

Corrupción e impunidad, la marca de la CDMX. La política urbana y la violación sistemática de los derechos humanos

Ma. Cristina Sánchez Mejorada Fernández¹

INTRODUCCIÓN

En trabajos previos (2013, 2015 y 2016) llamamos la atención sobre el desencanto y la afectación a diversos sectores de la sociedad, en especial a los vecinos, frente a la política urbana y su gestión tradicional. Entre las grandes transformaciones de política y gestión urbana en la ciudad de México (Distrito Federal) destaca la proliferación de proyectos de diversas dimensiones que al afectar la estructura y vida cotidiana de los habitantes de los barrios y las colonias dan lugar a conflictos sociales y legales que se convierten en referentes importantes de la vida política de esos espacios y de la ciudad.

Los habitantes de la ciudad movilizados han exigido respuestas a los problemas que en principio debían ser debatidos y solucionados por las instituciones políticas y gubernamentales, pero debido a las diversas afectaciones que sufren en sus condiciones y calidad de vida —derivadas del incumplimiento de las normas, de la falta de garantías y certeza jurídica, de la falta de respeto a los derechos humanos, de la persistencia de la corrupción y la impunidad—, se comienzan a procesar en las instancias judiciales, con

¹ Doctora en estudios urbanos con especialidad en historia urbana; profesora investigadora del área de sociología urbana del Departamento de Sociología y de la maestría en planeación y políticas metropolitanas en la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

el ánimo de presentar sus demandas no sólo como aspiraciones legítimas, sino como derechos exigibles. Lamentablemente, en dichas instancias también privan estas prácticas, lo que tiene un efecto pernicioso en la gestión de la política y en la resolución de los conflictos, como se podrá observar.

Patrice Melé (2012) y otros investigadores han utilizado el concepto de “conflictos de proximidad” para referirse a los que movilizan a las personas afectadas por obras o iniciativas que modifican desfavorablemente su entorno inmediato. Desde esta perspectiva, el conflicto se identifica como una modalidad de relaciones entre grupos, entre los residentes y los poderes públicos. Lo interesante de la propuesta es que reivindica la potencialidad o productividad del conflicto en tres ámbitos: territorial, jurídico y político, y conjunta dos ámbitos que tradicionalmente se analizan por separado: políticas y conflictos patrimoniales y conflictos medioambientales, que desde mi perspectiva tienden a juntarse cada vez más.

La *territorialización* se refiere al conjunto de arreglos sociales que el conflicto pone en juego en el territorio en cuestión (Melé, 2006). Las redes de habitantes que emprenden una acción colectiva practican una sociabilidad constitutiva de territorialidad, fuertemente anclada al espacio. Así, la producción/promoción del territorio consolida la territorialidad específica producida por la acción colectiva. Pero se trata también de un proceso que implica la confrontación de los habitantes movilizados con los modos de espacialización de la acción pública (Melé, 2012).

Por *juridificación* entendemos un proceso de regulación legal de la vida social (Melé *et al.*, 2012: 17) mediante la resignificación del derecho por parte de los actores involucrados en los conflictos sociales (Azuela y Cosacov, 2014). El incremento del papel del Poder Judicial, especialmente por la falta de especificidad de las regulaciones legales o por su ausencia, y el surgimiento de nuevas áreas, conflictos y problemas que se sustentan en la defensa de los

derechos humanos, han implicado “un aumento en la actividad litigiosa en torno a los derechos de la ciudadanía en casos cuyo desenlace tiene consecuencias políticas o sociales o cambian algunas políticas públicas, y una mayor presencia discursiva en la vida pública de los conceptos de ciudadanía basada en derechos, derechos humanos y Estado de derecho y derecho a la ciudad” (Domingo, 2009: 34). Es decir, las luchas y la resolución de conflictos urbanos se centran, además de en los derechos a estar informados e informar y participar a la toma de decisiones, en los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales, como el derecho a la vivienda, a una vida digna y de calidad, al medio ambiente sano, al patrimonio común, al agua y la salud, con la intención de hacer exigibles y justiciables esos derechos que les han sido negados, en este caso, por las políticas y los proyectos urbanos.

Respecto a la *productividad política* de los conflictos de proximidad, Melé (2012) reconoce que se constituyen en el escenario del debate, porque pueden llevar las controversias en el espacio público mediático o crear instancias de negociación para el acuerdo; los conflictos contribuyen a la producción de una nueva forma de espacio político cuya función no consiste en institucionalizar los conflictos, sino en construir las condiciones que permitan que los discursos sean escuchados y transformados en decisiones políticas. Esta idea de la concertación se reconoció ampliamente hasta la década pasada, pero ya no ocurre más; lo que vemos en la actualidad son rasgos de autoritarismo y represión, un permanente enfrentamiento entre los vecinos y los poderes públicos, que se niegan a escucharlos, y los reprimen. “La sociedad exige un Estado de derecho, la autoridad ofrece a cambio su proyecto de ciudad en el que no nos han incluido” (MacGregor, 2013).

Debido a esta política de gobierno, ¿en qué medida se puede hablar de transacciones y productividad jurídica y política de los conflictos de proximidad?

A manera de respuesta tentativa, o hipótesis, esta productividad no se logra por la orientación de la política pública, la debilidad de las instituciones y, en especial, la corrupción y la impunidad que prevalecen en la gestión de los conflictos, y por lo tanto en la violación permanente de los derechos humanos.

Para responder a esta pregunta, me he planteado dar cuenta de la presencia de estos elementos en los conflictos y las movilizaciones de los vecinos en la ciudad, y para ello me propongo, en un primer momento, describir las características y la orientación que ha tomado la política urbana en la ciudad de México, el interés de la jefatura de gobierno por convertir a la capital en una “ciudad alfa”, como lo ha declarado —es decir, promover el desarrollo de la ciudad a través de fuertes inversiones inmobiliarias, nacionales y extranjeras, a través asociaciones público-privadas (formales e informales), lo que deriva fundamentalmente en un nuevo enfoque de gestión, de estrategias de competitividad urbana y *city marketing*, que ha llevado a la violación sistemática de ordenamientos y derechos humanos con un discurso bien estructurado alrededor—, y, en un segundo momento, dar cuenta de las repercusiones y las implicaciones que tienen tanto los megaproyectos como la construcción de cientos de edificios y desarrollos inmobiliarios por toda la ciudad, y en función de esto presentar las demandas y reivindicaciones de las organizaciones y redes vecinales, centrando la reflexión en los problemas de corrupción e impunidad y en el requerimiento de leyes adecuadas y certeza jurídica, incluida una propuesta de moratoria urbana.

