

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



UN INSTRUMENTO DE TRANSPARENCIA FOCALIZADA PARA  
EVITAR LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR INMOBILIARIO  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Tesina

Que para obtener el grado de  
Maestro en Gerencia Pública

Presenta:

Francisco de Asís Soní Solchaga

Directora de la tesina: Dra. Ana Díaz Aldret

Ciudad de México

Septiembre, 2016

## Índice

Resumen Ejecutivo .....	4
Introducción .....	6
Del despoblamiento al boom inmobiliario .....	9
Tendencias poblacionales .....	9
Características del Bando 2 .....	11
Bando 2: Mercado inmobiliario .....	12
Bando 2: Tasas poblacionales .....	14
Norma 26: Corrupción y modificaciones .....	16
Problema público.....	21
Análisis legislativo: un marasmo legislativo y administrativo.....	21
El Bando 2 y la Norma 26.....	22
Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano (SIEDU-SIG) .....	24
Distribución de atribuciones.....	25
Trámite para la obtención de una manifestación de construcción tipo B o C .....	28
Denuncia ciudadana .....	29
Un deber ser .....	30
Alternativas de solución.....	32
Propuesta 1: Reforma a la Ley de Desarrollo Urbano .....	32
Propuesta 2: Interventores Ciudadanos .....	33
Propuesta 3: Transparencia y participación ciudadana .....	34
Ventajas de la propuesta del sistema de transparencia focalizada .....	36
Modificaciones e implementación .....	37

Plan mínimo: sólo un sistema de transparencia focalizada .....	37
Modificaciones comprehensivas: simplificación administrativa .....	39
Anexo: Información que debe transparentarse .....	41
Cuadro de acrónimos .....	43
Índice de tablas .....	44
Índice de Gráficos y figuras .....	45
Bibliografía .....	46

### *Resumen ejecutivo*

En la Ciudad de México hay un *boom* inmobiliario que se concentra en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Álvaro Obregón; este boom supone una ventana de oportunidad para la corrupción entre autoridades locales y empresarios de la construcción. Si bien el fenómeno de la corrupción es multicausal, se pueden identificar dos núcleos importantes que guardan estrecha relación entre sí: Por un lado, *las atribuciones de concesión de permisos, supervisión y vigilancia de nuevas construcciones se comparten y se superponen -dependiendo el tema de que se trate- entre el gobierno central y las delegaciones* y, por otro, esto provoca que para el ciudadano promedio *sea muy complicado saber qué autoridad es responsable de atender sus denuncias hecho que, por otra parte, aprovechan las autoridades para ignorar las denuncias ciudadanas*. La superposición y falta de claridad de las atribuciones hacen que el ciudadano promedio requiera invertir una buena dosis de tiempo para entender cómo y ante quién denunciar construcciones que no cuentan con las licencias necesarias o que infringen de alguna manera la norma; verdaderamente debe acumular un conocimiento especializado para poder hacerlo, con lo cual están dados los elementos para que ocurran actos de corrupción entre la autoridad y los empresarios.

Es común que los vecinos de las colonias afectadas por el *boom* inmobiliario, intenten reducir las afectaciones que las nuevas construcciones generan en su entorno inmediato; sin embargo, la confusión que genera la fragmentación y superposición de atribuciones (entre el gobierno central y las delegaciones) dificulta la vigilancia ciudadana. Cuando se detectan irregularidades, se complica el proceso de denuncia y seguimiento ocasionando que la autoridad efectivamente investigue y sancione las irregularidades o las conductas francamente ilícitas.

Para aprovechar el interés y los incentivos que tienen los ciudadanos para denunciar la corrupción o la falta de apego a la norma cuando se trata de cuidar su entorno más inmediato (barrio o colonia), se propone un *instrumento de transparencia focalizada* que permita a los vecinos y posibles compradores de inmuebles saber si la constructora cumplió con la ley (en términos de uso de suelo y zonificación, permisos, estudios de impacto ambiental y urbano y acciones de mitigación), conocer las características básicas de la colonia y, en su caso, poder denunciar irregularidades de manera fácil y automática a la autoridad competente con el fin de poder obtener una pronta respuesta.

Por otra parte, se propone también que la autoridad transparente los resultados de las verificaciones e investigaciones, para que la ciudadanía pueda saber 1) que sus denuncias e inquietudes fueron atendidas, y 2) el resultado de las fallas o irregularidades que eventualmente detectara la autoridad, así como la existencia - o no – de una sanción y los fundamentos de la decisión finalmente adoptada por la autoridad. Se trata pues, de una propuesta que busca transparentar los procesos de adjudicación de permisos de construcción y de denuncia de violaciones e irregularidades. Las autoridades ganarían en condiciones para una procurar un eficaz cumplimiento de la ley y en posibilidades para disminuir la percepción de corrupción. Del lado de los constructores, existirían beneficios también de que se redujeran los márgenes para los actos de la corrupción y la percepción de corrupción pero sobre todo, de poder atemperar la oposición vecinal con información confiable sobre las afectaciones que pudiera tener la obra, así como de las acciones de mitigación realizadas para minimizar esas afectaciones.

### *Introducción*

En la Ciudad de México actualmente se construyen grandes complejos habitacionales y de uso comercial: en el pueblo de Xoco uno que tendrá 60 niveles y cuadruplicará la población de la colonia; en Reforma 432, el Residences by Buddha Bar Hotels & Spas otro de 54 niveles y 200 departamentos; en la colonia Juárez, la Torre Cuarzo consta de dos complejos de 40 y 27 niveles respectivamente; el complejo Manacar renace con una torre de 29 niveles de uso mixto; Torre Diana, Torre Reforma Latino, Corporativo Virreyes son otros grandes desarrollos que se encuentran en construcción. Todos ellos, así como muchos otros edificios son resultado del *boom* inmobiliario a que dio lugar la emisión del Bando 2 (ver más adelante).

Detrás de la vorágine de construcciones abundan las denuncias por irregularidades y las acusaciones de corrupción en contra de funcionarios. Tan solo en 2015, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT)<sup>1</sup> registró 1'288 denuncias por violaciones al uso de suelo, y a junio de 2016 se habían registrado 510 denuncias (ver cuadro 1).

*Cuadro 1: Denuncias ante la PAOT por violaciones al uso de suelo*

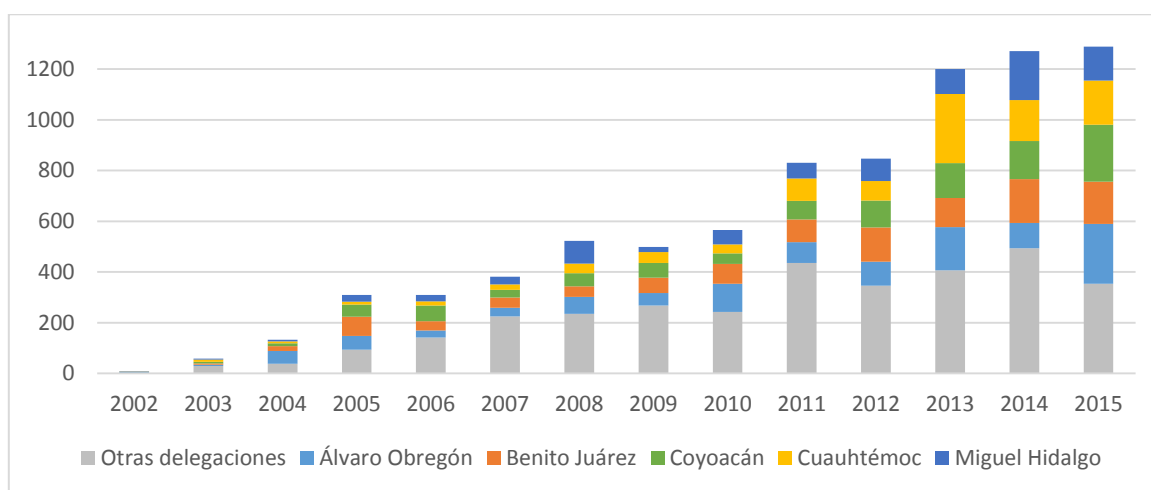
<i>Año</i>	<i>Denuncias totales</i>
<b>2010</b>	565
<b>2011</b>	830
<b>2012</b>	847
<b>2013</b>	1'200
<b>2014</b>	1'270
<b>2015</b>	1'288
<b>2016</b>	510*

*\*Denuncias totales al 1 de junio de 2016.  
Elaboración propia con datos de PAOT (2016)*

Destaca el hecho de que entre 2010 y 2015 el número de denuncias por violaciones al uso de suelo se duplicó, mientras que en 2005, hace apenas una década, se presentaron apenas 310 denuncias. En el último lustro, las delegaciones Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Coyoacán y Miguel Hidalgo concentran 60% de las denuncias por violación al uso de suelo.

<sup>1</sup> *Vid.* En Anexo I el Cuadro de Acrónimos completo

Gráfico 1: Número de denuncias por irregularidades en el uso de suelo ante la PAOT (2002-2015)



*Elaboración propia con datos de PAOT (2016)*

Desde 2010, también han sido frecuentes las acusaciones de corrupción en contra de funcionarios de todos los partidos políticos y la oposición de grupos de vecinos –normalmente agrupados en los comités vecinales–. La oposición vecinal es una expresión de la falta de claridad tanto en la concesión de permisos de construcción, como en la distribución de responsabilidades administrativas en la materia entre el gobierno central de la ciudad y las delegaciones. En general los vecinos temen y denuncian impactos negativos en sus colonias: derribo de árboles, aumento del tráfico vial, reducción de la disponibilidad de agua, saturación del drenaje y afectaciones a construcciones vecinas, entre otros.

A partir del actual boom inmobiliario en la Ciudad de México, el objetivo de este memorando de política pública consiste en examinar la posibilidad de crear algún mecanismo por medio del cual la ciudadanía pueda fácilmente vigilar que las nuevas construcciones se apeguen a lo establecido por la ley (uso de suelo, niveles autorizados, mitigaciones por afectaciones urbanas y ambientales, etc.), y denunciar –en caso que fuera necesario– las irregularidades.

Para poder llevar a cabo este propósito, en primera instancia se hace un análisis sobre la situación actual de la industria de la construcción inmobiliaria en la Ciudad de México: la legislación que aplica así como los trámites y mecanismos existentes para la denuncia de irregularidades. Posteriormente, se revisan dos propuestas presentadas ante la Asamblea Legislativa del DF (ALDF) en 2016 para atender el problema de las violaciones al uso de suelo;

la creación de Interventores Ciudadanos en la PAOT (presentada por el PRD) y la modificación de la legislación para otorgar los cambios de uso de suelo, así como las normas para la construcción de condominios (presentada por el PAN). Se expondrá que en ninguno de los dos casos las propuestas presentadas atacan lo que es, en mi opinión, una de las principales causas de la corrupción inmobiliaria en la Ciudad de México: *un diseño institucional poco claro y fragmentado*. En todo lo concerniente a la regulación de construcciones participan dos niveles de gobierno (delegacional y central) más dos organismos descentralizados del gobierno central (la Procuraduría Ambiental del Ordenamiento Territorial del DF (PAOT) y el Instituto de Verificación Administrativa del DF INVEA) y, en algún grado, la Asamblea Legislativa del DF (ALDF). Además, *el diseño permite a las autoridades actuar en la opacidad*, puesto que muchos de los documentos que se solicitan a los constructores no se hacen públicos, a pesar de ser de interés público, y la autoridad tampoco publica la justificación de sus decisiones.

