cuajimalpa, quien quedó a cargo de la dinámica de los talleres, explicó el programa del día y, solicitó a los asistentes que se dividieran en tres grupos de entre 6 y 9 personas para comenzar con la primera actividad.

Dinámica 1.

Hora: 11:20 – 12:20

Objetivo de la dinámica 1: Los participantes se organizan en tres grupos y ubican en un espacio bidimensional las principales obras urbanas del DF. Sobre una hoja grande con dos ejes: adecuación a la normatividad vs conflictividad. De



un conjunto de tarjetas, seleccionan obras conocidas, clasificando por tipo de obra pública, de vías de comunicación, particulares, etc. Identifican casos en los que hay conflictividad pero respeto a la normatividad, conflictividad con violación de la normatividad, y violación sin conflicto.

Una vez que cada grupo discutió y determinó internamente qué obras deberían colocarse en cada uno de los ejes y bajo qué argumentos, se dio paso a una exposición al resto de los equipos de 10 minutos cada uno

Luego de que cada equipo expuso su análisis, se abrió un espacio de 30 minutos para el debate sobre la tensión entre la normatividad y conflictividad de la producción urbana en el DF.

Al concluir la primera dinámica a las 12:20 aproximadamente, se dio un espacio de descanso y para el café.

El Dr. González explica que para la siguiente actividad es necesario que las personas se cambien de grupo.

Dinámica 2

Hora: 12:45 – 14:00 hrs.

Objetivo de la dinámica 2: Los participantes se re-organizan en grupos diferentes y a partir de un juego de tarjetas con las figuras jurídicas buscarán organizarlas bajo alguna lógica en pilas de tarjetas, para después jerarquizar bajo un criterio de legitimidad. Las tarjetas se pegan en columnas y con un marcador se trata de identificar las interdependencias o relaciones.

Una vez concluido el trabajo interno de cada uno de los grupos, cada equipo tiene 10 minutos para exponer a la plenaria. Una vez concluida esta fase, se abren 30 minutos de debate.

14:00 hrs – 15:00 hrs. se cierra la actividad y comienza la hora de la comida



Dinámica 3

Hora: 15:00 – 16:30

Objetivo de la dinámica 3: Casos PAOT y distribución de competencias

Analizar tres casos PAOT a partir de tarjetas. Construir una tabla cruzada de actores y su distribución de competencias jurídicas.

Una vez que cada equipo reconstruye el caso PAOT, en 30 minutos se construye una tabla cruzada de actores y su distribución de competencias jurídicas.

Posteriormente, en 10 minutos cada equipo expone a la plenaria y se abre el debate final en 40 minutos.

Cierre

Hora: 16:30 – 17:00 Plenaria- cierre.

Para concluir con las actividades del día, el Dr. Antonio Azuela y el Dr. Salomón González moderan la plenaria de conclusiones y asuntos diversos.

Sesión 10 de octubre

El segundo taller se desarrolló el 10 de octubre en las instalaciones de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial ubicadas en la Colonia Roma del D.F. La sesión inició a las 12:00 con palabras de bienvenida del Procurador Miguel Ángel Cancino y del Dr. Antonio Azuela. Se contó con la participación de funcionarios de diversas dependencias del gobierno del DF y de algunas Delegaciones de la ciudad, además de consultores y académicos. Aproximadamente asistieron 35 participantes al taller que concluyó a las 18:00. El programa de este taller se conformó de dos partes; la primera que consistió de



cuatro exposiciones y sus correspondientes periodos de comentarios y preguntas, y de una dinámica colectiva dedicada a reconstruir el proceso de algún trámite ante algún órgano de gestión urbana del D.F.

Dinámica 1

Hora: 16:00 – 17:30

Objetivo de la dinámica: Reconstruir el proceso por el que se lleva a cabo un trámite de producción urbana, considerar posibles rechazos y aprobaciones al mismo.

Los participantes divididos en tres grupos seleccionaron cada uno un trámite, mismo que fue trabajado internamente.

Al terminar, cada equipo tuvo un tiempo de 10 minutos de exposición. Al finalizar, se abrió un debate de 20 minutos.

Cierre

Hora: 18:00 hrs.