Este trabajo es parte de un proyecto de investigación interdisciplinario e interinstitucional financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), denominado “Ciudad global, procesos locales: conflictos urbanos y estrategias socioculturales en la construcción del sentido de pertenencia y del territorio en la Ciudad de México”, cuyo objetivo general es: “Analizar algunos

conflictos sociales en la ciudad de México en torno al uso, significado y apropiación del territorio urbano, en donde la lógica global irrumpe y transforma los procesos locales; y a partir de ello los grupos insertos en estos procesos generan estrategias socio-culturales y políticas para consolidar su pertenencia local y construir formas diversas —y difusas— de ciudadanía sustantiva en la ciudad de México”. Se trata de una investigación exploratoria, en donde predomina la metodología cualitativa. Los resultados que aquí se presentan son fruto de la aplicación de diversas técnicas, como la observación participante (en diversas manifestaciones, foros, seminarios y actividades de las organizaciones), la entrevista y el sistemático seguimiento hemerográfico.

ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA URBANA Y EL SENTIDO DE LA MARCA CDMX

Carlos de Mattos (2008) considera que son tres las tendencias que constituyen la nueva fase de modernización capitalista, y aparecen como las principales causas del desencadenamiento y el fortalecimiento de la mercantilización del desarrollo urbano: 1. La incontenible financiarización de la economía mundial, que con el estímulo de las políticas de desregulación, privatización y liberalización generó un aumento sustantivo de la oferta de capital, una parte importante de la cual se orientó a la inversión inmobiliaria; 2. El abandono de los esfuerzos por promover una planificación urbana racionalista, normativa y centralizada, y su reemplazo por un enfoque en el que priman los criterios de neutralidad y subsidiariedad del Estado, lo que limitó significativamente el papel gubernamental en la gestión urbana, y 3. La generalización —en el marco de este nuevo enfoque de gestión urbana— de estrategias de competitividad urbana y *city marketing*, con las cuales las autoridades buscan, explícita y deliberadamente, atraer capitales

nacionales y extranjeros. Estos tres elementos han llevado a que la plusvalía urbana haya ganado una creciente importancia como criterio urbanístico y que las inversiones inmobiliarias privadas hayan pasado a jugar un papel crucial en la transformación urbana.

Yendo más allá, Carlos Vainer (2000) considera que la productividad y la competitividad —propias de la economía global— constituyen la “nueva cuestión urbana”, donde los intereses empresariales se presentan en detrimento de la ciudad como espacio público y político, un rasgo claro de la construcción de la ciudad sin ciudadanos. La ciudad es una mercancía y, como tal, es puesta en venta en un mercado en donde otras ciudades también están en venta. De ahí la importancia del *marketing* de ciudades y la necesidad de esos productos urbanos, que bien pueden ser una oferta cultural o una imagen, por lo que los planes estratégicos remarcan permanentemente la importancia de colocar a la ciudad en el contexto internacional y en uno de los primeros niveles del *ranking* internacional de ciudades.

Un difundido principio dentro del *marketing* corporativo señala que las empresas venden productos, pero comercializan marcas, que se han convertido en la herramienta fundamental de los gerentes privados, y ahora públicos, para diferenciar sus productos de los de sus competidores, de ahí que las marcas se han convertido en sus activos más valiosos. Fortalecer o reinstalar la marca-ciudad o de territorios se presenta como un poderoso activo de la gestión contemporánea en el desarrollo de una imagen pública, interna y externa, de aceptación, en referencia a la ciudad o región. La nueva agenda política territorial, que excluye las formas adoptadas por el urbanismo desarrollista y/o racionalista, da lugar a una gestión selectiva y localizada, de valor estratégico y con excepcional significación simbólica (Paz, 2004a). Los nombres de las ciudades se vuelven marcas. El de la Ciudad de México ya es, incluso, una marca registrada.

Para conocer cómo aprovechan las ciudades sus cualidades y son proyectadas hacia el exterior mediante sus marcas, el diario inglés *The Guardian* le solicitó a la consultoría Saffron Brand Consultants un “barómetro de marcas de ciudades”. Considerando activos como infraestructura, atracciones, clima, transporte, seguridad y prosperidad económica, así como las tendencias en las menciones en redes sociales, se asignó un puntaje de cero a diez. De una lista de 57 ciudades, la ciudad de México se ubicó en el lugar 17, sólo superada por una ciudad latinoamericana, Río de Janeiro, y con una calificación de 7.0 en el área de activos y de 6.4 en las tendencias en redes sociales, cuando el promedio de las 57 ciudades fue de 4.9 y 5.7, respectivamente (*El Economista*, 2014).

Sin lugar a duda, la marca Ciudad de México (CDMX, letras blancas sobre fondo rosa mexicano) se ha ido posicionado internacionalmente, con su incorporación a los aviones de Aeroméxico, a los taxis y camiones (especialmente a los que circulan en áreas turísticas), a grandes obras, donde se dejan las letras como firma de autor, como el Zócalo, las glorietas de Masaryk y las Cibeles, a globos aerostáticos en eventos internacionales, a la presentación de proyectos y programas, entre muchos más. Pero lo más relevante es que esta estrategia de posicionar a la ciudad como una de las más importantes del mundo tiene grandes implicaciones en los mecanismos de gestión, que tienden a ser excluyentes e impactan en las condiciones y la calidad de vida de los ciudadanos.

Influida por la competencia con otras ciudades, la ciudad de México se ha convertido en una empresa; es decir, un agente económico que actúa en el contexto del mercado, considera a los agentes privados como los más dinámicos e innovadores y, para atraer inversores, desarrolla una nueva forma de gestión a través de mecanismos e instrumentos de “colaboración público-privada”, perspectiva que se incorpora claramente al marco jurídico y

programático de la ciudad, en especial al desarrollo económico (GDF, 2014a) y al desarrollo urbano (GDF, 2010), con cuyos reglamentos, bandos, acuerdos o normas, planes y programas, se apunta en esta dirección. Esta visión, que sigue la lógica del *marketing urbano*, concibe a la ciudad como un sistema donde sus actores (en este caso empresas, instituciones y gobierno) se basan en una planificación y gestión consecuente con las relaciones de intercambio de una ciudad con sus mercados.

De esta suerte, el gobierno de la ciudad se ha planteado “orientar el desarrollo urbano hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, que potencie las vocaciones productivas y fomente la inversión, lo que implica: 1. Desarrollar una estructura urbana que reconozca las diversas vocaciones y capacidades en el uso de suelo, infraestructura y servicios de cada región o sector del territorio; 2. Establecer zonas de desarrollo económico y social, para generar vocaciones productivas específicas que atraigan la participación de asociaciones estratégicas; 3. Fortalecer centralidades existentes o en formación, para impulsar la consolidación de una estructura urbana por sectores, mediante la ejecución de programas y proyectos, generando un sistema policéntrico compuesto por nodos y corredores urbanos, y 4. Establecer nuevos procesos de rescate y revitalización en zonas de valor histórico en las diferentes regiones de la entidad, recuperando la experiencia del centro histórico (GDF, 2013).

Así, con el objetivo de promover inversiones nacionales y extranjeras, y a la vez garantizar mayor plusvalía económica e inmobiliaria, se conformó la empresa paraestatal Agencia de Promoción Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México (Procdmx, antes Calidad de Vida), que tiene como misión “promover y realizar proyectos estratégicos bajo esquemas de asociación y participación con la ciudadanía, la academia y el sector privado nacional y/o extranjero y los activos del gobierno,

para el desarrollo económico y social y el valor patrimonial de la ciudad”. Su papel es identificar, concertar y desarrollar proyectos que promuevan la competitividad y eleven el valor patrimonial y la infraestructura pública de la ciudad a través de cinco ejes principales: infraestructura temática (Zodes), movilidad inteligente, tecnología para el desarrollo urbano sustentable, industrias creativas y turismo e inversión nacional y extranjera.