En consecuencia, el diseño institucional permite a las autoridades aprovecharse de la falta de conocimientos del ciudadano, ya sea para ignorar sus denuncias y preocupaciones acerca de las nuevas construcciones; o incluso para coludirse con los empresarios y protegerlos, impidiendo que otra autoridad (otro nivel de gobierno o los organismos descentralizados) aplique de la ley, o extorsionándolos con la amenaza de hacerla valer.



### *Del despoblamiento al boom inmobiliario*

En la última década del siglo XX, se detectó que la zona central de la Ciudad de México estaba sufriendo un proceso de despoblamiento, consecuencia, en parte, de la fundación de nuevas zonas residenciales en la periferia y zona conurbada de la ciudad. (Delgadillo–Polanco, 2009). Para revertir esa tendencia, en diciembre de 2000 – durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador –se emitió un edicto conocido como Bando 2 con el fin de “*restringir el crecimiento de unidades habitacionales y desarrollo comerciales en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco*” que son delegaciones de la periferia, con el fin de promover la construcción de vivienda social en las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) por medio de subsidios y créditos blandos (Grajeda, 2005).

El marco detrás de la promoción del repoblamiento de las delegaciones centrales se encuentra en las teorías de la *ciudad compacta*: aprovechamiento de la infraestructura urbana instalada (específicamente preocupaba la infraestructura hídrica), promoción de un desarrollo sustentable, conservación de las áreas verdes periféricas; aumento de la accesibilidad, mejora de la movilidad y prevención del incremento del parque vehicular particular a través de la oferta de vivienda en zonas centrales cercanas a la oferta laboral (Delgadillo-Polanco, 2009). Subyace también la intención de combatir la *ciudad dual*, es decir, la segregación entre ricos y pobres, así como la diferenciación entre colonias –y delegaciones– dormitorio y otras que concentran la oferta laboral, a través de la construcción de vivienda popular en zonas centrales.

### *Tendencias poblacionales*

Se estima que entre 1980 y 1990 las delegaciones centrales perdieron un 25 por ciento de su población (fuente).<sup>2</sup> Sin duda, una parte importante de esta disminución se explica por los sismos de 1985, puesto que se trata de las zonas más afectadas. Sin embargo, estas mismas delegaciones en la década de los noventa perdieron un doce por ciento de su población, mientras que en el conjunto del Distrito Federal aumentó en un 4.5 por ciento en promedio.

---

<sup>2</sup> En el mismo periodo también perdieron población en proporciones importantes: Azcapotzalco (21%), Iztacalco (21%) y Gustavo A. Madero (16%). En ese mismo periodo la población del DF se redujo en 6.7%, mientras que la de la ZMVM *aumentó* en 1.1 millones de habitantes.

Cuadro 2: Tasas de crecimiento poblacional en las delegaciones centrales (1970–2010)

	1970– 1980	1980– 1990	1990– 2000	2000– 2010
<b>Zona central</b>	-10.6%	-25.6%	-12.3%	1.7%
<b>Benito Juárez</b>	* <sup>3</sup>	-25.2%	-11.6%	6.9%
<b>Cuauhtémoc</b>	* <sup>4</sup>	-26.9%	-13.4%	3.0%
<b>Miguel Hidalgo</b>	* <sup>4</sup>	-25.1%	-13.3%	5.7%
<b>Venustiano Carranza</b>	* <sup>4</sup>	-25.0%	-10.9%	-6.9%
<b>DF (total)</b>	29.1%	-6.7%	4.5%	2.9%

Elaboración propia con datos de INEGI (2010) y Schteingart (2010).

En contraste, en la década de los ochenta la población en delegaciones periféricas como Cuajimalpa, Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco, Iztapalapa, Magdalena Contreras y Milpa Alta aumentó en más de medio millón de personas. En esa misma década, las delegaciones centrales perdieron más de 650 mil habitantes.

Cuadro 3: Tasas de crecimiento poblacional en las delegaciones periféricas (1970–2010)

	1970– 1980	1980– 1990	1990– 2000	2000– 2010
<b>Cuajimalpa de Morelos</b>	151.9%	31.2%	26.4%	23.3%
<b>Tlalpan</b>	182.3%	31.4%	20.0%	11.8%
<b>Tláhuac</b>	135.4%	40.7%	46.5%	19.0%
<b>Xochimilco</b>	86.7%	24.7%	36.4%	12.2%
<b>Iztapalapa</b>	141.8%	18.1%	19.0%	2.4%
<b>Magdalena Contreras</b>	129.5%	12.7%	13.8%	7.7%
<b>Milpa Alta</b>	* <sup>4</sup>	18.7%	52.0%	34.9%

Elaboración propia con datos de INEGI (2010) y Schteingart (2010).

<sup>3</sup> Las cuatro delegaciones que componen la Zona central del DF y Milpa Alta fueron creadas en 1970, por lo que no aparecían aún en el censo de ese año. Antes de 1970, las delegaciones centrales eran parte del Departamento Central.

Entre los años de 1980 y 2015, se pueden observar tres claras tendencias en el movimiento de población en las delegaciones del Distrito Federal:

- Las delegaciones centrales perdieron casi un millón de personas entre 1980 y 2005, aunque en la última década recuperaron casi 65 mil personas.
- Las delegaciones periféricas vieron incrementada su población en un millón y medio de habitantes.
- Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco han perdido más de 700 mil habitantes desde 1980.<sup>4</sup>

### *Características del Bando 2*

Iniciando el periodo de gobierno de López Obrador, se promulgó el Bando número 2 que “restringe el crecimiento de unidades habitacionales y desarrollo comerciales en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco”, en lo sucesivo Bando 2:

### *Características y objetivos del Bando 2*

1. Sus principales objetivos eran:
  - Ordenar el crecimiento urbano
  - Preservar el suelo de conservación
  - Asegurar la disponibilidad de agua
  - Revertir el despoblamiento de las delegaciones centrales: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, y
  - “Conservar la viabilidad de la ciudad” [sic]

Es decir, restringía la construcción de nuevas edificaciones de “unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden un gran consumo de agua e infraestructura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses

---

<sup>4</sup> Álvaro Obregón y Coyoacán son casos excepcionales. En los 35 años comprendidos entre 1980 y 2015, la población de Álvaro Obregón aumentó un 17% que es poco comparado con el crecimiento registrado en otras delegaciones que mostraron un crecimiento de población. El incremento de población en Álvaro Obregón de presenta a partir del desarrollo de Santa Fe en la década de los noventa. Por su parte, el crecimiento de la población de Coyoacán muestra un estancamiento pues apenas ha aumentado en 2% en el periodo considerado.

generales de la ciudad” [sic] fuera de las delegaciones centrales (Bando 2, Lineamientos I a III); y para ello,

2. Promovería la “construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad” [sic] en las delegaciones centrales. (Bando 2, Lineamiento IV).
3. Encargaba la planeación urbana al GDF por medio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) (esto de acuerdo a la Ley de Desarrollo Urbano [LDUDF] y la Ley de la Orgánica de la Administración Pública [LOAPDF], ambas del DF, ver más adelante), e instalaba una Ventanilla Única en Seduvi, que:

Expedirá, *sin tanto trámite* y en un término no mayor de treinta días hábiles, un *Certificado Único* que definirá, *para conjuntos habitacionales menores de 200 viviendas*, la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y de desagüe pluvial, de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso del suelo. (Bando 2, Lineamiento VII, énfasis agregado)

A partir siete lineamientos que se pueden resumir en los tres puntos anteriores y sin más especificaciones que la zona de la Ciudad de México donde se permitiría construir, López Obrador, en los hechos, otorgó a Seduvi carta blanca para aprobar cualquier proyecto no mayor a 200 viviendas.

El Lineamiento IV sobre la “construcción de vivienda para la gente humilde”, se encargó al Instituto de Vivienda del DF (INVI), y aunque hubo construcción de ese tipo de vivienda social, esto se ha hecho en las delegaciones centrales por medio del “Programa de Vivienda en Conjunto”, con el que se prevé la compra de un predio originalmente fraccionado para una vivienda unifamiliar; y la construcción, en su lugar, de un edificio multifamiliar, que por fuerza (tamaño del lote y restricciones al número de niveles), son pequeños, de no más de treinta viviendas. Además, se otorgaron subsidios e incentivos a los empresarios para la construcción de vivienda social.

#### *Bando 2: Mercado inmobiliario*

Durante el gobierno de López Obrador, se aprobó la construcción de 50 mil viviendas nuevas (Paquette Vassalli & Yescas Sánchez, 2009), pero la política de vivienda social se enfrentó además a las condiciones del mercado de la construcción de vivienda nueva que generaba el

propio Bando 2: un *mercado restringido a las cuatro delegaciones centrales*, y sólo para edificios habitacionales de menos de 200 viviendas. Entonces, los constructores enfrentaron, por un lado una fuerte reducción en la oferta de tierra disponible, y por el otro, debían construir edificios habitacionales que fueran rentables, pero no muy grandes (con menos de 200 viviendas); y en consecuencia, prefirieron construir para los sectores medio y alto, dispuestos a pagar más por un departamento.

Las empresas constructoras fueron las que terminaron llevando a cabo la política del Bando 2 de construir nuevas viviendas en las delegaciones centrales, en gran medida por las condiciones del mercado: ante la restricción de la oferta y con demanda constante, los precios aumentaron y sólo las grandes empresas pudieron hacer frente a ello. Los constructores, y no el INVI, fueron los que compraron más predios y construyeron más edificios bajo las previsiones del Bando 2, y los predios más grandes –donde quizá el GDF hubiera podido construir verdaderas unidades habitacionales para atender la demanda de vivienda social– fueron comprados por los desarrolladores.

Por ejemplo, Puerta Alameda (Revillagigedo 18), –complejo de 665 departamentos para sector medio y alto, ubicado a espaldas de la Cancillería, y construido con la venia del GDF puesto que se incluyó en los primeros esfuerzos que hicieron para revitalizar el Centro Histórico durante el gobierno del López Obrador– lo construyó la desarrolladora Del Parque; pero además es sintomático analizar cómo se hizo: en tres etapas, y las primeras dos, inauguradas en 2006, tuvieron sólo 80 y 190 departamentos, es decir *menos* que el límite de 200 para que Seduvi pudiera aprobar los proyectos<sup>5</sup>; y se diseñó desde el principio para una clientela de ingresos medios y altos *sin hijos*<sup>6</sup>, esto además, a escasos metros de uno de los parques más emblemáticos de la ciudad. Otro complejo construido por la misma empresa y de idénticas características, es Puerta Coyoacán (Av. Popocatepetl 187), que también tiene 200 departamentos y se inauguró a principios de 2009.

---

<sup>5</sup> La tercera etapa se inauguró en 2008 y tiene los restantes 395 departamentos. También se construyó mientras el Bando 2 estuvo en aplicación, pero por su tamaño, ese instrumento no le era aplicable.

<sup>6</sup> Son departamentos de 56 a 80 m<sup>2</sup>, la mayoría de una sola recámara. A pesar de tener la Alameda Central a un paso, e incluso llamarse Puerta *Alameda*, el complejo cuenta con espacios comunes muy bien dotados: alberca, gimnasio y áreas verdes, diseñados para que los residentes *no* tengan que salir; es decir, diseñado para dividir a la clientela de ingresos medios y altos de esa población de ingresos bajos que acude a la Alameda Central. (Sobre las características del complejo, ver Martínez (2006)).