Para concluir con las actividades del día, el Dr. Antonio Azuela del IIS y Miguel Ángel Cancino, procurado ambiental y de ordenamiento territorial del DF dieron una palabras de agradecimiento a los asistentes a los talleres, posteriormente dio por concluida la jornada.

I.- Panorama de las figuras jurídicas del régimen de la planeación urbana en el Distrito Federal

El primer taller permitió identificar la visión de los participantes en cuanto a la relevancia, pertinencia y utilidad de las principales figuras jurídicas en el proceso de planeación urbana del Distrito Federal. En términos generales hay una visión



compartida sobre el estado de la normatividad que puede ser sintetizada en tres aspectos: 1) una sobrerregulación, 2) una fragmentación entre las figuras o falta de integración, y 3) muy poca eficacia en cuanto a los resultados esperados en el desarrollo social, económico y ambiental que se esperaría de un plan. Si bien los ejercicios desarrollados en ambos talleres permiten identificar algunas figuras y procedimientos problemáticos y poco eficientes, es más el efecto de complejidad que en su conjunto provoca la “selva jurídica” del desarrollo urbano en el D.F. En los anexos se presenta la lista de figuras jurídicas evaluadas por los participantes según su utilidad y legitimidad.

a) Planeación

En cuanto al tema de **planeación urbana**, los asistentes al taller se refirieron a que los procesos de planeación y la misma creación de instrumentos normativos no tienen claro los **impactos económicos y sociales**. La ley deberá orientarse a poder incorporar estos vacíos.

Desde el punto de vista de planeación estratégica, se planteó la necesidad de una visión general del desarrollo que sea integral y sustentable. Se comentó la necesidad de contar con un enfoque en el diseño de los instrumentos, no tanto en su aplicación efectiva, se necesita un enfoque integrado, sistémico -que no es lo mismo-, se requieren instrumentos que sean diseñados por resultados. Para ello se debe hacer un análisis de la problemática y un diseño de la nueva política pública para un desarrollo integral sustentable.

Así también existen casos en que se contraponen asuntos de interés público que se convierten en conflictivos pues no existe un criterio integrador en donde prevalezca el desarrollo urbano sustentable.



b) Programas generales, delegacionales y parciales

En el taller se comentó que un problema general respecto al **marco legal** es que contiene incongruencias y deficiencias: sobre todo entre las leyes urbanas y ambientales; entre leyes y programas, entre programas; entre programas y normas y entre leyes y normas.

Se hicieron varias referencias y críticas a los Programas Delegacionales o Parciales, entre ellos:

1. Los programas parciales se consideran ilegales por el procedimiento de su constitución
2. La ilegalidad de una ley porque es restrictiva de la propiedad. ¿? No obstante, el estado tiene derecho a imponer la modalidad de restricciones
3. Los programas delegacionales que van sustituyendo a los anteriores son más restrictivos
4. Cuando se reconoce la ley un potencial sobre un inmueble y otra ley posterior lo cambia es una limitación de la propiedad.
5. Algunos programas emitidos en 1997 son obsoletos (sin embargo continúan vigentes).
6. En general, los programas urbanos están rebasados por la realidad.
7. Existe un conflicto de legitimidad con la legalidad provocada por la falta de coherencia entre el Programa General de Desarrollo Urbano que no contempla Polígonos de Actuación (con potencialidades de desarrollo o reciclamiento) y pese a esto se autorizan PA en contra de los planes delegacionales, o a la inversa, el Programa dice que es una zona de conservación y los programas delegacionales le dan un uso urbano.
8. Cuando se trata de obras de gobierno, se *hace* que éstas cumplan con la normatividad, a modo. De tal suerte que la propia normatividad va cambiando dependiendo de los intereses.



9. No existen estudios de impacto urbano para los programas o los cambios de uso de suelo. Se considera ahora como un trámite administrativo. Tampoco se sabe bajo qué criterios ni principios se evalúa el impacto, sobre todo si es un tema intersecretarial, no se conocen los criterios de las decisiones.
10. No hay visión general de desarrollo: la legislación urbana ha sido el resultado de diferentes diseños, modelos, secretarías, burocracias, etc.
11. Es común que las dependencias emitan los dictámenes sin llevar a cabo un análisis de los cumplimientos, requisitos de las normas, reglamento, etc...