*Zonas de desarrollo económico y social
y sistema de actuación por Cooperación*

Hay una gran polémica en torno a las zonas de desarrollo económico y social (Zodes), que son, de acuerdo con el gobierno, “áreas que se desarrollan por asociaciones estratégicas cuyas condiciones de ubicación, usos de suelo, equipamientos y otros activos intangibles de gobierno, al aplicar una vocación productiva, potencian y generan inversión e infraestructura social para recuperar, urbanizar, redensificar, sustentable y cualitativamente, la zona con servicios públicos dotándola de conectividad y movilidad para elevar el valor patrimonial de sus habitantes” (Procdmx, 2014).

Esta figura, que no aparece en la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda, ha sido reconocida como un “instrumento” de desarrollo urbano para lograr los objetivos planteados, pero no pasa por los mecanismos y las autoridades tradicionales (la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno, los jefes delegacionales, la Procuraduría Ambiental y el Ordenamiento Territorial); no obstante, una vez aprobada por el consejo de administración del Procdmx, con el visto bueno del jefe de gobierno, se considera legal. La discrecionalidad y la espontaneidad con que se maneja (es decir, sin planeación) favorece la especulación privada, especialmente por el incremento del valor del suelo, y genera un gran descontento entre los habitantes de la ciudad.

Para darles cierto sustento jurídico, las Zodes se desarrollan sobre la figura jurídica “sistemas de actuación por cooperación” (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, título V capítulo II) y tienen como objetivo articular la acción de los sectores público, social y privado para la realización de proyectos urbanos y de obras, que pueden ser privados, sociales o por cooperación, y susceptibles de llevarse a cabo en un “polígono de actuación”, como lo disponen la misma ley y su reglamento. Dentro del Sistema de Actuación por Cooperación se ejecutan obras y proyectos para el beneficio del entorno urbano. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) se encarga de coordinar y establecer los convenios de concertación con otras dependencias de la administración local y los propietarios de los inmuebles.

La forma de operar es la siguiente: los propietarios solicitan a la Seduvi la autorización de un polígono de actuación mediante un sistema de cooperación, en proyectos que desde su perspectiva generarán beneficios directos al entorno urbano. Una vez definido y aprobado el proyecto y el polígono de actuación, se celebra un convenio entre el gobierno y los propietarios del inmueble. En dicho documento —que se publica en la *Gaceta Oficial*— se definen las obligaciones de los particulares, así como las acciones del gobierno y, sobre todo, el destino de las aportaciones y los recursos de los participantes, e incluso de manera cínica se establecen (aunque no siempre ocurre) los instrumentos y mecanismos para garantizar la claridad y transparencia en el manejo de los bienes y recursos aportados (GDF, 2010).

La ley establece que en un sistema de actuación por cooperación, la dirección y rectoría quedan a cargo del gobierno, quien se compromete con los particulares a facilitar los trámites para obtener las licencias, los permisos y las autorizaciones de las obras y los proyectos, conforme al marco jurídico vigente, y los particulares a que los proyectos y las obras cumplirán con las especificaciones

técnicas y de calidad. El gobierno de la ciudad también es el responsable de que se cumplan, o de cumplir, las recomendaciones que se establezcan en el dictamen de impacto urbano y de ejecutar las medidas de mitigación adicionales en materia ambiental, de vialidad, agua, drenaje, protección civil, manejo de residuos sólidos y demás previstas por las disposiciones legales respecto al entorno del proyecto. La falta de compromiso y la discrecionalidad con que se manejan estos proyectos generan muchas controversias con la población, como se verá más adelante.

De acuerdo con la ley, también cabe la posibilidad de que se desincorporen bienes de dominio público para el desarrollo de proyectos administrados por fideicomisos privados sin necesidad de justificar su utilidad pública. Éste es el caso, por ejemplo, de la Arena Ciudad de México, que contempló la participación de la administración pública del Distrito Federal y del sector privado en la construcción y operación de una arena polivalente, a cargo del Grupo Super Espectáculos, en un terreno de la ex refinería de Azcapotzalco aportado por el gobierno. Para este proyecto hubo mucha oposición vecinal, pero no lo pararon; el que sí se pudo detener fue el foro-estadio, que seguía el mismo esquema.

Otro caso es el proyecto que se firmó con Promociones y Servicios Santiago para la construcción de un desarrollo inmobiliario de usos mixtos con la edificación de la torre Santander, que tiene autorizados hasta 290 metros de altura (65 pisos), por lo que sería la más alta de América Latina (ha estado detenida desde hace tiempo). El polígono se integra por ocho predios frente a la glorieta de Colón, en la colonia Juárez; con los recursos que el propietario aportó (poco más de 33 millones de pesos) se rehabilitó una parte de la Plaza de la República y las calles aledañas (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de julio de 2010).

Un caso más es el del Fideicomiso del Sistema de Actuación por Cooperación para el Fomento de Acciones de Mejoramiento

y Conservación en el Ámbito del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Santa Fe en las Delegaciones Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón, que se constituyó con la finalidad de que los recursos (14 millones de pesos) aportados por las inmobiliarias que construyeron la supervía poniente y varios de los desarrollos urbanos de la zona se destinaran al mejoramiento y la conservación de los pueblos de San Bartolo Ameyalco, San Mateo Tlaltenango y Santa Rosa Xochiac, en las delegaciones mencionadas, afectados por las obras. Por distintos testimonios sabemos que se los gastaron las delegaciones y muy poco se vieron beneficiados los pueblos.²

Finalmente, el más reciente, aprobado en 2014, es el Sistema de Actuación por Cooperación para el Mejoramiento y Consolidación Sustentable del Desarrollo Urbano de la Zona Denominada Granada, en la delegación Miguel Hidalgo. De la misma manera, se decretaron sistemas de actuación por cooperación para las colonias Doctores, Tacubaya, Alameda-Reforma, La Mexicana y Distrito San Pablo.

Estos mecanismos, así como las Áreas de Desarrollo Económico y Social (ADES) previstas en la Ley de Desarrollo Económico del Distrito Federal, buscan agilizar el cambio de uso de suelo para beneficiar a los grandes desarrolladores inmobiliarios, sin que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal intervenga. En el caso de las ADES, es la Secretaría de Desarrollo Económico la

² En el 2009 se reportaba que se habían gastado los recursos en la adquisición de “equipo de cómputo y mobiliario” para las escuelas primarias Maestros de México y Vicente Guerrero, ubicadas en San Mateo Tlaltenango: 60 computadoras, 60 mesas, 60 sillas, 60 *no breaks* y 6 impresoras, por la cantidad de 1 077 186 pesos, y tres cuartas partes de la edificación de dos aulas en la escuela Maestros de México para la biblioteca y la sala de cómputo, por la cantidad de 1 843 266.29 pesos. El saldo en la cuenta del Fideicomiso, al 31 de diciembre de 2010, ascendía a 14 678 931.02 pesos, distribuidos de la manera siguiente. San Mateo Tlaltenango: 7 127 884.72 pesos; San Bartolo Ameyalco: 7 360 955.72 pesos, y Santa Rosa Xochiac: 190 090.58 pesos (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 22 de febrero de 2012). El Fideicomiso ya no opera.

que tiene facultades para cambiar el uso de suelo, invocando un interés económico.