En 2006 ya era evidente que el Bando 2, en cuanto a política para la provisión de vivienda social, había fracasado (Delgadillo-Polanco, 2009) (Paquette Vassalli & Yescas Sánchez, 2009)(Delgado, 2005) (Grajeda, 2005), y en cambio había provocado:

1. La construcción de nuevos edificios habitacionales para población de ingresos medios y altos en las delegaciones centrales, lo que causó
2. Un aumento de los precios de la tierra y la vivienda (proceso que se fortaleció por la especulación con la tierra y el principio del *boom* inmobiliario), y tuvo como consecuencia,
3. *La exclusión de la población de ingresos bajos del mercado de vivienda de esas zonas.*

Además de las presiones del mercado, que Seduvi pudiera otorgar los Certificados Únicos para nuevas construcciones casi con total discrecionalidad mientras tuvieran menos de 200 viviendas<sup>7</sup> y los subsidios para la construcción de vivienda social, provocaron corrupción, puesto que los constructores debían estar en buenos términos con las autoridades si querían obtener los permisos de construcción y los subsidios. Asimismo, como las excepciones para construir *fuera* de las delegaciones centrales también dependían de Seduvi y su definición de “no perjudicar a los habitantes de la zona”, también hubo hechos de corrupción al autorizarse permisos para construcción en zonas como Santa Fe, San Ángel o Insurgentes Sur a la altura de la delegación Álvaro Obregón.

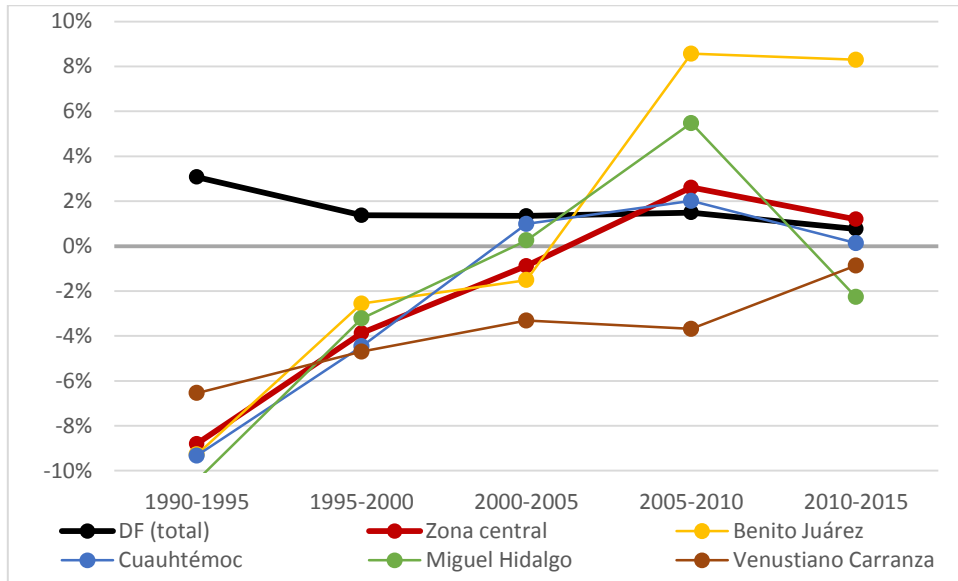
#### *Bando 2: Tasas de población*

El Cuadro 4 muestra que el Bando 2 (en aplicación de 2000 a 2010) logró revertir la tendencia de despoblamiento en tres de las cuatro delegaciones centrales: Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. La cuarta delegación central, Venustiano Carranza, mantuvo la tasa de crecimiento poblacional negativa, con tendencia paralela a Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco.

---

<sup>7</sup> Dependiendo solamente de la definición de Seduvi de “[desarrollos] que demanden un gran consumo de agua e infraestructura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad” (Bando 2, Lineamiento II).

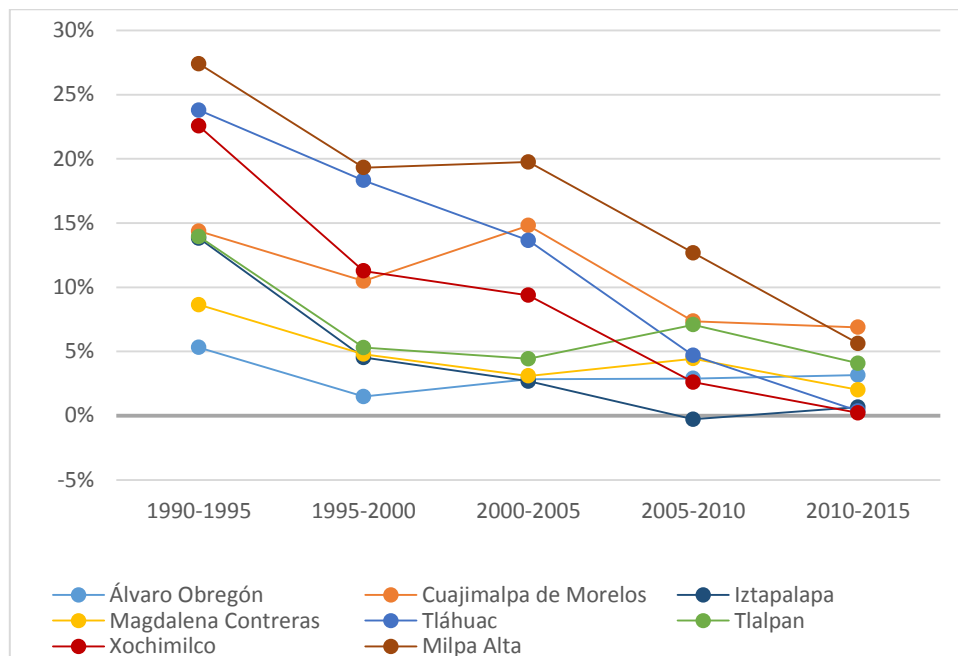
Gráfico 2: Comportamiento de las tasas de crecimiento poblacional en las delegaciones centrales (1990-2015)



Elaboración propia con datos de INEGI (1990) (1995) (2000) (2005) (2010) y (2015).

Por otro lado, la política de repoblamiento de las delegaciones centrales resultó también exitosa si se considera que se redujeron las tasas de crecimiento poblacional en las delegaciones periféricas, con excepción de Cuajimalpa y Álvaro Obregón –cuyo crecimiento se explica por el desarrollo de Santa Fe– y de Milpa Alta que tiene otras especificidades dado su carácter eminentemente rural.

Gráfico 3: Comportamiento de las tasas de crecimiento poblacional en las delegaciones periféricas (1990-2015)



Elaboración propia con datos de INEGI (1990) (1995) (2000) (2005) (2010) y (2015).

### Norma 26: corrupción y modificaciones

Ya en las elecciones de 2006 el tema de la corrupción inmobiliaria debido a las previsiones del Bando 2 fue un tema que se discutió, y en febrero 2007, Marcelo Ebrard (2006-2012) anunció que le pondría fin y reemplazaría (Llanos, 2007) (Paquette Vassalli & Yescas Sánchez, 2009), aunque fue hasta 2010 cuando finalmente promulgó la "Norma 26. Para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano."

Esa norma mantuvo el enfoque de promover la vivienda popular, pero modificó las restricciones de uso de suelo para nuevas construcciones a partir de una nueva división del territorio del Distrito Federal a partir de las características de las colonias, en tres contornos en los que se permitiría la construcción de desarrollos inmobiliarios con diferentes características para aminorar los efectos perniciosos de la política de crear escasez artificial debido a las restricciones:

- *Ciudad Central*: hasta 6 niveles
- *Primer contorno*: hasta 5 niveles



- *Segundo contorno*: hasta 4 niveles
- *Tercer contorno*, áreas no urbanas y protegidas, donde se prohibieron las construcciones

Figura 1: Contornos urbanos de la Norma 26 y número de niveles aprobados



Seduni (s.f.)

Además, fortaleció las previsiones de la política de promoción a la vivienda social, puesto que condicionó los apoyos gubernamentales para la construcción de vivienda a definiciones claras de vivienda social (el valor de la vivienda no podía exceder de 30 salarios mínimos anuales, ver abajo), preveía un tamaño mínimo para las viviendas ( $65 \text{ m}^2$ )<sup>8</sup>, un número mínimo de espacios de estacionamiento y porcentaje mínimo de área libre.

<sup>8</sup> Piénsese en los departamentos de  $56 \text{ m}^2$  y una recámara que se construyeron en Puerta Alameda y Puerta Coyoacán, entre otros lugares, debido a que el Bando 2 no preveía estas limitaciones.

Cuadro 4: Comparación del Bando 2 y la Norma 26

	<b>Bando 2</b>	<b>Norma 26</b>
<b>Zonificación y uso de suelo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ciudad central:</i> delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.</li> <li>• <i>Resto de la ciudad:</i> Prohíbe la construcción de desarrollos de alto impacto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• División de la CDMX en ciudad central y tres contornos <i>a partir de las características de las colonias.</i></li> <li>• <i>Ciudad Central:</i> las misas que en el Bando 2</li> <li>• <i>Primer contorno:</i> delegaciones Iztacalco, Azcapotzalco y casi todo Gustavo A. Madero</li> <li>• <i>Segundo contorno:</i> delegaciones Coyoacán e Iztapalapa y colonias de Cuajimalpa, Álvaro Obregón (destacando Santa Fe, y la zona de San Ángel el norte de Tlalpan, Xochimilco y el oeste de Tláhuac.</li> <li>• <i>Tercer contorno:</i> prohíbe la construcción de desarrollos de alto impacto</li> </ul>
<b>Definiciones entorno al impacto urbano y ambiental</b>	“Que demanden un gran consumo de agua e infraestructura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de criterios de sustentabilidad</li> <li>• Definición del número de niveles en función de la zona y tamaño de los predios.</li> <li>• Número mínimo de cajones de estacionamiento.</li> </ul>
<b>Previsiones entorno a promoción de la vivienda popular</b>	“construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad” en las delegaciones centrales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición a partir de su costo en salarios mínimos anualizados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos de 20</li> <li>• De 20 a 25</li> <li>• De 25 a 30</li> </ul> </li> </ul>

*Elaboración propia a partir del Bando 2 y la Norma 26.*

Sin embargo, la Norma 26 no bastó, y las prácticas ilegales continuaron. Por ejemplo, los constructores vendían los departamentos sin acabados y los cobraban como otra transacción, para cumplir con los requisitos de precio de la Norma 26 y las autoridades permitieron que sucediera hasta 2013. De la misma manera, siguió habiendo abusos con la zonificación y uso de suelo (por ejemplo, construyendo más niveles de los permitidos por el contorno), se derribaron

árboles sin permiso y/o no se realizaron las acciones de mitigación (o la autoridad impuso acciones insuficientes).

Además, las presiones de mercado resultado de la especulación y el *boom* inmobiliarios, continuaron, y el precio de las viviendas en la Ciudad de México se incrementó 36% entre 2005 y 2016, en contraste con 23% en toda la ZMVM o 19% en el Estado de México y 14% a nivel nacional. El aumento fue aún mayor en las delegaciones centrales como Cuauhtémoc (47%) o Benito Juárez (32%).