Para paliar lo anterior, se comentó:

1. Efectivamente si la zona cambia y se van restringiendo los derechos, es importante que se sustente por qué ya no son factibles ciertos usos y no sólo restringir sin dar mayor explicación.
2. Un ejemplo es la apertura de la ventanilla en 2010 ¿cómo poder aplicar retroactivamente la ley en perjuicio si anteriormente había obtenido derechos?
3. La misma situación de inequidad de la población genera que no sean instrumentos equitativos, *Revisar este fenómeno*
4. Los programas deben ser más flexibles para evitar puras salidas y excepciones. Mientras más flexible sea una norma menos se prestará a corrupción.
5. La no flexibilidad ha provocado en la práctica se deban aplicar cuatro o cinco normas con la ley y mezclarlo con el reglamento y los problemas.
6. Las normas deberán de ser flexibles en beneficio y no en perjuicio.
7. Crear una figura que hable del **impacto estratégico** de una obra a fin de no localizar todo el análisis en la obra y su impacto puntual, sino los impactos alternativos. Quizá esta figura pudiera involucrar medioambiente y



desarrollo urbano: que considere paisaje urbano, protección civil, movilidad, energía, riesgo, consulta pública y los impactos alternativos

Un participante comentó que el INVI tiene un problema muy fuerte, pues el costo del suelo para vivienda de interés social mantiene al pobre en situación de vulnerabilidad. Mientras no haya una política de vivienda diferente en la ciudad con la cual el pobre pueda acceder al suelo, el habitante pobre siempre tendrá que ocupar la periferia: en zonas de alto riesgo. El INVI debería tener el suelo de las empresas que acaparan el suelo.

c) Programas en materia ambiental y urbana

Un problema recurrente en materia de programas e instrumentos de planeación es el relativo a la falta de relación entre los programas General de Equilibrio Ecológico con el Programa General de Desarrollo Urbano y ambos con los Programas Delegacionales. Esta falta de relación provoca incongruencia y falta de vinculación en los propios instrumentos de planeación.

A este respecto, cuando se realizó la actividad 2 del primer taller para ordenar las figuras jurídicas bajo la lógica que los participantes eligieran, muchos de ellos propusieron el lugar dónde debían ir las figuras propiamente urbanas y las propiamente ambientales, pero también recomendaron colocar en un lugar intermedio o *transversal* a ciertas leyes, ya que se referían a ambos sectores: urbano y ambiental.

URBANO	AMBIENTAL
METROPOLITANO Ley de Desarrollo Urbano del D.F. Ley de Publicidad Exterior del D.F. Ley de Establecimientos Mercantiles Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el D.F.	METROPOLITANO Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Ley de Aguas del D.F. Reglamento de impacto ambiental y riesgo



<p>Ley del Instituto para la seguridad de las construcciones del D.F.</p> <p>Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del D.F.</p> <p>Ley de participación ciudadana</p> <p>DELEGACIONAL</p> <p>Programas Delegacionales</p> <p>Programas Parciales</p>	<p><i>Respecto a los instrumentos de Administración:</i></p> <p>Cambios de usos de suelo</p> <p>Vinculación y congruencia entre usos del suelo y giros mercantiles</p> <p>Trasferencia de potencialidad de desarrollo urbano</p> <p>Declaratorias de monumento patrimonial</p> <p>Norma 26</p>
<p>EN MEDIO</p>	
<p>Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.</p> <p>La Ley Orgánica de la PAOT</p> <p>INVEA</p> <p>Ley de Transporte y Vialidad del D.F.</p> <p>Ley de Cultura Cívica del D.F.</p> <p>Plan del Desarrollo Urbano del D.F.</p> <p>Programa integral de Transporte y Vialidad</p> <p>Ley de Desarrollo agropecuario</p> <p>Ley de Obras Públicas</p>	

En este mismo ejercicio los participantes ordenaron las figuras bajo un criterio de legitimidad. Sobre algunas de ellas establecieron el criterio de pertinencia y calidad de la propia ley:

- a) Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el D.F. Es imprescindible y su calidad es regular