Por otra parte, la agencia Procdmx, por medio de la Plataforma de Asociaciones Estratégicas (PAE), permite la desincorporación de bienes públicos a favor de particulares utilizando el Programa de Incorporación Temporal de Bienes (PITB) sin recurrir a los concursos de licitación u otras formas de concesión previstas en diversos ordenamientos jurídicos, lo que le otorga amplia discrecionalidad al gobierno de la ciudad, marginando fuertemente al grueso de los habitantes de la urbe. Con esto se busca la reactivación de espacios no utilizados o abandonados (predios baldíos o bodegas) para el beneficio social (consultorios, bibliotecas, espacios deportivos o comunitarios), con inversionistas que apoyen. La propuesta incorpora cuatro ejes temáticos: infraestructura social, movilidad inteligente, tecnología para el desarrollo sustentable e industrias creativas y turismo. Los centros de transferencia modal (Cetram) son parte de este proyecto.

En el caso de las Zodes, la primera de estas intervenciones, la Ciudad de la Salud, se está llevando a cabo en una zona ubicada en la delegación Tlalpan, en la zona de hospitales. “De acuerdo con las autoridades para este proyecto, se prevé una inversión cercana a los 6 mil millones de pesos a cargo de la iniciativa privada, que implican el desarrollo de infraestructura hospitalaria, espacios urbanos y mejor transporte público. Representa una inversión del conjunto Médica Sur, que aportará cinco mil metros cuadrados de terreno para el desarrollo de infraestructura hospitalaria, como la Escuela de Enfermería y Medicina de la Ciudad y la Clínica de Atención a la Diabetes y Obesidad Infantil (instituciones públicas). Se ampliará el hospital Médica Sur, se instalará la clínica Mayo, hoteles y centros comerciales y desarrollos inmobiliarios para la clase media y media alta, así como torres de consultorios” (*Contralínea*, 4 de febrero de 2015). “La propuesta final del Plan

Maestro Zodes Ciudad de la Salud, estima una inversión cercana a 182 millones de pesos en infraestructura urbana (0.56%) y de 32 mil 465 millones 657 mil 900 pesos en desarrollo inmobiliario (99.44%), que incluye la generación de vivienda, comercios y servicios asociados a la vocación de atención médica” (*La Jornada*, 6 de abril de 2014). Las construcciones avanzan, pero no se identifica una intervención integral. Se prevé que concluya en once años.

Otro proyecto es la Ciudad Administrativa, en la colonia Doctores. Siguiendo la recuperación del centro histórico, y con la intención de redensificar esta zona de la capital, se pretende intervenir, a través de un sistema de actuación por cooperación, la vivienda, la movilidad, la infraestructura, el equipamiento, los servicios, los espacios públicos, la cultura, las áreas verdes y el medio ambiente y el desarrollo social.

Por otra parte, el 23 de diciembre de 2013, el gobierno del Distrito Federal publicó en la *Gaceta Oficial* el decreto de desincorporación de un inmueble (planta de asfalto) ubicado en la colonia Ajusco, delegación Coyoacán, con una superficie de 152 mil 603.54 metros cuadrados de terreno y 11 mil 48.30 metros cuadrados de construcción para destinarlo al proyecto Ciudad del Futuro.³ Considerando que este polígono (rodeado de colonias populares) se ubica muy cerca de Ciudad Universitaria, se decidió que la vocación del proyecto se podría definir para establecer instituciones e infraestructura vinculada a la ciencia y la tecnología, como la Secretaría de la Ciencia y la Tecnología, una biblioteca digital, una fábrica de aplicaciones, un parque científico, un centro especializado de servicios en imagenología; desde luego, con nuevos equipamientos urbanos (se habla de una planta de captación

³ El polígono de 208 hectáreas involucra a las colonias Comuneros de Santa Úrsula, Cantera Puente de Piedra, Pueblo Quieto, Toriello Guerra, Belisario Domínguez, Ampliación Isidro Fabela y Barrio del Niño Jesús. La mayoría son colonias populares y de clase media y media alta.

y reciclamiento de agua), vivienda asequible y oficinas, incluso un barrio universitario, entre otros (documento ejecutivo Zodes-Ciudad del Futuro, Procdmx). La asamblea de los Pedregales de Coyoacán ha dado una fuerte lucha para frenar su desarrollo; ha instalado un plantón permanente y realiza diversas actividades de resistencia y protesta, y actividades culturales en “defensa del agua y de nuestro territorio”. Por ahora el proyecto está parado.

Desde el 2014, los pobladores de Coyoacán han puesto más de trescientas denuncias ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) debido a que la delegación incumple con las normas del plan de manejo y salvaguarda de áreas verdes, con el derribamiento de árboles y la ausencia de factibilidad de servicios. Una de estas denuncias es la de Ciénega 28, en el pueblo de Los Reyes, proyecto que Sacmex determinó inviable y aun así se sigue realizando:

La complicidad de la delegación con las inmobiliarias y demás inversionistas se aprecia en los permisos otorgados a la empresa Quiero Casa, que ahora se encuentra construyendo sobre un venero subterráneo que abastece a los manantiales aún latentes en Coyoacán y zonas aledañas que vienen desde la delegación Magdalena Contreras. Nos enfrentamos a un entramado de instituciones corruptas que permiten a costa de la devastación ambiental proyectos inmobiliarios y comerciales de alto impacto, siendo los más perjudicados los habitantes originarios (Coordinación de Asambleas de los Pedregales de Coyoacán, 2016).

Además, reclaman la suspensión del proyecto Ciudad del Futuro y regresar el predio de la planta de asfalto al patrimonio de la ciudad, evitando así la transformación urbana desmedida de las colonias aledañas.

Asimismo, con el argumento de que el desarrollo urbano debe transitar hacia una “ciudad compacta, policéntrica, dinámica y equitativa”, se presenta el Corredor Cultural Creativo Chapultepec. En mayo de 2015, el gobierno de la ciudad dio a conocer este proyecto que propone principalmente un parque vertical y estacionamientos subterráneos desde la avenida Chapultepec hasta la glorieta de Insurgentes, junto con varias calles aledañas, en un polígono de 116 mil metros cuadrados que se concesionaría a la iniciativa privada.