*Cuadro 5: Tasas de crecimiento anuales de los precios de la vivienda en el Distrito Federal y ZMVM (2005-2016)*

	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016
<b>Benito Juárez</b>	11%	2%	5%	0%	-1%	2%	5%	3%	4%	6%	0%
<b>Cuauhtémoc</b>	9%	3%	6%	1%	1%	1%	6%	1%	4%	5%	10%
<b>Gustavo A. Madero</b>	9%	8%	-1%	-3%	0%	2%	5%	0%	3%	5%	-2%
<b>Iztapalapa</b>	8%	4%	3%	-1%	1%	2%	5%	-1%	4%	5%	7%
<b>ZMVM</b>	3%	2%	2%	1%	0%	2%	2%	-1%	2%	3%	5%

*Elaboración propia con datos de la SHIF (2016).  
Tasas de crecimiento calculadas a partir de precios reales de un índice precios de diciembre de 2010<sup>9</sup>.*

El aumento del precio de la vivienda en la ZMVM –particularmente en las delegaciones donde se observa el fenómeno del *boom* inmobiliario– es aún más notable si se comparan con el de otras zonas metropolitanas del país:

<sup>9</sup> La SHIF sólo considera cuatro delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa en su Índice de Precios de la Vivienda en México.

*Cuadro 6: Tasas de crecimiento anuales de los precios de la vivienda en el las principales Zonas Metropolitanas (2005-2016)*

	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016
<b>Guadalajara</b>	0%	4%	1%	1%	-3%	-3%	-1%	-2%	0%	0%	4%
<b>Monterrey</b>	1%	3%	2%	0%	-2%	-2%	2%	-1%	-1%	1%	5%
<b>Puebla- Tlaxcala</b>	2%	4%	-1%	-2%	-2%	0%	3%	-1%	2%	2%	6%
<b>Toluca</b>	3%	2%	2%	2%	-1%	3%	1%	-1%	1%	2%	5%
<b>ZMVM</b>	3%	2%	2%	1%	0%	2%	2%	-1%	2%	3%	5%

*Elaboración propia con datos de la SHIF (2016).  
Tasas de crecimiento calculadas a partir de precios reales de un índice precios de diciembre de 2010<sup>10</sup>.*

Debido al fallo de la Norma 26, Miguel Ángel Mancera (2012 a la fecha) se vio forzado a suspender su aplicación, primero entre agosto de 2013 y febrero de 2014, cuando se publicaron modificaciones donde se limitaron las edificaciones nuevas en Áreas de Conservación Patrimonial<sup>11</sup>; pero esto resultó insuficiente y la Norma 26 está de nueva cuenta suspendida desde febrero de 2015. (Milenio, 2015) (Ramírez, 2016).

Para reemplazar la Norma 26, el gobierno de la ciudad propuso crear las normas 30 y 31 (Pascoe, 2015), pero debido a los procesos electorales de 2015 y 2016, no se han promulgado modificaciones a las normas actuales ni se han aprobado nuevas leyes. Actualmente, el PAN propone cambios a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) que retirarían las atribuciones al GDF sobre el control de la política de desarrollo urbano, y se las otorgaría a la ALDF; y Leonel Luna (PRD), la creación de la figura de Interventor Ciudadano para vigilar el cumplimiento del uso de suelo desde la PAOT.

<sup>10</sup> El aumento de del Índice de Precios de la Vivienda en México para el periodo comprendido entre 2005 y 2016 fue de 2% en Guadalajara, 7% en Monterrey, 13% en Puebla-Tlaxcala y 19% en Toluca.

<sup>11</sup> Las Áreas de Conservación Patrimonial se trata de colonias de finales del siglo XIX como San Rafael, Roma o Condesa, o pueblos originarios como Xoco, San Pedro de los Pinos, el Pueblo de Iztacalco, los barrios tradicionales de Azcapotzalco, Tacuba, entre otros.

### *Problema público*

La corrupción en el sector inmobiliario de la Ciudad de México es multicausal, pero se pueden identificar dos causas importantes que guardan una estrecha relación:

1. *Las atribuciones de concesión de permisos, supervisión y vigilancia de nuevas construcciones se comparten y se mezclan dependiendo el tema (desarrollo urbano, medioambiental, inmobiliario, protección civil, etc.) entre el gobierno central, las delegaciones, e incluso organismos desconcentrados (PAOT e INVEA); lo que provoca falta de claridad sobre las atribuciones de las autoridades, y afecta su relación con los ciudadanos y los empresarios;*
2. *Pero además, la legislación es restrictiva en un sector sujeto a poderosas fuerzas de mercado<sup>12</sup>, lo que incentiva la corrupción; y como resultado de la confusión de atribuciones, el control y vigilancia de la autoridad son ineficaces.*

### *Análisis normativo: un marasmo legislativo y administrativo*

La legislación de construcciones y desarrollo urbano de la Ciudad de México es confusa y las atribuciones del gobierno central y delegaciones se mezclan y confunden. Las construcciones en la Ciudad de México están reguladas a partir de los siguientes instrumentos normativos:

- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF):* distribuye las atribuciones gubernamentales entre el gobierno central, las delegaciones y la Asamblea.
- *Ley de Desarrollo Urbano (LDUDF):* enumera las atribuciones de la Administración Pública del DF (APDF)<sup>13</sup>.
- *Reglamento de Construcción (RCDF):* reglamenta el modo en que se deben realizar las construcciones y asigna atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y a las delegaciones.

---

<sup>12</sup> En 2015, el valor de la industria de la construcción en la Ciudad de México fue de casi 24 mmdp, y el rubro de 'Edificación' representó más de la mitad de dicho valor. El rubro *edificación* incluye la construcción de vivienda unifamiliar y multifamiliar, escuelas, edificios para oficinas, comercio y servicios, industria en general, hospitales y clínicas, espacios para recreación y esparcimiento, así como las obras auxiliares.

<sup>13</sup> De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF (LOAPDF), la Administración Pública del DF incluye al gobierno central y a las delegaciones. Es necesario recurrir a la LAOPDF y el RCDF para desenmarañar qué es atribución de quién (ver abajo).

- *Reglamento de Zonificación (RZDF)*: reglamenta las condiciones que rigen a las construcciones: zonificación, niveles, actividades, así como las previsiones para obtener el cambio de uso de suelo.
- *Ley de Vivienda del DF*
- *Norma 26 (antes Bando 2)*: Es la base de la política de repoblamiento de las delegaciones centrales y del fomento de la construcción de vivienda social y popular. *Ley del Instituto de Verificación Administrativa (Ley INVEA)*: rige y reglamenta las atribuciones de verificación que tiene el INVEA respecto de ¿¿¿?? (¿qué es lo que verifica?)
- *Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF)*: rige las atribuciones de vigilancia de la PAOT (nombre completo porque si es la primera vez que se emplea el acrónimo)

### *El Bando 2 y la Norma 26*

Como se mencionó anteriormente, el Bando 22 y la Norma 26 son instrumentos de una política cuyo propósito es el repoblamiento de las delegaciones centrales, a través del fomento de la construcción de complejos multifamiliares de vivienda social. Ambos ordenamientos nacen del ejercicio de la facultad legislativa del gobierno central, del Jefe de Gobierno y Seduvi.

Su naturaleza ha sido criticada por la oposición, e incluso la propuesta actual del PAN es realizar modificaciones a la Norma 26 vigente e incorporarla a la LDUDF, para que por medio de esto, sea parte de una ley emanada del órgano legislativo, y su contenido quedaría como facultad de la ALDF.

La base normativa para que sustenta que la Seduvi sea la que responsable de la zonificación es el artículo 24 de la LOAPDF, que le otorga las atribuciones siguientes:

- I. *Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana*, [...] los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las Leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano [...];
- II. *Formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*;
- III. *Elaborar los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano*, así como sus modificaciones y, en coordinación con las Delegaciones, *someterlos a consideración del Jefe de Gobierno*;

IV. Intervenir en los términos de esta Ley y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en la modificación del Programa General y de los Programas Delegacionales y Parciales;

[...]

VII. Coordinar la integración al Programa General de Desarrollo Urbano de los programas delegacionales, parciales y sectoriales, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados;

[...]

XIII. *Diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano en general*

[...]

XIX. *Revisar y determinar los estudios de impacto urbano, y tomando como base los dictámenes de impacto ambiental que emita la Secretaría del Medio Ambiente (Sedema), expedir y revocar en su caso, las licencias de uso del suelo, cuando se trate de obras de impacto urbano y ambiental*

En contraste, en el artículo 39 a las delegaciones, le otorga atribuciones para:

II. Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción [etc.]

III. Otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos.

IV. Expedir, *en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano* las certificaciones de uso del

[...]

XLVII. Proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados y, en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural

[...]

XLIX. Participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal

Actualmente, con base en el Programa General de Desarrollo Urbano, de los Programas Delegacionales y de los Programas Parciales, Seduvi puede modificar por medio de una modificación a la Norma 26 –o la aplicable en el futuro– directamente la zonificación, o dejar

las condiciones para que la modificación (también se tramita con ellos) sea relativamente fácil cuando exista la demanda de construir más niveles (por ejemplo por medio de la transferencia de potencialidad urbana) o establecer diversos giros comerciales como sucede cuando se construyen proyectos de uso mixto (habitacional y comercial).

Los artículos 40 y 41 del RZDF norman los trámites de cambio de uso de suelo (por medio de solicitud ante Seduvi, que autoriza los cambios cuando se apegan a los Planes o Programas de Desarrollo Urbano que la propia Secretaría ha elaborado. El artículo 139 del RCDF también afecta la zonificación en cuanto al número de niveles a partir de su definición de los grupos de edificaciones, el Grupo A (fracc. I) se refiere a edificios públicos y el Grupo B (fracc. II) a edificios privados:

- II. *Grupo B*: Edificaciones comunes destinadas a viviendas, oficinas y locales comerciales, hoteles y construcciones comerciales e industriales no incluidas en el Grupo A, las que se subdividen en:
  - a) *Subgrupo B1*: Edificaciones de más de 30 m de altura o con más de 6,000 m<sup>2</sup> de área total construida, ubicadas en las zonas I y II a que se aluden en el artículo 170<sup>14</sup> de este Reglamento, y construcciones de más de 15 m de altura o más de 3,000 m<sup>2</sup> de área total construida, en zona III; en ambos casos las áreas se refieren a un solo cuerpo de edificio [...];
  - b) Edificios que tengan *locales de reunión que puedan alojar más de 200 personas*, templos, salas de espectáculos [...]
  - c) *Subgrupo B2*: Las demás de este grupo.

#### *Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano (SIEDU–SIG)*

La LDUDF obliga a Seduvi a crear el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano (SIEDU-SIG). La propia dependencia propone en *Ciudad: una tarea de todos*, documento en que presenta su agenda 2013-2018, que el SIEDU-SIG será una:

---

<sup>14</sup> Las zonas que se definen el artículo 170 del RCDF *no* son los contornos a los que hace referencia la Norma 26; se refiere a las *características del suelo*: la Zona I son las lomas con suelo rocoso y firme; la Zona III es suelo lacustre; y la Zona II es de transición entre las Zonas I y III. Debido a que las delegaciones centrales son primordialmente de suelo lacustre y arenoso (Zona III), es que la Norma 26 prevé por default el uso de suelo H5, es decir, 6 niveles en total.