- b) Ley del Instituto para la seguridad de las construcciones del D.F. Es imprescindible
- c) Ley de participación ciudadana. Es imprescindible pero es mala y no opera
- d) La Ley Orgánica de la PAOT. Necesita poder ejercer sanciones
- e) INVEA. Eliminarlo
- f) Ley de Desarrollo Agropecuario. Ley obsoleta.
- g) Respecto a los instrumentos de Administración, alguien del grupo comentó¹: *Toda la tranza está aquí*

PROPUESTAS

*Tener un solo ordenamiento territorial construido con una sola cartografía que incluyera capas de información tanto urbana o de infraestructura, como la parte ambiental y evitar escindir el ordenamiento ecológico del urbano.

d) Patrimonio cultural urbano

La norma 4 es para áreas de actuación en las zonas de conservación patrimonial: poligonales donde aplican normas, instrumentos, criterios y lineamientos específicos. En este caso las zonas de monumentos históricos y las zonas indicadas en los programas delegacionales y los parciales de Desarrollo Urbano.

También añadimos que en zona patrimonial, la norma 4 dice que no aplican en este caso las normas por vialidad.

La oficina del Patrimonio Cultural Urbano² en SEDUVI puede emitir recomendaciones cuando:

1. Se esté en un polígono de actuación.
2. Exista un sistema de transferencia de potencialidades.

¹ Mesa 1. Ejercicio 2

² Aquel inmueble que contiene elementos de valor cultural y urbano



4. Se hagan modificación de los Programas.
5. Se hagan modificación de los programas para cambiar uso de suelo (art 41 y 42).

Esta oficina conforma el catálogo y se publica en la Gaceta Oficial y en los programas de desarrollo urbano. No se tiene un enlistado independiente.

La oficina de Patrimonio Cultural Urbano tiene establecidas unas mesas intersectoriales entre las instancias que otorgan un valor cultural o arquitectónico a los inmuebles, estas mesas sirven para conciliar intereses. El INAH y el INBA hacen una revisión y recomendaciones respecto a la preservación de los elementos y las estructuras históricas y SEDUVI integra la normatividad para el uso de suelo del inmueble catalogado respondiendo a los programas vigentes.

Algunas problemáticas detectadas para la intervención en zonas de conservación patrimonial son:

- a) La ley de Salvaguarda del patrimonio urbanístico está relacionada con la Ley de Cultura y con la Secretaría de Cultura que no tiene idea del patrimonio edificado
- b) Los programas parciales, que es donde quedan integradas las áreas de conservación patrimonial, son del año 2000, estos instrumentos deberán estar actualizados
- c) Los apoyos (incentivos) y la normativa no ayudan a la preservación de los inmuebles por parte de los particulares. Los únicos apoyos que otorga el D.F. para los particulares que desean intervenir un inmueble catalogado son subsidios al predial, al pago de agua y al ISR durante el tiempo que dure la obra.
- d) Se debe de hacer una reforma integral respecto a la concepción del crecimiento urbano, no de desarrollo, vinculado a la protección del



patrimonio ambiental y el edificado. Eso significaría que hay que unir la concepción de la viabilidad con el ordenamiento del territorio.

Norma 26. Puede ser legítima en el sentido en que cumplió con todo el proceso hasta su expedición, pero no es legal porque es **restrictiva de la propiedad.** (*Comentario de otro participante respecto a esto: el Estado tiene derecho a imponer la modalidad de restricciones*)

e) Redensificación urbana

Un tema que también fue recurrente a lo largo de las sesiones fue el relativo a la re densificación urbana. Consideran que se ha hablado de la necesidad de promover la ciudad concéntrica, existen problemas graves producto de la dispersión urbana, como es el tema del desplazamiento, no obstante, un problema asociado al proceso de re densificación ocurre cuando se promueve sin un criterio normativo previo.

De ahí derivan otros problemas por ejemplo los casos de cambio de uso de suelo, transferencia de potencialidades, con lo cual se van reflejando problemas entre la ley y el reglamento. Esos procedimientos deberían de suceder en el contexto de los programas delegacionales o parciales, para determinar las áreas de transmisión de potencialidades (áreas receptoras con posibilidad de densificarse) y no al margen de estos.