Este proyecto, como la supervía poniente, ha generado una gran movilización, debates y reflexiones por parte de las organizaciones vecinales, de académicos y urbanistas, quienes ganaron un amparo y lograron una consulta pública. Además de la oposición radical a la privatización del espacio y la imposición del proyecto, se convoca a revalorar la política y los proyectos urbanos. “El beneficio de una mayor gobernabilidad y de un desarrollo urbano más incluyente, debería también plasmarse en una importante revisión de la Ley de Participación Ciudadana pues sólo a través de los consensos entre las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales se podrán diseñar estrategias que impulsen positivamente la transformación de la ciudad” (Coulomb, 2015). Se realizó la consulta y ganó el “No” a la construcción. Por ahora está parado, pero se construyen el centro de transferencia modal (Cetram) Chapultepec y otros proyectos periféricos.⁴

Éste ha sido un proyecto sumamente controvertido y plagado de irregularidades, como lo describe Alberto Ruy Sánchez, ex integrante del consejo rector sobre el proyecto de renovación de la avenida Chapultepec (al que renunció):

⁴ Para ampliar la información, en el *blog* “México para los mexicanos” aparece una lista de artículos publicados a favor y en contra del proyecto. Disponible en: <<http://mexicoparalosmexicanos.blogspot.mx/2015/09/recopilacio-de-notas-de-critica-y-apoyo.html>>.

Entre más profundicé en los documentos disponibles, otros fueron pedidos y se nos negaron, más pude comprobar lo grave y peligroso de lo que se pretende hacer pasar como un proyecto de beneficio para la ciudad. Pronto se hizo evidente que no existe un estudio serio y completo del impacto urbano. Los supuestos beneficios para la ciudad que la propaganda no deja de enunciar son puras intenciones sin fundamento. Hay un interesante estudio urbano pero tan sólo de la colonia Juárez y de una cuadra al lado de Chapultepec. Una de las conclusiones que se deducen de una lectura desinteresada de ese estudio es que en las condiciones actuales el Corredor Chapultepec convertirá sin duda a la mitad de la colonia Roma y a una parte de la Condesa en algo similar a lo que ahora es la Zona Rosa. Un desastre urbano.

No se ha estudiado a fondo y responsablemente el impacto ecológico (...). Tampoco se ha estudiado verdaderamente el impacto social (...). No se ha estudiado seriamente el peligro sísmico en una de las zonas (...). No se ha estudiado ni por asomo qué tipo de proyecto cultural se quiere o se requiere, aunque se anuncia en el título como una de las marcas fundamentales del Corredor. (...)

Existe un estudio económico del proyecto. Pero está hecho llanamente como se hace el *Business Plan* de un edificio. Y con el gobierno como un socio más aportando el terreno. No es un estudio económico urbano que tome en cuenta los intereses de la ciudad a mediano y largo plazo. Y, sobre todo, que piense en la ciudad como un todo (Ruy Sánchez, 2015).

La figura de las Zodes ha sido cuestionada por su ilegalidad, pues busca cambiar usos de suelo en zonas enteras sin consultar a la ciudadanía. Lo mismo se pretende con los planes maestros y los centros de transferencia modal, mientras que los cambios de uso de suelo en la ALDF se aprueban al vapor, sin contar con los dictámenes técnicos requeridos por la ley. Es decir, hay una ofensiva

oficialista por cambiar usos de suelo de manera indiscriminada en toda la ciudad, sin tomar en cuenta las leyes vigentes. Llama la atención el Cetram Chapultepec (incluirá una torre de oficinas de 41 niveles, un hotel, restaurantes y un supermercado).

Un proyecto similar se presentó en el 2011 y no prosperó por problemas con una auditoría realizada por la Contraloría General, en la que se asienta que la empresa ganadora tenía información privilegiada, lo cual no permite “acreditar la imparcialidad en el proceso de selección”; además, la documentación entregada por la empresa ganadora “muestra fechas de elaboración previas al propio proceso de selección” y “no cumple con el requisito del capital social requerido *per se*”, como se asentó en una columna periodística (*Excélsior*, 9 de mayo de 2016).

En la misma columna se da cuenta de la corrupción público-privada, pues a pesar de que la auditoría asienta claramente que la empresa ganadora contaba con información privilegiada, siendo, además, una empresa fantasma y sin solvencia financiera, el gobierno nunca impugnó la licitación. “Pero el contrato sigue adelante en la actual administración. Incluso, se acaba de anunciar la creación de un fondo de miles de millones de pesos para apalancar a los desarrolladores involucrados en el proyecto, incluyendo la empresa insolvente que ganó la licitación” (*Excélsior*, 9 de mayo de 2016).

La obra no tiene permiso del Instituto Nacional de Antropología e Historia, no fue cabildeada con los vecinos, su legalidad es dudosa, las respuestas de las autoridades al respecto son vagas, el gobierno de la ciudad parece tener prisa y deseos de imponer “hechos consumados”. Los vecinos se organizan y pelean, de nueva cuenta, para que las empresas privadas no se adueñen de pedazos de la ciudad.

DESARROLLO HABITACIONAL Y COMERCIAL

Para promover la inversión inmobiliaria, el gobierno de la ciudad estableció en el 2013 un convenio con la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI), en el que se estableció que en los siguientes tres años se darían todas las facilidades para lograr una inversión de 10 mil millones de dólares. Según Salomón Chertorivski, cada día puede ser mejor, “más práctico, fácil y amigable el clima, para que conviva una ciudad que no necesariamente debe de tener reglas excesivas para la construcción (ya se modificó el reglamento⁵) sino con simplificación y homogeneización se extenderán las posibilidades para los desarrolladores” (*Inversión Inmobiliaria*, 19 de diciembre de 2014).

En la ciudad de México operaban 52 proyectos que ofrecían oficinas, y otros 36 ya contaban con autorización, pero todavía no estaban operando. Tan sólo en Nuevo Polanco se habían invertido mil millones de dólares en dos millones de metros cuadrados de construcción. Estos nuevos desarrollos transformaron el perfil de la zona con edificios de más de 18 niveles, ejerciendo una presión de plusvalía en las zonas habitacionales colindantes, que son colonias populares. Pero ésta no es la única zona donde se han realizado inversiones de este tipo; del 2013 a la fecha se han destinado 6 600 millones de dólares en construcciones para vivienda, espacios de usos mixtos y oficinas, la mayoría en el centro y poniente de la ciudad, donde se ubica 90% de los pro-

⁵ No obstante, las violaciones y agresiones a los habitantes de la ciudad se siguen presentando. La más reciente es el decreto que modifica el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, en el 2016, con el que se permite a las desarrolladoras inmobiliarias violar el uso de suelo. Lo grave es que se derogó la fracción cuarta del artículo 250 de dicho reglamento, en donde se establecía que sería motivo de clausura usar una construcción o parte de ella para un uso diferente al autorizado, por lo que ahora se puede violar el uso del suelo sin consecuencias.

yectos desarrollados por las constructoras inmobiliarias afiliadas a la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios. Respecto a las oficinas, entre 2013 y 2014 se incrementaron en 10%, principalmente en Paseo de la Reforma, Insurgentes, Polanco y el corredor norte, concentrando 67% de las oficinas en la ciudad (*Inversión Inmobiliaria*, marzo de 2015).