Plataforma con base a [sic] un sistema de información geográfica que a partir de una base de datos territoriales y correlacionada *permite evaluar el desarrollo de la ciudad en materia urbana, así como emitir mapas analíticos para los proyectos urbanos estratégicos y la actualización de nuevos programas de desarrollo urbano.* (Seduvi, 2013)

Lo que significaría, que debería convertirse en una importante herramienta para la planeación urbana, y en consecuencia la zonificación; sin embargo, de acuerdo con el Manual Administrativo de Seduvi (2015), el SIEDU-SIG, este sistema actualmente tiene como finalidad poder:

Elaborar opiniones técnicas, políticas, estrategias e instrumentos para la modificación y proyectos de los Programas de Desarrollo Urbano *en materia de conservación patrimonial* para la asignación de usos y/o destinos, intensidades, niveles de intervención, criterios y lineamientos, entre otros. Elaborar propuestas de normas, lineamientos y criterios a efecto de *regular la tramitación de autorizaciones así como instrumentos de fomento e incentivos en materia de conservación patrimonial;*

e incluso, la elaboración del sistema se encargó a la Subdirección de Estudios y Proyectos del Patrimonio Cultural Urbano.

#### *Distribución de atribuciones*

Como se adelantó, las atribuciones de Seduvi y los Jefes Delegacionales relativas a construcciones se encuentran en los artículos 24 y 39, respectivamente, de la LOAPDF. En esta ley se encuentran *todas* las atribuciones, y no sólo aquellas relativas a la construcción, puesto que las leyes específicas a la construcción (LDUDF, RCDF o RZDF) se refieren a la APDF en conjunto, sin distinguir atribuciones particulares:

Cuadro 7: Atribuciones de Seduvi, los Jefes delegaciones y ALDF

	<b>Seduvi</b>	<b>Jefe delegacional</b>	<b>ALDF</b>
<b>Planeación urbana</b>	Proponer, coordinar y ejecutar los planes Formular, coordinar, elaborar y evaluar programas y el Sistema de Información y Desarrollo Urbano ( <i>LOAPDF 24, fracc. I</i> ) ( <i>LDUDF 7, fracc. IX</i> )		Participación en comités, aprobación y creación de instrumentos ( <i>LDUDF 5</i> )
<b>Programas de vivienda</b>	Formular, promover y coordinar ( <i>LOAPDF 24, fracc. XVIII</i> ) Autorizar vivienda de interés social ( <i>LDUDF 7, fracc. XIII, XXXVI</i> )	Gestionar, y promover programas. Presentarlos a Seduvi ( <i>LOAPDF 39, fracc. LIX</i> )	
<b>Programa General de Desarrollo Urbano</b>	Formular, coordinar, elaborar y evaluar ( <i>LOAPDF 24, fracc. II</i> )	Participar con propuestas para su elaboración ( <i>LOAPDF 39, fracc. XLIX</i> )	
<b>Programa de Desarrollo Urbano Delegacional</b>	Intervenir, asesor a la delegación Someterlo a la aprobación del Jefe de Gobierno ( <i>LOAPDF 24, fracc. III y IV</i> ) Supervisión del cumplimiento por parte de la delegación ( <i>LDUDF 7, fracc VI</i> )	Promover modificaciones. En informar el plan actualizado. Elaborar el Plan de Protección Civil y Atlas de Riesgo ( <i>LOAPDF 39, fracc. XXXVII, XL, LXVIII, LXXXV</i> )	
<b>Normas y criterios</b>	Proponer y vigilar cumplimiento ( <i>LOAPDF 24, fracc. X</i> )	( <i>LOAPDF 39, fracc. II</i> )	
<b>Permisos y licencias</b>	Proponer y vigilar su cumplimiento. Revisar los estudios de impacto urbano con base en los dictámenes de impacto ambiental de Sedema. ( <i>LOAPDF 24, fracc. X y XIX</i> ) Autorizar permisos, manifestaciones de	Expedir licencias para construcción, ampliación, reparación, demolición, retotificación. Conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental ( <i>LOAPDF 39, fracc. II, III, LXII</i> )	

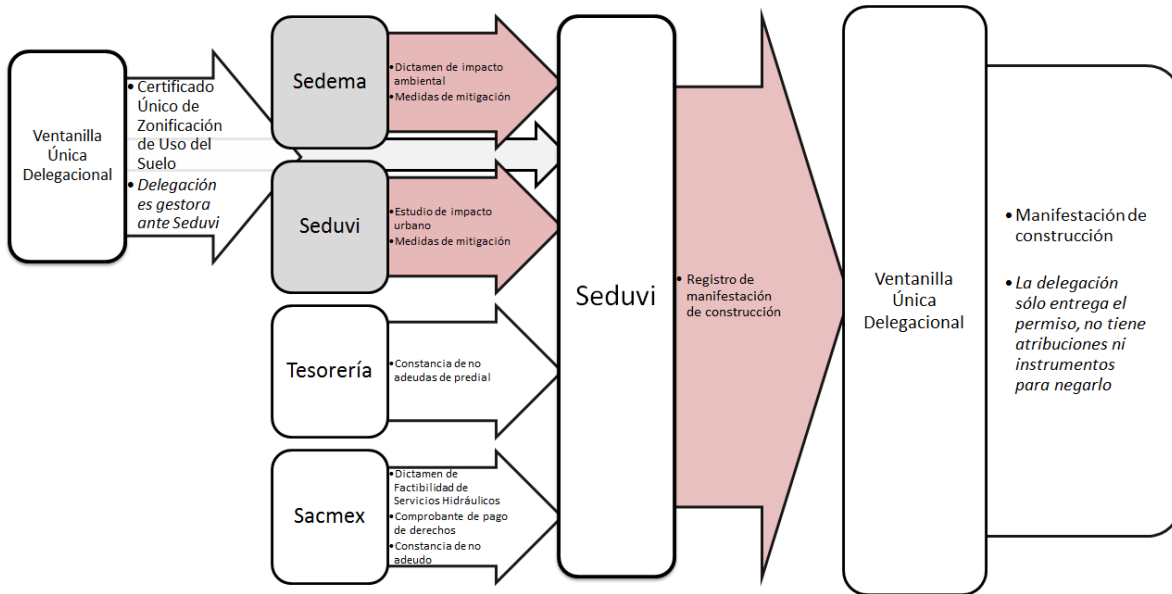
	construcción y relotificación; recibir y registrar polígonos de actuación (LDUDF 7, <i>fracc.</i> XVII, XVIII) <sup>15</sup>		
<b>Uso de suelo y zonificación</b>	Proponer y vigilar su cumplimiento de las normas. Expedir y renovar licencias. (LOAPDF 24, <i>fracc. X y</i> XIX) Autorizar cambios (LDUDF 7, <i>fracc. IX</i> ) Cambiar usos de suelo, actividades de bajo impacto (LDUDF 24 y 42, RCDF 139, RZDF 40 y 41)	Expedir en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano las certificaciones de uso del suelo. (LOAPDF 39, <i>fracc. IV</i> )	
<b>Inversión inmobiliaria</b>	Promoverla, pública y privada (LOAPDF 24, <i>fracc. XIV</i> )	Promoverla, pública y privada (LOAPDF 39, <i>fracc. LX</i> )	
<b>Servicios urbanos</b>		Agua potable, drenaje, alcantarillado, limpia, alumbrado público (LOAPDF 39, <i>fracc.</i> XXVII, XXXII, LVII)	

*Elaboración propia con base en la normativa citada.*

Para reconstruir la lista completa de atribuciones del gobierno central, las delegaciones y el GDF respecto a la construcción, es necesario revisar ocho documentos normativos, cosa que para el ciudadano promedio puede resultar excesiva y compleja. Por ejemplo si un particular buscara *tramitar una manifestación de construcción B o C*, requeriría trámites individuales, pero parte de un mismo proceso, ante cinco diferentes dependencias:

<sup>15</sup> De acuerdo al sitio web de Seduvi, para realiza este trámite se necesita: Documento con el que se acredita la propiedad o posesión; Dictamen de Factibilidad de Servicios Hidráulicos (*emitido por SACMEX*), comprobantes de pago de derechos del registro, análisis y estudio, en su caso de los aprovechamientos para mitigar afectaciones ambientales y viales y de los derechos por la instalación o modificación de tomas de agua y conexión a la red de drenaje, comprobante de pago de los Aprovechamientos previsto en el artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal o, en su caso, del Acuerdo de SACMEX para la construcción de la obra de reforzamiento hidráulico por parte del desarrollador; constancia de alineamiento y número oficial vigente; Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo o Certificado de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos; Dos tantos del proyecto arquitectónico, de instalaciones y del proyecto estructural; Libro de Bitácora de Obra foliado; Responsiva del Director Responsable de Obra y de los Corresponsables, en su caso; Identificación oficial vigente con fotografía; y Constancias de No adeudos de impuesto predial y derechos por servicio de agua, expedidas por la Administración Tributaria y el Sacmex. *En caso de ser una edificación de alto impacto*, Aviso de ejecución de obra o acuse de recibo, ante la Sedema; Dictamen favorable de impacto urbano; autorización de impacto ambiental ante la Sedema, *cuando se trate de proyectos de más de 20 viviendas*; etc. (Ciudad de México, s.f.)

## Trámite para la obtención de una manifestación de construcción tipo B o C



*Elaboración propia.*

*Los trámites de estudios de impacto ambiental y urbano se colorearon de gris, porque sólo son necesarios para construcciones que rebasan los 10 mil m<sup>2</sup>; y las flechas que se colorearon en rojo es porque son los puntos del proceso en que la autoridad puede negar el registro de la manifestación de construcción, los estudios de impacto o las acciones de mitigación.*

Como se observa en el esquema, el trámite se inicia en la Ventanilla Única Delegacional –cosa que incluso podría considerarse una ventaja desde el punto de vista de la subsidiariedad– pero la obtención del Certificado Único de Uso de Suelo *no* lo otorga la delegación, sino Seduvi. Después, se necesita obtener Constancias de no adeudos y de pagos ante la Tesorería y el Servicio de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex), lo mismo que un Dictamen de Factibilidad de Servicios Hídricos.

El Dictamen de Impacto Ambiental y el Estudio de Impacto Urbano sólo son necesarios en caso de que la edificación vaya a tener 10 mil m<sup>2</sup> o más para uso habitacional o 5 mil m<sup>2</sup> o más para uso comercial o mixto, pero el Certificado Único de Uso de Suelo, de todas formas es necesario para tramitar el Registro de la Manifestación de Construcción ante Seduvi. *Los momentos en que la autoridad pudiera negar la manifestación*, son en los estudios de impacto y las acciones de mitigación, o en el registro de la manifestación. Una vez que se ha obtenido ese registro, *la delegación no puede negar la entrega de la manifestación de construcción*, aunque se deban llevar todos los documentos ahí.

Si por las características de la edificación fuera necesario solicitar un *cambio de uso de suelo*, este se deba tramitar ante Seduvi *antes* de todo el trámite expuesto, puesto que sería necesario que el Certificado Único de Uso Suelo ya fuera adecuado al tamaño de la obra.

### *Denuncia ciudadana*

Si un ciudadano detectara una irregularidad en una construcción respecto a uso de suelo y zonificación, protección civil en la obra o con las licencias y permisos, enfrentaría la misma complejidad para encontrar a la autoridad responsable. En principio, el ciudadano debe acudir a la delegación, *aunque el Jefe Delegacional no tenga ninguna atribución para atenderla ni haya autorizado ningún permiso*; porque el artículo 7 de la Ley del INVEA estipula que aunque ese instituto es el único con atribuciones para realizar verificaciones<sup>16</sup>, *requiere que la delegación las pida*.