Por el contrario, lo que ha sucedido es que la idea de re densificación, se considera sólo donde hay suelo disponible sin considerar otros factores –incluso sin preocuparse de que sean áreas protegidas-

Algunas delegaciones señalan zonas de viviendas pero no indican específicamente la densidad habitacional, solo la zonificación, en estos casos se insertan proyectos de vivienda de interés social. ¿Resultado? el sistema de aguas



colapsa, ya no se tiene suficiente infraestructura, problemas de vialidad, servicios y equipamiento urbano.

f) Conclusiones generales respecto a los instrumentos jurídicos

Vemos un **exceso de instrumentos**, muchos de estos están contenidos en la propia ley pero están **mal regulados**

- **Polémica con delimitación de zona, transferencia de potencialidad, cambio de uso** de suelo porque creemos que son instrumentos que deben desaparecer. Instrumentos que dejan lagunas para regularizar aquello que es irregularizable.
- **Ley de Desarrollo Urbano** actual no coincide con su reglamento, necesidad de **actualizarlo**.
- Coincidimos en que los Programas Delegacionales, con sus Programas Parciales hay una laguna tremenda, porque ya las normas complementarias que están en los Programas actuales ya no coinciden con las normas particulares de los Programas Parciales.
- Han surgido **demasiados instrumentos normativos** que vuelven muy difícil y muy poco claro el ordenamiento territorial, y muchos son trucos que impulsan el **desarrollo inmobiliario** sin ningún sentido en beneficio del crecimiento de la ciudad.
- **Una planeación urbana no vinculada a vialidades y transporte** es mediocre
- Se debe de hacer una reforma integral respecto a la concepción del crecimiento urbano, no de desarrollo, vinculado a la protección del patrimonio ambiental y el edificado. Eso significaría que hay que **unir la concepción de la viabilidad con el ordenamiento del territorio**.



- Es necesario una **nueva ley de desarrollo urbano**, con procedimientos que no tenga muchos huecos, que sea **más sencilla** y mucho **mejor soportada**
- La pregunta respecto a la figura de **zonificación**. La zonificación quizá esta muy arraigado, es una técnica social para legitimar la norma que uno quiere, pero me cuesta trabajo pensar en una técnica alternativa en el plano jurídico. La zonificación se piensa que es algo rígido, que es para siempre. **Y es que el estricto apego a la ley es que no se cambie el uso de suelo ¿qué hacer?**
- Se debe partir de una **nueva regionalización** de la ciudad
- Se requiere de una ley de **desarrollo metropolitano**

II.- Participación social en los procesos de planeación urbana del DF

Sobre el tema de la participación social, los participantes en la sesiones comentaron al respecto que la Ley de Participación Ciudadana efectivamente es imprescindible pero es mala y no opera.

Algunos de los puntos relativos al tema se refieren a:

Problemáticas asociadas al procedimiento de las consultas públicas. Se perciben como de simulación, no proveen información suficiente y por lo tanto no contribuyen a la toma de decisiones de los ciudadanos. A las consultas públicas les hace falta información efectiva para la toma de decisiones, se comentó que puede existir mucha información pero no está procesada para tomar decisiones de manera eficiente.

La falta de participación provoca conflictos de legitimidad. Para los cambios de uso de suelo delegacionales se debe de contar con una participación ciudadana importante, pero en ocasiones falta esa participación y los procedimientos se hacen más largos (pierden legitimidad) se considera que el cambio está aprobado



incluso antes de llegar a la Asamblea, pero se mantiene el rito de la consulta pública

Consenso para los cambios de uso de suelo: Comités vecinales y promoventes. Cuando los comités técnicos se reúnen para la aprobación de cambio de uso de suelo se convoca a los comités vecinales pero no al promovente. Una propuesta es que efectivamente participe el comité ciudadano, pero que también el particular participe (y se pueda defender)

Otro comentario sobre el tema de vecinos y ciudadanos es que se ha detectado que los vecinos efectivamente desean servicios próximos a sus viviendas pero a su vez se oponen constantemente a construcciones y servicios demasiado cercanos a sus casas.