Pero la historia comienza antes, y es otra cara de la dinámica urbana e inmobiliaria. La reconversión de la ciudad se inició a partir del bando 2, emitido en el 2001 por el entonces jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, permitiendo el cambio del uso de suelo para facilitar la inversión inmobiliaria y la construcción de viviendas en las cuatro delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez,⁶ medida que fue anulada en el 2007 y generalizada para toda la ciudad. Además se estableció la norma general de ordenación número 26, para regular la producción de vivienda de interés social y popular en la ciudad, permitiendo la construcción de hasta seis niveles, con un porcentaje mínimo de áreas verdes, la exención total del área de donación y de cajones de estacionamiento. Con esta norma se buscaba que los desarrolladores privados o públicos que construyeran vivienda de interés social quedaran libres de cualquier trámite y tan sólo presentaran la licencia de construcción. Esta norma ha sido aprovechada por los inversionistas inmobiliarios, que además se han beneficiado de los incentivos fiscales otorgados por el gobierno de la ciudad y de una tramitología mucho más sencilla y ágil, por lo que han hecho lo que han querido; en especial,

⁶ El bando 2 restringe el crecimiento de la mancha urbana en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, con la intención de proteger las zonas de recarga del acuífero y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la ciudad. Con esta idea se impulsó el repoblamiento en las delegaciones del centro, que cuentan con una mayor infraestructura urbana de drenaje y agua, así como con escuelas, hospitales, transporte público, etcétera.

han construido vivienda que se anuncia como de “interés social” pero rebasa los montos y requisitos establecidos (Esquivel, 2010).

Tras diversas protestas y movilizaciones sociales por el crecimiento desmedido de las construcciones, la norma 26 fue suspendida en dos ocasiones, lo mismo que las normas 30 y 31, ante la férrea oposición de los vecinos, fundamentalmente porque violan los derechos humanos de los habitantes de la ciudad. Estas normas exentan a seiscientas colonias de la ciudad de las restricciones a la construcción impuestas por varios planes, como la altura permitida, el manejo de las áreas libres, los lugares de estacionamientos y el aumento en el coeficiente de utilización del suelo, que se incrementa 25%. Las normas fueron suspendidas, pero tanto el gobierno como los promotores inmobiliarios están exigiendo a la Asamblea Legislativa la aprobación de la norma, para seguir invirtiendo.

La densificación promovida por el bando se concentró en la construcción de vivienda nueva y la autorización de mayores alturas a las edificaciones existentes, olvidando estrategias útiles para la reconversión de lo existente. Por el contrario, algunos de los beneficios considerados por los especialistas sobre el modelo de ciudad compacta y la densificación de las metrópolis no han tenido efecto, como mejor servicio de transporte público, mayor facilidad para la dotación de servicios públicos (empieza a escasear el agua y disminuir la potencia eléctrica, por ejemplo, en la delegación Benito Juárez) y preservación de las áreas verdes (se ha construido a costa del espacio público).

Las irregularidades en la construcción y el abuso de los constructores han llevado a la movilización y denuncia permanente de los vecinos, en especial en la delegación Benito Juárez, que desde el 2000 empezaron a denunciar que las construcciones que se estaban realizando violaban las normas y el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional, aprobado en 1997, por lo que afectaban

considerablemente su entorno y calidad de vida, en especial por la insuficiencia de infraestructura y servicios.

En el 2004 se puso en marcha la reforma administrativa del Distrito Federal, que deroga la licencia de construcción, sustituyéndola por la manifestación de la construcción, que otorga la posibilidad de actuar a partir de la “buena fe”, bajo protesta de decir verdad. En ese año se actualizó también el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (que entró en vigor en el 2005) y se llevó a cabo una consulta, como marca la ley, con una encuesta hecha “a modo”, la cual fue descalificada por los vecinos, pues buscaba obtener las respuestas que avalaran una decisión ya tomada por las instituciones, dejando de lado las propuestas elaboradas y presentadas. Era tal la protesta y la indignación de los vecinos que en el 2007 algunos legisladores de la Asamblea Legislativa formaron la Comisión de Investigación para Valorar el Impacto del Otorgamiento de Licencias y Manifestaciones de Construcción que han Afectado el Desarrollo Urbano en Benito Juárez.⁷ La conclusión es que ahora “la calidad de vida de los pobladores de la Benito Juárez se ha visto severamente alterada. El hacinamiento poblacional, la contaminación de todo tipo que provocan las construcciones, así como los daños directos e indirectos que ocasionan la falta de agua y de energía eléctrica; la saturación de vialidades; la inseguridad y la persistente impunidad, han modificado las relaciones entre vecinos”.

⁷ El objetivo era: “Conocer el impacto que ocasiona el desmedido otorgamiento de licencias de construcción, así como autorizaciones de manifestaciones de obra, en la vida cotidiana de la población juarense, con el fin de detener y corregir estas acciones”. Este ejercicio se realizó a partir de cinco foros vecinales con representantes de las 56 colonias de la delegación, comparecencias de funcionarios de las instituciones relacionadas con el asunto (PAOT, Seduvi, Invi, delegación Benito Juárez) y recorridos por las colonias con los vecinos afectados y con representantes institucionales.

Aunque no se cumplen los objetivos establecidos por la citada comisión en el diagnóstico, se presentan centenares de testimonios de los vecinos respecto a las violaciones a la ley, el reglamento de construcción y el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Entre muchos otros, el siguiente:

El día que se autorizaron el bando 2 y la norma 26 empezó el calvario de los vecinos, muchos de los cuales tuvieron que emigrar. Otros se quedaron con sus muros fracturados, lo cual han aprovechado los constructores para comprarles a precios reducidos. Se ha deteriorado nuestra calidad de vida, también nuestra salud por el polvo, el ruido, la angustia que provoca el movimiento de las demoliciones. Nos asusta pensar en un terremoto, en que los drenajes se azolven y nos inundemos. Nuestros derechos adquiridos como colonos juarenses son violados y los ciudadanos nos sentimos indefensos y solos... solicitamos peritajes, pagamos notarios, y no pasa nada (testimonios de una vecina de la colonia Narvarte Poniente).

Entre 2003 y 2007, tan sólo de la delegación Benito Juárez se presentaron 101 demandas ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, la gran mayoría porque con las obras se contravenían los ordenamientos de la Ley de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcción (50%) y porque no se respetaban los lineamientos establecidos en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (40%), además de otros aspectos, como la tala de árboles, la extracción de agua o la falta de seguridad para proteger las construcciones aledañas y la integridad de los trabajadores (10%). Pero mientras se siguen todos los procedimientos, los constructores se amparan, a veces antes de iniciar la construcción.

En el 2010 se aprobó la Ley de Desarrollo Urbano, que fue objeto de amplios debates y cuestionamientos por especialistas en urbanismo, organizaciones civiles, vecinales y urbano-populares,

en particular por las amplias facultades que adquirirían el gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa, en detrimento de la participación de los ciudadanos en torno al cambio en el uso de suelo y los proyectos que perjudicarían ampliamente el entorno por no ajustarse a la normatividad.