Pero, no todo se debe denunciar ante la delegación, por ejemplo en caso del derribo de un árbol, la denuncia mientras el hecho está ocurriendo debe hacerse ante la Seguridad Pública; y habiéndose consumado el hecho, ante la PAOT. Si la denuncia se hace mientras se realiza el derribo, la policía verifica que quienes lo realizan tengan los permisos correspondientes; y si es después, PAOT primero verifica que haya habido permiso y, en su caso, sanciona a quienes lo hubiera hecho sin permiso.

En cuanto a las denuncias que debe atender el INVEA, la confusión de atribuciones llega al punto de la parálisis, en que gobierno central, INVEA y delegación, todos abjuran sus responsabilidades, lo más común es que cuando el ciudadano quejoso acude a la Delegación, se le diga que las verificaciones son responsabilidad del INVEA; mientras que si acude al INVEA se le dice que las denuncias se presentan en la Delegación.

Para la redacción de este documento de política se realizaron solicitudes de transparencia a las 16 delegaciones y a la Seduvi, al INVEA y a la Contraloría. La información que se solicitó fue el número de quejas que se presentaron contra las construcciones del tipo PB+3 (o más altas), la causa de la queja (uso de suelo, protección civil, etc.) y el correspondiente fallo de la autoridad. *Las tres dependencias del gobierno central respondieron que era atribución de las delegaciones,*

---

<sup>16</sup> A pesar de esto, la fracc X del artículo 24 de la LOAPDF establece como atribución de Seduvi “Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la [LDUDF], así como aquellos relativos al uso del suelo

nueve delegaciones dijeron que era responsabilidad de ellos, e incluso cuatro respondieron a la solicitud. *Miguel Hidalgo refirió la solicitud al INVEA* a pesar de que la ley marca que la delegación es responsable de recibir las quejas para canalizarlas al INVEA. Las seis delegaciones restantes no respondieron.

Además, muchas veces a los vecinos les preocupan cuestiones como drenaje, agua potable, impacto urbano y/o las acciones de mitigación que se llevarán a cabo y en dónde (Paquette Vassalli & Yescas Sánchez, 2009). Sin embargo, tampoco resulta sencillo de averiguar esos datos; implica hacer una *solicitud de transparencia* y dirigirla a la dependencia adecuada:

<i>Información</i>	<i>Dependencia</i>
Estudio de impacto ambiental:	Sedema
Dictamen de impacto urbano:	Seduvi
Acciones de mitigación:	Seduvi
Drenaje y agua potable:	Sacmex
Permisos para derribo de árboles:	Delegación

Adicionalmente, cada delegación puede establecer trámites adicionales o modalidades específicas para presentar la denuncia, lo que aumenta la complejidad del trámite. Por ejemplo, en la delegación Benito Juárez todas las denuncias se deben llevar a cabo *exclusivamente* en el edificio del Centro Soluciones –una especie de ventanilla única de quejas–<sup>17</sup>, aunque sí dan información sobre el procedimiento por teléfono; en Venustiano Carranza e Iztapalapa, incluso una pregunta sobre el trámite debe dirigirse la ventanilla única; mientras que otras delegaciones aceptan denuncias por teléfono y redes sociales.

### *Un deber ser*

Desde mayo de 2013 existe una Carta de Derechos de los Ciudadanos (GDF, s.f.), que otorga a los ciudadanos los siguientes derechos:

5. *Ser informado y canalizado a la autoridad competente*, cuando decida interponer alguna queja y/o denuncia en contra de servidores públicos g.

---

<sup>17</sup> La implicación de esto, es que para presentar cualquier tipo de denuncia es necesario ir al edificio de la delegación en horas de oficina a presentar la denuncia, lo que equivale a imponer obstáculos para que éstas no se realicen.

6. Conocer la identidad de las autoridades bajo cuya responsabilidad se encuentre algún trámite, servicio o procedimiento.

[...]

8. *Ser oído, en el trámite administrativo previamente a la emisión de la resolución*, así como le sean resueltas sus dudas y ser atendido en los términos de las leyes u ordenamientos respectivos

[...]

10. Expresar libremente las ideas de manera escrita, oral u otras formas, con la salvedad de los casos en que estas expresiones ataquen a la moral, a los derechos de terceros, perturben el orden público o constituyan la comisión de algún delito.

[...]

21. Que se le informe en cualquier momento la tramitación de un escrito o de asuntos en los que tenga interés jurídico y a solicitar copia de ellos.

Sin embargo, la autoridad viola constantemente (ver nota 2) los derechos 5 y 6; y pone trabas al ejercicio de los derechos 8 y 10 al no escuchar a los vecinos –o al dificultarlo–, lo que a su vez, impide a los ciudadanos disfrutar de su derecho a la ciudad.

### *Alternativas de solución*

En la VII Legislatura (2015-2018) tanto el PAN como el PRD han presentado propuestas para atender el problema de la corrupción inmobiliaria.

#### *Propuesta 1: Reforma a la Ley de Desarrollo Urbano*

El PAN presentó en abril de 2016 una reforma amplia a la LDUDF. La propuesta consiste en que la Norma 26 se convierta en ley y que quede incluida en la LDUDF en un nuevo capítulo destinado exclusivamente a Construcciones. Esta modificación implica que la ALDF queda como única responsable de la emisión de normas relativas a la construcción y de aquellas que serán la base para los cambios de uso de suelo. La iniciativa también contempla el establecimiento de un control de precios para los nuevos departamentos construidos con base en esta normativa con el fin de evitar la especulación inmobiliaria y la expulsión de los habitantes actuales de una colonia ante el aumento en las rentas provocado por la llegada de población de mayores ingresos (gentrificación).

Esta propuesta se encuentra apenas en comisiones y proviniendo de la oposición enfrenta aún una compleja trayectoria para conseguir su aprobación: el PAN ha presentado innumerables propuestas con el objetivo de modificar la LDUDF, y nunca ha conseguido su aprobación debido al control que tiene la izquierda en la ALDF. Sin embargo, si se aprobara, se pueden prever algunos efectos que la legislación podría tener:

1. Si ALDF fuera responsable de los cambios de uso de suelo, enfrentaría un aumento considerable de la carga de trabajo lo que implicaría a su vez retrasos en la labor legislativa y en la aprobación de cambios de uso de suelo con graves efectos para el sector de la construcción.
2. En tanto instancia legislativa, la ALDF no cuenta con las capacidades técnicas para resolver las peticiones de cambio de uso de suelo. Esta opción supone la creación de un nuevo instituto dependiente de la propia Asamblea con todo lo que ello implica.
3. Habría que tomar las debidas precauciones en el diseño del nuevo instituto regulador independiente para evitar su captura y conversión en parte del problema.
4. El control de precios que se propone para prevenir el fenómeno de gentrificación supone dificultades para su aplicación (propone que los notarios incluyan un párrafo



de la ley en las escrituras donde se mencione esta prohibición), y, si pudiera aplicarse, provocaría graves distorsiones en el mercado, al topar artificialmente los precios.

5. Esta propuesta reproduce el problema de la Norma 26 que sólo prevé cambios de uso de suelo para departamentos de hasta 30 uccdmx<sup>18</sup> (equivalente a 1.25 mdp en 2016). Seguiría habiendo un vacío respecto a lo que sucede cuando se trata de departamentos para sectores medio y alto, las presiones de mercado y del *boom* inmobiliario provoca irregularidades en la aplicación de la norma, así como abusos y oportunidades para que se cometan actos de corrupción tal y como sucedió con el Bando 2 y la Norma 26. Sería necesario que antes de que esta propuesta llegue al pleno, se agreguen previsiones en ese sentido.

#### *Propuesta 2: Interventores Ciudadanos*

Por su parte, el PRD presentó una iniciativa que consiste en la creación de la figura de Interventor Ciudadano en materia de Ordenación Territorial.<sup>19</sup> El Interventor Ciudadano es una figura que, a nivel delegacional, fue concebida para que los vecinos –por medio de los comités vecinales– participaran en las decisiones sobre licencias y uso de suelo. La actual propuesta consiste en que se adscriban a la PAOT dieciséis interventores (uno por delegación), y que participen desde ahí en las decisiones para modificar usos de suelo, otorgar licencias y manifestaciones, y vigilen que se respeten las leyes sobre uso de suelo.

La creación de la figura de los interventores implica la modificación de la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF), así como el establecimiento del proceso para su elección y sus atribuciones específicas. Todo ello implica obstáculos, aunque el hecho de que la iniciativa provenga del PRD la hace más factible debido a que ese partido cuenta con mayoría en la ALDF. Los factores controvertibles serán:

- la forma de elección de los Interventores Ciudadanos
- los requisitos que deban cubrir; y

---

<sup>18</sup> Unidad de Cuenta de la Ciudad de México, en 2016 equivalía a \$71.68.

<sup>19</sup> La propuesta fue presentada en abril de 2016 por el diputado Leonel Luna, dos veces exjefe delegacional de Álvaro Obregón (2006–2009 y 2012–2015).

- la autonomía que gozan respecto al gobierno central y la ALDF, incluido que no terminen como otros cuerpos colegidos, siendo botín de los partidos políticos.

Sin embargo, en materia de regulación de uso del suelo la forma en la que actualmente se elige al Director General de la PAOT constituye un mal presagio. El Director de la instancia cuya función es “defender el derecho de los habitantes de la Ciudad de México a disfrutar de un ambiente sano y un territorio ordenado para su adecuado desarrollo, salud y bienestar”. Es propuesto por el Jefe de Gobierno, requiere ser aprobado por una mayoría calificada de la ALDF para un periodo de tres años con posibilidad de una reelección. Un periodo tan corto obliga al Director General de la PAOT a mantener buenas relaciones tanto con el Jefe de Gobierno, como con la ALDF; este hecho hace que la posición sea vulnerable a la captura. Si se mantiene esta lógica, la figura de los Interventores Ciudadanos no tendrá peso como auténticos garantes del respeto a las normas del uso del suelo.

### *Propuesta 3: Transparencia y participación ciudadana*

Las dos propuestas legislativas anteriores no atienden el problema de la complejidad y dispersión de las normas que provoca falta de información entre el ciudadano y la autoridad; y al contrario, probablemente complejizarían más la normativa y el entramado institucional y generarían más burocracia, haciendo la denuncia ciudadana de irregularidades más difícil y alejándola de la autoridad más cercana (la delegación), al centralizarla en el gobierno de la ciudad o la ALDF.

Para coadyuvar a solucionar el problema de falta de información se propone un instrumento de transparencia focalizada: crear un sitio web y una aplicación para teléfonos móviles que permite tener información específica sobre las nuevas construcciones de edificios habitacionales en la Ciudad de México, y permita denunciar las irregularidades de manera sencilla y directamente con la autoridad competente.

Una de las ventajas es que la mayor parte de la información con la que se alimentarían estos instrumentos es información que ya pide el gobierno en los trámites que actualmente es necesario realizar. Esta información actualmente no está disponible para el público o no se accede a ella de manera sencilla; normalmente se requiere hacer solicitudes de información

específicas a las diferentes autoridades lo que puede resultar confuso o complicado para el grueso de los ciudadanos, además de tardado.