Un tema a seguir trabajando se refiere a los derechos de los pueblos originarios y de los residentes históricos frente a los nuevos usuarios de la ciudad que demanda crecimiento. La pregunta que surge, comentaron en el taller es: ¿Quiénes son los dueños de la ciudad?

Un participante comentó que espera que con las reformas a la constitución al Art. 1 al cuarto y al 27 se abre un abanico de posibilidades para resolver todas las cuestiones de tipo territorial.

III.- Planeación urbana y régimen político del Distrito Federal.

Los comentarios de los participantes sugerían problemas graves en temas de discrecionalidad de la administración pública en cuanto a la aplicación de *leyes, normas, programas, etc...*

Se habló sobre la centralización o descentralización de funciones administrativas en una instancia del gobierno central, en este caso SEDUVI. Se comentó la opción de descentralizar funciones a los municipios (cuando se dé el cambio



constitucional). No obstante, se explicó que antes de 1998 se descentralizó a las delegaciones y fue una experiencia *horrible*, por ello, con la Ley de Desarrollo Urbano de 2004 se vuelve a centralizar a SEDUVI.

El tema que se trató fue el cambio **de uso de suelo**

El procedimiento para la emisión de los certificados de uso de suelo se puede obtener por artículo 41 o por artículo 42.

El Art 41. Se refiere a la **modificación a los programas de desarrollo urbano de la LDUDF** y el Art. 42 son las **solicitudes de cambios de uso de suelo de bajo impacto**

A través de los Certificado de Usos de Suelo por Derechos Adquiridos y el Certificado único de Zonificación de Uso de Suelo

Problemáticas asociadas con el trámite en general:

1. Emisión de certificados:

- Al parecer cuando se emiten certificados dobles, esto provoca que se pierda claridad en la dependencia que emite los certificados (el gobierno central o la delegación) permite una permeabilidad de usos ilegales. Comentario de la Arq. Valeria
- A nivel de trámite administrativo se solicita original y copia de algunos documentos. En la página de internet se solicitan ciertos papeles como válidos y en ventanilla no los aceptan.
- La emisión de los certificados de uso de suelo, cuando son cambios de uso de suelo, tiene que pasar por la asamblea y modificar los programas delegacionales y parciales, antes de esto pasa por un comité técnico-jurídico conformado por diversas dependencias.
- La asamblea convalida el cambio de uso de suelo, aunque se sabe que ya está aprobado. El argumento jurídico es que como es una modificación a una ley tiene que hacerse a través del órgano. Es por ello que la asamblea



está siendo usada como un lugar de mero trámite, pero no como espacio de deliberación.

- Respecto a los comités técnicos que deben resolver sobre el Art. 41 y el Art. 42. Un problema que surge es que ahí se pueden aprobar pero al final la resolución que se emite es desaprobatoria. Ello te lleva a concluir que los comités deben estar integrados por personas que tenga la capacidad de resolver y analizar toda la información y hacerla valer hasta el final.
- Otro punto importante es que se está viendo que existen incompatibilidades en las leyes que afectan en especial ciertos artículos. Por ejemplo el referente al Art. 42 de la Ley de Desarrollo Urbano y su reglamento no es compatible con la Ley de Establecimientos Mercantiles. Se debe buscar un mecanismo para compatibilizar las necesidades en la ciudad, pues lo que sucede es que los programas parciales están rebasados y las reglas de estas modificaciones del artículo 41 y 42 no están viendo esas necesidades.

Comentarios sobre la problemática descritas:

- a) Un participante lanzó la reflexión respecto a sí los derechos adquiridos deberían ser un atributo de los inmuebles concedido permanente para la posteridad. Considera que no sería razonable o lógico por cuestiones de interés público y podría llegar el momento en que tampoco serían compatibles con los programas delegacionales o parciales.
- b) El comité de evaluación para cambio de uso de suelo por artículo 41 está integrado por varias instancias, delegaciones, la SEDEMA, SEDUVI, Secretaria de Obras, SEMOVI, se propone incluir a las Universidades y al comité ciudadano que participe de manera limitada y que también se convoque al promovente.
- c) Una de las propuestas es grabar las sesiones, que puede tener consecuencias jurídicas y técnicas y de valoración importante a la hora de decidir y no decidir o hasta impugnar.