De acuerdo con el artículo 41 de esta ley, el procedimiento para el cambio de uso de suelo es complejo, pero la expectativa de obtenerlo es amplia, pues luego de que se solicita a la Seduvi, los vecinos emiten su opinión —cuando logran enterarse del trámite—, se envía a un comité técnico, muy sesgado por su composición, que analiza el caso y emite la recomendación; si no lo hace en diez días se da por hecho que fue positiva (aunque no sea así) por *afirmativa ficta*. Después, la resolución se manda al ejecutivo, quien a su vez la envía a la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la ALDF para que la revise, sometiendo la decisión al pleno. La ALDF informa al ejecutivo y éste a su vez la transfiere a la Seduvi. Este trámite de ida y vuelta entre la ALDF, el jefe de gobierno y la Secretaría, por la dilación o el incumplimiento en las fechas, es profundamente discrecional. Si se considera que el comité técnico también tiene la alternativa de omitir su dictamen y de facto se considera como positivo, significa que en el proceso existen tres oportunidades de que se autorice un cambio en el uso de suelo por la omisión de alguna autoridad involucrada.

La aplicación del artículo 41 ha sido rechazada por grupos vecinales de distintas partes de la ciudad porque permite que cualquier persona distinta a una autoridad solicite un cambio en el uso de suelo de un predio. Esto ha favorecido modificaciones desproporcionadas, distintas a las vocaciones originales del suelo en varias zonas de la ciudad, privilegiando sobre todo la construcción de oficinas, negocios y grandes conjuntos habitacionales en áreas donde el uso de suelo vigente no lo permitía.

Dadas estas facilidades, los constructores comienzan la obra y después, de la manera descrita, consiguen el cambio en el uso de suelo, violando lo establecido en los programas delegaciones y parciales de desarrollo urbano. Así se han construido cientos de edificios en la ciudad de México, en donde hay una constante: la falta de transparencia en los factores para determinar el cambio en el uso de suelo y el parámetro de la mitigación de daños que decreta la autoridad, además de una importante corrupción e impunidad en todos los niveles, que han sido denunciadas por las organizaciones vecinales. Tanto los vecinos como la PAOT han documentado más de cuatro mil quinientas obras irregulares. “El crecimiento desordenado de la ciudad representa un ‘foco rojo’, especialmente en construcciones ilegales y violaciones a los usos de suelo, en los que las autoridades responsables de regularlas evaden su responsabilidad. La falta de planeación de desarrollo urbano, es violación a los derechos humanos” (*El Universal*, 5 de noviembre de 2015).

En julio del 2015 se tenía previsto en la agenda legislativa debatir sobre 46 solicitudes de cambio en el uso de suelo. Los vecinos se apostaron frente a la ALDF exigiendo que no fueran aprobadas. Los legisladores rechazaron 27 por considerar que los interesados no habían cumplido con los requerimientos técnicos y jurídicos indispensables. “Dos de los predios en los que se avaló el cambio de uso de suelo forman parte de los 11 que diversas agrupaciones vecinales (...) señalaron como irregulares, por estar operando ya conforme al uso de suelo que apenas están solicitando. (...) En ambos casos, actualmente funcionan como oficinas pese a que el uso de suelo vigente es habitacional, y el cambio requerido fue precisamente para legalizar el uso de oficinas” (*Sin Embargo*, 10 de julio de 2015).

En enero del 2014, había 65 denuncias en la Seduvi por la violación de la norma 26, de las cuales 11 habían terminado en juicios

de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En octubre de 2015 ya se habían presentado 208 quejas, de las cuales se integró la denuncia correspondiente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y se habían iniciado 18 juicios de lesividad (*La Jornada*, 6 de octubre de 2015).

De enero a septiembre de 2015, la PAOT recibió 122 denuncias ciudadanas e inició 11 investigaciones de oficio sobre proyectos desarrollados al amparo de la norma 26, con un total de 133 expedientes. En 76 de ellos se identificaron incumplimientos en el precio de venta establecido por la norma 26, por lo que se solicitó a las autoridades delegacionales, en el ámbito de su competencia, revocar la manifestación de construcción correspondiente; al Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, llevar a cabo la verificación en materia de desarrollo urbano (zonificación) e imponer las medidas cautelares y sanciones procedentes, y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda implementar las acciones procedentes para dejar sin efectos los certificados de zonificación de uso de suelo emitidos para cada caso. Adicionalmente, se les solicitó vigilar el cumplimiento de la norma respecto al precio máximo de venta de las viviendas en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Gobierno del Distrito Federal realizó la custodia, en atención a la solicitud de la PAOT, del folio real en siete expedientes.

Del primer día de enero al 30 de septiembre de 2015, la PAOT atendió 5 mil 227 solicitudes, de las cuales 2 mil 768 fueron denuncias ciudadanas ratificadas, relacionadas con temas de atención prioritaria, como agua, aire, animales, áreas naturales protegidas, áreas verdes urbanas, áreas de valor ambiental, emisiones a la atmósfera, residuos, ruido y vibraciones, suelo de conservación y uso de suelo. El resto de las solicitudes fue

analizado y canalizado a la autoridad competente. Entre 2010 y 2015, las denuncias se incrementaron en 125%. Las delegaciones con mayor número de denuncias fueron Benito Juárez (con 436), Cuauhtémoc (con 426), Álvaro Obregón (con 337) y Miguel Hidalgo (con 248), lo que representa 52.2% del total. De este total, 36.4% se refiere al uso del suelo. Se realizaron 34 investigaciones de oficio, principalmente por violaciones al uso de suelo urbano, afectaciones a las áreas verdes en suelo urbano y la probable violación en el uso de suelo por la construcción destinada a vivienda en la barranca de Tarango, catalogada como área de valor ambiental, así como por las posibles afectaciones a inmuebles incluidos en la Relación de Inmuebles con Valor Artístico, ya que no cuentan con el visto bueno de la Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble del Instituto Nacional de Bellas Artes (PAOT, 2015).

Por otra parte, representantes de más de sesenta agrupaciones vecinales⁸ presentaron una denuncia de hechos ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) por el presunto delito de violación al uso de suelo, al amparo del artículo 343 bis del Código Penal del Distrito Federal, que señala que es un delito usar dolosamente un predio de manera distinta a la establecida. Estas agrupaciones vecinales consideran que se ha cambiado el uso de suelo de manera arbitraria, sin involucrar a la ciudadanía, favoreciendo la discrecionalidad y el tráfico de influencias en los cambios en el uso de suelo, alentando la corrupción inmobiliaria y contraviniendo el propósito de los programas de desarrollo urbano, obviando los impactos en abastecimiento

⁸ Suma Urbana, Vecinos Unidos, Vecinos Unidos del Poniente, Moratoria Urbana Salvemos la Ciudad, Red-Ecomunidades y Vecinos en Defensa de la Ciudad de México, Frente Ciudadano contra las Zodes, Asambleas de los Pedregales de Coyoacán, diversas expresiones del Movimiento Urbano Popular, Red en Defensa de la Ciudad de México, Red Anáhuac en Defensa de los Bienes Comunes, entre muchas otras.

de agua, contaminación, tráfico vehicular, calidad de los servicios, protección civil e impacto visual.