Para enfrentar el problema de la aparente confusión administrativa, el sistema debe ser capaz de funcionar como una ventanilla única donde se pueda obtener la información y presentar las denuncias ante la dependencia adecuada: El ciudadano podría simplemente seleccionar el tipo de irregularidad (uso de suelo o derribo de árboles, por ejemplo), escribir una descripción de la misma, pudiendo subir las pruebas que tenga (documentos, fotografías o video, entre otros), y al presionar el botón “Enviar denuncia” y ésta se enviaría a la instancia correspondiente (delegación o PAOT, para los ejemplos respectivos).

Como parte del mismo sistema, la autoridad debiera dar una respuesta a la denuncia del ciudadano, y ambos, denuncia y respuesta de la autoridad, deberán publicarse en Internet, para que otras personas puedan también conocerlas: Esto es, conozcan si ha habido denuncias en contra de la construcción y si procedieron o no, y sobre todo, la justificación de la autoridad sobre su procedencia.

Otro tipo de información que se debería incluir en el sistema es sobre desarrollo urbano y servicios públicos, lo que daría instrumentos a los vecinos para vigilar el trabajo del gobierno, y a los posibles compradores para informarse sobre la calidad de vida en la colonia donde piensan comprar. Al mismo tiempo, esto pudiera convertirse en un instrumento para que el gobierno incentive la inversión en determinadas colonias al ofrecer servicios públicos de calidad. La información sobre desarrollo urbano y servicios públicos que debiera hacerse pública sería:

<i>Agua potable</i>	Número de días en que la colonia ha estado sin agua en los últimos 24 meses
<i>Drenaje</i>	Veces en que la colonia se ha inundado en los últimos 24 meses
<i>Infraestructura urbana</i> <i>Balizamiento</i> · <i>Mantenimiento de banquetas</i> · <i>Bacheo</i> · <i>Alumbrado público</i>	Fecha de la última vez que se realizó
<i>Predial</i>	Costo por metro cuadrado
<i>Movilidad y transporte</i>	· Mapa isócrono con tiempos de traslado en horas pico en la ciudad · Estaciones de metro, metrobús y Ecobici en un radio de 1500 m

<i>Servicios</i>	Parques, mercados, tiendas de conveniencia en un radio de 1500 m
------------------	--

*Ventajas de la propuesta del sistema de transparencia focalizada*

- La autoridad podrá fundar y legitimar mejor sus decisiones sobre nuevas construcciones (sea autorizar, suspender o clausurarlas) de cara a la ciudadanía, evitando sospechas de colusión con los empresarios o los vecinos.
- Permitirá que los vecinos puedan vigilar la actuación de las autoridades, además de saber de forma inequívoca qué dependencia es responsable de resolver cada conflicto.
- Al incluir información sobre el cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades, brindará a los vecinos una herramienta de contraloría ciudadana sobre la actuación de las autoridades delegacionales.
- Además, la información sobre servicios y desarrollo urbanos podrá fomentar un mecanismo por medio del cual, el gobierno pueda promover la inversión en determinadas colonias, mejorando la provisión de servicios públicos.
- Beneficiará a los propios constructores, ya que ellos y las autoridades tendrán un instrumento para mostrar que el nuevo inmueble no generará externalidades negativas a sus vecinos o se están tomando las medidas para mitigarlas.
- Los posibles compradores contarán con datos sobre las colonias en las que están buscando vivienda, lo que coadyuvará a que tomen decisiones más informadas, sabiendo que el inmueble que están comprando cumple con las normas de construcción, es seguro, y la zona en que se localiza, conveniente a sus necesidades.

Al mismo tiempo, un enfoque de este tipo puede ayudar a que la discusión sobre nuevas construcciones y participación vecinal al respecto, se centre más en la búsqueda de soluciones colaborativas entre vecinos, constructores y autoridad, que beneficien a las colonias; por ejemplo, al decidir dónde y cómo se reemplazarán árboles que tuvieran que derribar los constructores o mejorando los diversos estudios de impacto con nuevos datos, para que la mitigación de los efectos negativos sea más efectiva.

Este instrumento también daría certeza a los ciudadanos acerca de quiénes son las autoridades responsables de cada parte del proceso administrativo que acompaña la construcción de un inmueble; y coadyuvaría a que el gobierno de la ciudad cumpliera con las

obligaciones que se otorgaron a los ciudadanos en la Carta de Derechos del Ciudadano, además de que facilitaría que la ciudadanía pudiera disfrutar del *derecho a la ciudad*, participando de las decisiones que le afectan.

### *Modificaciones e implementación*

Esta sección se divide en dos partes, la primera analiza de las modificaciones que se requieren para que un sistema de transparencia focalizada pueda empezar a resolver el problema de la falta de claridad en cuanto a las atribuciones y responsabilidades de diversas dependencias. Los cambios que se proponen en la primera parte son únicamente en los reglamentos y ordenamientos internos de las dependencias, por lo que competen principalmente al gobierno central. Al prever modificaciones tan pequeñas, estas propuestas son, por fuerza, limitadas; pero representan un paso en la dirección correcta.

La segunda parte, propone cambios legislativos más amplios y, aprovechando la coyuntura de apertura constitucional en la Ciudad de México, algunas recomendaciones.

### *Plan mínimo: sólo un sistema de transparencia focalizada*

Para que la propuesta del sistema de transparencia focalizada implique cambios en:

- *Reglamento de Construcción de la Ciudad de México*: para permitir la publicación de los permisos en Internet, además de exhibirlos en la fachada de la construcción.
- *Manual Administrativo de Seduvi* para montar el sistema de transparencia sobre el SIEDU-SIG, para mejor aprovechamiento de los recursos informáticos.

Los dos cambios dependen del Ejecutivo local, e incluso son responsabilidad de Seduvi solamente.

Se propone que se haga pública, la mayor parte de la información que se genera, y para publicarla se requerirían las modificaciones en el RCDF. La Seduvi sería el responsable de la publicación de esta información puesto que es la dependencia que reúne toda la documentación y aprueba los permisos.

Sin embargo, para que el sistema de transparencia tuviera todas las características de las que se proponen, sería necesario que Seduvi llegara a acuerdos específicos de coordinación con:

1. *Delegaciones*: para poder tener la información acerca de servicios públicos a su cargo: bacheo, alumbrado, mantenimiento de banquetas y balizamiento;
2. *Secretaría de Obras y Servicios*: en caso de que el predio se localice en una avenida primaria, y por lo tanto, la infraestructura sea responsabilidad del gobierno central.
3. *Sacmex*: para poder tener la información sobre inundaciones y cortes de agua.

La información sobre movilidad, transporte y servicios es pública sólo requiere ser recopilada e incluida en el sistema.

La cooperación pudiera ser más difícil con las delegaciones, puesto que la competencia política entre actores de diferentes niveles de gobierno –central y delegacional–, especialmente con la posibilidad de reelección, pudiera representar un obstáculo para la cooperación<sup>20</sup>. Pero, al Jefe de Gobierno –por medio de la Seduvi–, debería resultarle más fácil promover la cooperación entre las dependencias del gobierno central.

Las otras dependencias cuya cooperación es esencial, son el INVEA y PAOT<sup>21</sup>, puesto que deberán también publicar los resultados de las verificaciones que realizan en la página web del sistema para transparentar los resultados, con lo que el ciudadano podrá comprobar que la autoridad atendió las denuncias y está tomando acciones para prevenir las irregularidades. Cabe decir, que actualmente tanto el INVEA como la PAOT publican cifras agregadas sobre las denuncias que reciben (en el caso de la PAOT) y las verificaciones que realizan (ambos) en sus sitios web, pero no hay modo de saber qué resultados tuvo una denuncia específica.

La colaboración de los vecinos con la autoridad vigilando las obras en construcción no debe ser especialmente problemática, porque en muchas colonias sujetas a las presiones del *boom* inmobiliario, los propios vecinos se han movilizado, organizado, e incluso más de un comité vecinal ha aprendido de derecho para poder averiguar si los constructores están cumpliendo con la ley; y si no, con qué autoridad deben denunciar las irregularidades. Con un

---

<sup>20</sup> En otros casos pudiera ser un incentivo a la misma, si los actores percibieran beneficios de la cooperación; sin embargo el sistema en sí mismo no genera incentivos para la cooperación.

<sup>21</sup> INVEA es el responsables de realizar todas las verificaciones administrativas y PAOT las medioambientales

instrumento como el que se propone, para facilitar la obtención de esta información, es previsible, incluso, que las denuncias aumenten.

En contra de esto, pudiera aducirse que facilitar la denuncia vecinal se convertirá en un instrumento de “vecinocracia” o política de *not in my backyard* (NIMBY); pero como lo que se prevé es sólo un instrumento para comprobar que las cosas se están haciendo conforme a la ley, en principio, mientras las obras se alinean con sus licencias y cumplan con la ley, no debería haber problemas ni representar un obstáculo para las empresas constructoras.

Los constructores, incluso, pudieran verse beneficiados con un sistema de este tipo, puesto que los protegería de abusos de las diversas autoridades y les permitiría obtener fácilmente información sobre la situación de los servicios urbanos en las colonias donde invierten. También ayudaría a prevenir corrupción al transparentar trámites que actualmente representan puntos de veto o que causan retrasos, y pueden ser fuente de corrupción.

#### *Modificaciones comprehensivas: simplificación administrativa*

Para atender la falta de claridad sobre las atribuciones de las delegaciones y el gobierno central, lo ideal sería proponer una serie comprehensiva de reformas, donde se aclarara las atribuciones en:

- *LDUDF*: Cuando se refiere a la APDF, especificar qué compete al gobierno central y qué a la delegación, con base en la LOAPDF.
- *RZDF*: Cuando se refiere al Departamento del Distrito Federal [*¡sí!*], especificar qué compete al gobierno central y qué a la delegación, con base en la LOAPDF.
- Revisar la conveniencia de que la delegación siga teniendo un papel tan limitado en la entrega de permisos. Bajo el esquema actual, la delegación no es más que un gestor de trámites y denuncias, por lo que cabría la pena preguntarse si no sería mejor,
  - a. Sacar a las delegaciones y centralizar en Seduvi los permisos, y en el INVEA las denuncias; o
  - b. Dar a la delegación atribuciones más amplias y efectivas en la entrega de permisos y/o investigación y sanción de las denuncias.

Aprovechando la coyuntura de la redacción de la Constitución de la Ciudad de México, se propone otorgar a las delegaciones atribuciones más amplias de planeación urbana:

- Que la delegación *reemplace* a Seduvi como la institución principal de planeación y trámite de permisos de construcción, para que conforme al principio de subsidiariedad ésta esté en el nivel de gobierno más cerca de los ciudadanos; y
- Que Seduvi se convierta en la institución que *apoye* a las delegaciones con *expertise* técnico en la planeación urbana y procure mantener la coherencia entre los planes de las delegaciones.
- La ALDF debe conservar sus atribuciones para aprobar los planes para mantener el control democrático.
- Las atribuciones del INVEA (artículo 7 de la Ley INVEA) deben modificarse para que ya no requiera la petición de las delegaciones para realizar las verificaciones.
- Dado que Sedema debe ser una secretaría con capacidad y especialización técnica, la atribución de revisar los estudios de impacto ambiental no debe modificarse; y
- En el mismo sentido, el papel de la PAOT como responsable de la vigilancia de la normativa ambiental tampoco debe modificarse.