- d) La idea es partir de que la Asamblea es un órgano legislativo, y que **hay una distinción muy grande entre programas de desarrollo urbano y leyes**. El proceso de planeación no tendría que estar necesariamente en manos del poder legislativo, sino que se requiere de un órgano colegiado con representación y legitimidad que no sea la Asamblea. Podría ser una junta de planeación en las alcaldías.
- e) Por ello la propuesta de algunos participantes es que se elimine a la Asamblea pues ya tiene un representante en el comité técnico, lo único que provoca es duplicar y ocasionar un foco de corrupción.
- A su vez, subsiste una desconfianza hacia el promovente, pues un candado para evitar emitir certificados que nos correspondan, según el propio ponente, es solicitar que todos los documentos que se solicitan vengán certificados por cada una de las autoridades, y si existen sospechas, SEDUVI puede volver a validar esta documentación con las mismas autoridades. Este proceso tarda.
 - Una mejora regulatoria es que fueran vinculantes las opiniones y dictámenes de las instancias que les corresponde emitir aprobaciones de viabilidad. Esto implicaría que fueran razonadas e incluidas a través de condicionantes en el dictamen general.
 - Otra mejora institucional para evitar confusiones y subjetividades sería tener criterios técnicos para emitir opiniones técnicas para, en su momento, modificar el certificado.

IV.-El Poder Judicial y los conflictos por usos del suelo

Casos presentados al panel: Torre Diana y a Torre Mítica

Respecto al primer caso, la empresa de construcción solicitó una ampliación para subir tres niveles (33) presentó su solicitud de cambio de proyecto en el mes de agosto de 2013 y la autoridad respondió el 12 de diciembre de 2013 (4 meses



después) en esta respuesta puso algunas condicionantes para modificar el proyecto original, cuatro básicamente: pagar 45, 500 pesos como medida de compensación; ampliar las áreas verdes 10 por ciento; propiciar estacionamientos para bicicletas y dejar 25 cajones para autos de uso compartido.

El problema radicó en que los tiempos de emisión del informe no correspondieron a lo que marca la ley, misma que en sus artículos 55 y 56 dice que debe emitir un informe en un plazo de 15 días...”si no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado” (Art. 55)

El ponente comentó que La ley y el reglamento los meten en un problema por los tiempos estipulados y esta omisión tiene consecuencias lamentables.

Un problema en el Tribunal del Contencioso tiene que ver con conflictos de intereses, fue el caso de Torre Mítica. En ese caso los mismos magistrados deberían echar mano de una figura que se llama “excusa” que quiere decir que la imparcialidad está viciada Por ser un familiar, amigo o enemigo, la excusa está referida también a los esposos. Por ello se deberían de “hacer a un lado” del caso.

Uno de los comentarios asociado a la actuación de los jueces es que, en general los constructores quieren hacer obras que resultan inviables y cuando son rechazados los proyectos se amparan con un juez. Entonces lo que comienza a suceder es que el juez está determinando el desarrollo urbano ya que el juez da la instrucción en última instancia a favor o en contra y gira instrucciones a la Delegación “que quiten lo sellos”

Acción pública

Las resoluciones jurídicas derivan de las inconformidades que en muchas ocasiones tienen los vecinos y ciudadanos en general que no quedan satisfechos



con las resoluciones de la SEDUVI, de este modo el problema va subiendo hasta llegar al Tribunal del Contencioso Administrativo

Un problema tiene que ver con que el Tribunal en cuestión de las acciones públicas, es que exige a los vecinos que acrediten su *interés jurídico* y su *interés legítimo*, en muchas ocasiones, los vecinos no tienen interés jurídico. Aunque en estos casos puede no requerirse acreditar el interés jurídico en ocasiones los administrativos no están enterados y no aceptan esa no acreditación formal. Derivado de eso, un problema es que las decisiones que se toman en un alto nivel gubernamental no son transferidas a los niveles administrativos de impartición de justicia más bajos.

También comentó el ponente que un problema en el Tribunal es que las acciones públicas no tienen el efecto deseado, pues no se les pone suficiente atención, prefieren no confrontarse con los ciudadanos y por esto las acciones públicas las aplazan constantemente.