Con estas propuestas se lograría una distribución más clara de las atribuciones, lo que permitiría al ciudadano conocer con mayor facilidad quién es responsable de qué acciones respecto a las construcciones, y vigilar mejor a las autoridades. De la misma manera, permitiría evitar corrupción al reducir puntos de veto entre dos niveles de gobierno en todos los trámites, y dejando a cada nivel como responsable de uno: el gobierno central de la vigilancia, verificación y sanciones; y el delegacional de la planeación de la política y la autorización de permisos.



## Anexo: Información que debe transparentarse

Información que se propone transparentar	Situación actual	Cambio necesario
Dirección (calle, número, colonia y delegación)	Se indica en todos los documentos. Se incluye en la licencia.	
Fotografías desde la calle <i>antes</i> del inicio de la demolición (pueden venir de <i>Google Maps</i> )	El constructor entrega memorias de la situación del predio	Modifica el RCDF de Construcción para permitir su publicación
Proyecto del constructor: debe incluir número y características generales de los departamentos.	El constructor lo entrega para pedir los permisos	
Estudio de impacto urbano y evaluación de protección civil	El constructor lo entrega para pedir los permisos. Lo aprueba Seduvi con base en el estudio de impacto ambiental	Modifica el RCDF para permitir su publicación y recibir observaciones de los vecinos.
Estudio de impacto ambiental	El constructor lo entrega a Sedema, que lo aprueba. <i>Sólo es necesario para construcciones de alto impacto</i>	Debiera preverse un plazo para ello
Acciones de mitigación de la constructora, posibilidad de decidir con los vecinos (por medio del Comité Vecinal) dónde es mejor realizarlas		
<i>Licencias de:</i>		
Demolición	Se debe “poner en lugar visible al exterior del predio”	Modifica el RCDF para permitir su publicación en otros medios
Construcción		
Permisos para derribo de árboles	No se publican. Los árboles deben aparecer en el plano que se entrega para conseguir los permisos	Modifica el RCDF para permitir su publicación y obligar a que también se muestre durante el derribo
Acciones de mitigación	No se publican.	Modifica el Reglamento de Construcción para permitir su publicación y recibir observaciones de los vecinos. Debiera preverse un plazo para ello
Extensiones de las licencias o permisos que hubiera solicitado la constructora	Se incluye en la licencia.	Modifica el Reglamento de Construcción para permitir su publicación en otros medios

Responsable(s) de la obra	No se publica	Modifica el Reglamento de Construcción para permitir su publicación.
Quejas y denuncias de los vecinos sobre la construcción y resoluciones de los gobiernos delegacionales y de la ciudad.	Se debe hacer solicitudes de transparencia, y las delegaciones a veces las niegan por “protección de datos personales”	Modifica el Reglamento de Construcción para permitir su publicación. Reglamentar su publicación. Sensibilizar a los responsables para que la protección de datos personales no vulnere el derecho a la información
Número de días en que la colonia ha estado sin agua en los últimos 24 meses	–	Se requiere la coordinación con Sacmex
Veces en que la colonia se ha inundado en los últimos 24 meses	–	
Fecha de la última vez que se balizó, bacheó y revisó el alumbrado público de la calle	–	Probablemente se debe generar la información. Se requiere la coordinación con las delegaciones
Costo del predial por metro cuadrado	–	La información está disponible en Internet. La propia información que provean los constructores permitirá tenerla.
Mapa isócrono con tiempos de traslado en horas pico en la ciudad	–	Se tiene que generar. En la Encuesta de Movilidad del INEGI 2015 están los datos.
Parques, mercados, tiendas de conveniencia, estaciones de metro, metrobús, transporte público y Ecobici en un radio de 1500 metros	–	Se tiene que generar, pero es muy fácilmente automatizable
Sobre la empresa inmobiliaria: otros proyectos que haya construido, quejas y denuncias ante autoridades (Profeco, Invea, PAOT, delegaciones)	–	Se debe reunir y publicar la información en manos de muchas dependencias.

*Cuadro de acrónimos*

ALDF — Asamblea Legislativa del Distrito Federal

INVEA — Instituto de Verificación Administrativa

LOAPDF — Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

LDUDF — Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

PAOT — Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial

RZDF — Reglamento de Zonificación del Distrito Federal

Sacmex — Servicio de Aguas de la Ciudad de México

Sedema — Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal

Seduvi — Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal

SIEDU-SIG — Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano

uccdmx — Unidad de Cuenta de la Ciudad de México

ZMVM — Zona Metropolitana del Valle de México

*Índice de cuadros*

Cuadro 1: Denuncias ante la PAOT por violaciones al uso de suelo .....	6
Cuadro 2: Tasas de crecimiento poblacional en las delegaciones centrales (1970–2010) .....	10
Cuadro 3: Tasas de crecimiento poblacional en las delegaciones periféricas (1970–2010) .....	10
Cuadro 4: Comparación del Bando 2 y la Norma 26 .....	18
Cuadro 5: Tasas de crecimiento anuales de los precios de la vivienda en el Distrito Federal y ZMVM (2005-2016) .....	19
Cuadro 6: Tasas de crecimiento anuales de los precios de la vivienda en el las principales Zonas Metropolitanas (2005-2016) .....	20
Cuadro 7: Atribuciones de Seduvi, los Jefes delegaciones y ALDF .....	26

*Índice de gráficos y figuras*

Gráfico 1: Número de denuncias por irregularidades en el uso de suelo ante la PAOT (2002-2015) .....7

Gráfico 2: Comportamiento de las tasas de crecimiento poblacional en las delegaciones centrales (1990-2015) .....15

Gráfico 3: Comportamiento de las tasas de crecimiento poblacional en las delegaciones periféricas (1990-2015) .....16

Figura 1: Contornos urbanos de la Norma 26 y número de niveles aprobados .....17

Figura 2: Trámite para la obtención de una manifestación de construcción tipo B o C .....28

## Bibliografía

- Ciudad de México. (s.f.). *Trámites y servicios*. Recuperado el junio de 2016, de Registro de manifestación de construcción tipo B o C, prórroga del registro y aviso de terminación de obra:  
[http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/registro\\_de\\_manifestacion\\_de\\_construccion\\_tipo\\_b\\_o](http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/registro_de_manifestacion_de_construccion_tipo_b_o)
- Delgadillo-Polanco, V. M. (2009). Una evaluación parcial de la política habitacional en el Distrito Federal en el último periodo de gobierno. *Sociedad y Territorio, Economía, Sociedad y Territorio IX(29)*, 209-220. Recuperado el 10 de febrero de 2016, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/est/v9n29/v9n29a10.pdf>
- Delgado, M. (julio de 2005). *Martha Delgado. Una política con causa*. Recuperado el 10 de febrero de 2016, de Bando 2: <http://martha.org.mx/una-politica-con-causa/bando-2/>
- GDF. (s.f.). (G. d. Federal, Editor) Recuperado el mayo de 2016, de Portal Anticorrupción: <http://www.anticorrupcion.df.gob.mx/index.php/prevencion-de-la-corrupcion/120-cultura-de-la-prevencion/824-carta-de-derechos-ciudadanos>
- Grajeda, E. (30 de septiembre de 2005). Critican redensificación de delegaciones centrales. *El Universal*. Recuperado el 10 de febrero de 2016, de <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/71197.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1995). *Conteo Nacional de Población y Vivienda 1995*. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2000). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2000*. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2005). *Conteo Nacional de Población y Vivienda 2005*. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1990). *Censo Nacional de Población y Vivienda 1990*. México.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Conteo Nacional de Población y Vivienda 2015*. México.
- Kalach, A. (20 de julio de 2016). Los grandes proyectos urbanos que se han ideado para recuperar. *Hubs CDMX. Laboratorio de ideas*. México.
- Llanos, R. y. (8 de febrero de 2007). Anuncian el fin del bando 2 en las 4 delegaciones centrales. *La Jornada*. Recuperado el 10 de febrero de 2016, de <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/08/index.php?section=capital&article=042n1cap>
- Martínez, M. A. (octubre de 2006). Puerta Alameda. (IMCYC, Ed.) *Portada*, 26-33.
- Milenio. (1 de abril de 2015). Amplían suspensión de norma 26 para vivienda popular. *Milenio*. Recuperado el 11 de febrero de 2016, de [http://www.milenio.com/df/Seduvi\\_norma\\_26-vivienda\\_popular-abusos\\_inmobiliarias-suspension\\_norma\\_26\\_0\\_491951153.html](http://www.milenio.com/df/Seduvi_norma_26-vivienda_popular-abusos_inmobiliarias-suspension_norma_26_0_491951153.html)
- Navarrete, F. (16 de febrero de 2016). Si quieren Norma 26, primero deben sancionar a quienes abusaron. *El Diario de México*. Recuperado el 19 de febrero de 2016, de <http://www.diariodemexico.com.mx/si-quieren-norma-26-primero-deben-sancionar-a-quienes-abusaron/>
- PAOT. (2016). *Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial*. Obtenido de Reporte Interactivo:  
[http://www.paot.org.mx/contenidos\\_graficas/delegaciones/reporte\\_completo.php?distribucion=2&estatus=0&tema=14&t\\_expediente=2](http://www.paot.org.mx/contenidos_graficas/delegaciones/reporte_completo.php?distribucion=2&estatus=0&tema=14&t_expediente=2)
- Paquette Vassalli, C., & Yescas Sánchez, M. (abril de 2009). Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate. *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*(3), 15-26.
- Páramo, A. (8 de diciembre de 2014). Boom inmobiliario: Insurgentes registra un auge de construcciones. *Excélsior*. Recuperado el 11 de febrero de 2016, de <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/12/08/996422>
- Pascoe, R. (3 de abril de 2015). Norma 26: dos visiones, dos verdades. *Excélsior*. Recuperado el 12 de febrero de 2016, de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/ricardo-pascoe-pierce/2015/04/03/1016916>

- Ramírez, K. (11 de febrero de 2016). Proponen reactivar Norma 26; aunque tendría algunos cambios. *Excélsior*. Recuperado el 19 de febrero de 2016, de <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/02/11/1074541>
- Schteingart, M. (2010). décadas, División social del espacio y segregación en la ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas. En G. Garza, & M. Schteingart, *Los grandes problemas de México II. Desarrollo urbano y regional* (págs. 345-378). México: El Colegio de México.
- Seduvi. (2013). *Ciudad: una tarea de todos. Agenda hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa 2013-2018*. México. Recuperado el marzo de 2016, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/agendaSEDUVI210113.pdf>
- Seduvi. (13 de agosto de 2015). Manual Administrativo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4-102.
- Seduvi. (s.f.). *Secretaría de Desarrollo Urbano*. Recuperado el junio de 2016, de 26. Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano: <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/que-hacemos/planeacion-urbana/normas-generales-de-ordenacion/norma-para-impulsar-y-facilitar-la-construccion-de-vivienda-de-interes-social-y-popular-en-suelo-urbano>
- Sociedad Hipotecaria Federal. (2016). *Índice SHF de Precios de la Vivienda en México*. Recuperado el julio de 2016, de <http://www.shf.gob.mx/estadisticas/IndiceSHFPreciosViv/Paginas/default.aspx>
- Valle, A. (25 de marzo de 2014). Boom de oficinas en Polanco desplazará a Santa Fe en 3 años. *El Financiero*. Recuperado el 10 de febrero de 2016, de <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/boom-inmobiliario-en-polanco-desplazara-a-santa-fe-en-anos.html>