Comentarios generales por parte de funcionarios de SEDUVI

Se está desarrollando en paralelo (desde SEDUVI) un nuevo Plan General de Desarrollo Urbano, se pretende que:

- a) Genere criterios base para que los procedimientos, tanto grandes como pequeños, sean homogéneos y puedan tener una misma lectura
- b) Recupere la jerarquía que debe de tener, de esta manera podrá ser el plan rector de las políticas urbanas y es el que debe dar la información de cómo interpretar cada uno de los instrumentos administrativos, hasta ahora se percibe del mismo nivel un Programa Delegacional que el Programa General



- c) Las normas generales y las zonas de actuación no sólo vengan de sumar las normas que se encontraban en los programas nacionales, esto provoca que la ley no tenga “sustancia”
- d) Se construya la ley y el programa a la par, de tal forma que se atiendan los huecos existentes actualmente y sea susceptible de dictar una política general. Los programas barriales se pierden el programas delegacionales, consideramos que hasta ahí debe existir una política general
- e) Vincular suelo urbano con suelo de conservación. Hasta ahora existe una división por sectorialización del territorio
- f) Crear las normas y los instrumentos que den base a la voluntad y a las iniciativas ya existentes en diversas secretarías respecto a temas que comienzan a mirarse como transversales, por ejemplo: vialidad y transporte. Se requieren instrumentos que articulen una política
- g) La Ley General recupere el tema de la planeación. Recupere la jerarquía, legal e instrumental que guíe los límites políticos.

Conclusiones generales

Ambas sesiones contaron con una nutrida participación de funcionarios, académicos, consultores y miembros de organizaciones sociales del Distrito Federal. La experiencia y el conocimiento de este grupo de participantes permitieron construir un panorama de la problemática en la planeación y gestión urbana de la ciudad e identificar los elementos clave en cuanto al estado del ordenamiento urbano y sobre la gestión ambiental y urbana en el Distrito Federal.

Los talleres siguieron metodologías participativas que a partir de una guía de temas se facilitó la emergencia de las opiniones, experiencias, reflexiones, y propuestas de los participantes. Además de estas dinámicas se expusieron una serie de presentaciones sobre los procedimientos de algunos trámites con el fin de provocar el debate entre los participantes. Estos ejercicios se desarrollaron en el



marco de confianza y respeto a cualquier expresión de ideas al respecto de los temas tratados. Estas actividades fueron registradas en audio y video para su análisis, y el material producido durante los talleres fue igualmente conservado y registrado con fotografías.

A lo largo de estos dos ejercicios destacaron temas relacionados a los planes y estrategias para controlar la expansión de la ciudad, contener el crecimiento desordenado y evitar la incorporación de suelo de conservación. Se discutieron procedimientos de gestión del patrimonio urbano y arquitectónico, y del aprovechamiento eficaz y justo del territorio urbano.

Se mencionó la necesidad de innovar en la solución de problemas apremiantes como la falta de vivienda social, el transporte de calidad, y la designación del uso del suelo.

Como es de esperarse, existen consensos y desacuerdos entre los participantes de ambos talleres. El combate a la corrupción, la falta de transparencia y la opacidad de los procedimientos de planeación y gestión del ordenamiento urbano son temas compartidos por los participantes de los talleres. Por otro lado, la sobrerregulación y las dificultades para la actualización de las normatividad antes contextos cambiantes fue identificado como uno de los problemas mayores que enfrenta el ordenamiento urbano y ambiental de la ciudad. Las diversas sesiones de debate permitió identificar entre los participantes la falta de articulación de los distintas figuras jurídicas, instrumentos de planeación y control urbano, y de ciertos órganos o dependencias de gobierno a distintos niveles y con la ciudadanía.

Por otro lado, también fue posible identificar entre los participantes un conocimiento profesional consolidado de los procesos informales y formales, de las debilidades y fortalezas de instrumentos y procedimientos del ordenamiento urbano y ambiental del Distrito Federal, así como de la normatividad que lo regula. A diferencia de numerosas entidades del país, el Distrito Federal ha conformado



gradualmente un conocimiento colectivo profesional y científico sobre su dinámica territorial que puede ser visto como un potencial para la innovación de los procesos de ordenamiento y gestión urbana y ambiental.