Hoy se vende también la factibilidad de construir más pisos o densificar más los predios al permitir la eliminación de las áreas libres estipuladas por la ley. En efecto, ahora se puede comprar no sólo el suelo, sino el aire a partir de la figura de “transferencia de potencialidades”, pero también se puede aportar al gobierno de la ciudad a través de la agencia Procdmx una fuerte cantidad para obtener un permiso con la finalidad de eliminar el área verde de un terreno y construir 15 pisos en lugar de tres, como seguramente lo establece el programa delegacional.

¿Quién gana? El constructor, que va a construir un edificio donde la ley no lo permite, y la empresa Calidad de Vida [ahora Procdmx], que vende el suelo urbano por varios millones y que cuenta con el apoyo de Seduvi y del jefe de gobierno para cambiar la densidad de los predios y los usos de suelo. ¿Quién pierde? El dueño del predio, que vendió barato. Si la ley determinara lo que puede hacerse, en lugar de los funcionarios a nivel discrecional, la ganancia se habría ido al dueño del predio, en lugar de a la caja de esa empresa “paraestatal”. ¿Quién más pierde? La ciudad y la ciudadanía, ya que al ser discrecionales los cambios de usos de suelo se presentan problemas de seguridad en términos de edificaciones en zonas en las que el subsuelo es un peligro, saturando la ciudad en áreas donde la infraestructura no lo aguanta y beneficiando a grupos al darles condiciones especiales y dotarles de servicios que se quitan a otras colonias (testimonio, 2014).

En resumen, los vecinos organizados exigen:

- Una nueva ley y su reglamento, orientados a construir una ciudad equitativa, habitable, incluyente y democrática.

- Respeto al Estado de derecho, a las leyes y los reglamentos.
- Transparencia, información clara, precisa y verídica sobre los proyectos, planes y programas, atribuciones y funciones de los responsables; que se den a conocer los estudios de factibilidad e impacto que han sustentado los cambios de uso de suelo y demostrar la congruencia entre los usos de suelo actuales y la modificación solicitada, así como probar que el proyecto a realizar modifica favorablemente el potencial urbano del entorno donde se pretende llevar a cabo.
- Justicia y castigo a los funcionarios omisos y corruptos; dejar claras las responsabilidades de los funcionarios.
- Participación, no tomar decisiones sin antes consultar a los vecinos y que no sea solamente el gobierno central quien decida de manera discrecional lo que se va a realizar.
- Evitar y controlar la especulación inmobiliaria y el abuso, así como la calidad de las construcciones y, desde luego, no permitir ni fomentar las construcciones ilegales (que violen las normas).
- Implementar acciones de mitigación de daños; tener claridad de las condiciones del suelo, controlar los riesgos.

Algunas otras organizaciones están demandando una moratoria urbana, es decir, parar todos los proyectos que implican un cambio masivo y generalizado en el uso de suelo —sin consulta vecinal alguna— y frenar las construcciones que se levantan sin permisos de construcción o que violan la norma 26 y los programas delegacionales.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este texto, aunque de manera sucinta, se ha intentado dar cuenta de los problemas que enfrentan los habitantes de la ciudad a partir de una política de desarrollo urbano excluyente, inequitativa y antidemocrática, y de cómo ha cambiado el modelo de gestión tradicional, por lo que muchos de los problemas ya no se negocian entre el gobierno y los ciudadanos, porque no existe capacidad de diálogo y concertación en las autoridades para resolver y enfrentar los problemas de manera democrática. La gran cantidad de demandas con que concluimos el apartado anterior da cuenta de esto. Si bien muchas de las controversias y los conflictos que se dan entre vecinos, desarrolladores inmobiliarios y gobierno aparecen cada vez más en los medios de comunicación, las redes sociales y las calles, es decir, en el espacio público, y en esa medida podríamos hablar de productividad política, lo cierto es que las demandas y los argumentos no son escuchados y mucho menos transformados en decisiones políticas. En muy pocos casos se podría decir que prevaleció el interés general sobre el interés privado, es decir, que ganó la ciudad.

Por otra parte, se ha dado cuenta de algunas acciones jurídicas que se implementan. Habría mucho más por comentar al respecto, pues hay muchos casos que ejemplifican la gran variedad de recursos legales utilizados por los vecinos para defenderse de los actos de autoridad (por la falta de especificidad de las regulaciones legales, por su violación constante y por los conflictos en torno a los derechos humanos), que dan cuenta de la relevancia del Poder Judicial para la resolución de los conflictos urbanos. Desde esta perspectiva, podemos considerar que los conflictos de proximidad se han judicializado; sin embargo, no podemos hablar de productividad jurídica, ya que hasta la fecha no se han modificado las normas ni la ley ni los planes y programas a partir

de los cuales se genera el conflicto. Se han frenado algunos proyectos y modificaciones a las leyes, como el Programa General de Desarrollo Urbano y las normas 26, 30 y 31, pero sin repercusión alguna. Las leyes y los reglamentos se siguen violando, la corrupción y la impunidad siguen presentes, no se ha castigado a nadie y, por ende, la inconformidad y falta de confianza de la población en las autoridades y las instituciones es cada vez mayor.

Sin lugar a dudas, la contención y reversión de estas tendencias implica atender la condición ciudadana de la población, tanto por su pertenencia a la comunidad como por su condición de sujetos de derecho en una perspectiva integral. Esto supone necesariamente garantizar los derechos ciudadanos y transitar de la reivindicación de los derechos civiles y políticos a la de los económicos, sociales, culturales y medioambientales.

Los derechos humanos son una condición de ciudadanía, que es ante todo un proceso dinámico, fundamentalmente porque responde a las características de exclusión e inclusión de los diferentes momentos históricos y las condiciones en que se perfila y ejerce. La ciudadanía se amplía y se reafirma cuando los individuos adquieren derechos y extienden su participación a la creación de una ley y su aplicación. Así, a partir de los postulados neoliberales, el progresivo adelgazamiento del Estado, lo que implica una expropiación de la dimensión social por parte del mercado, de sus funciones protectoras, lleva consigo la imposibilidad de reconocer los derechos mínimos de la sociedad y la garantía de una buena calidad de vida.

Y es que la globalización y su modelo democrático funcional están desdibujando las fronteras entre lo público y lo privado, prevaleciendo los criterios de eficiencia y productividad sobre los criterios sociales de justicia que habían sido conquistados en las democracias modernas, con lo que lejos de significar mejoras en los índices de desarrollo humano nos destinan a retrocesos consi-

derables en la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población, violándose principalmente los derechos sociales, económicos, culturales y medioambientales (Ribotta, 2003).

Sin lugar a dudas, el reconocimiento de los derechos se ha posicionado en el discurso oficial, pero los hechos dan cuenta de todo lo contrario. Esto se debe, considera Prieto (1990: 19), a que los derechos humanos se han convertido en uno de los terrenos más fértiles de la demagogia política y de la insustancialidad teórica. Los derechos constituyen una categoría jurídica del derecho positivo y sólo adquieren eficacia donde éste los reconoce. Por su parte, Valencia (1997) considera que la contradicción se vislumbra entre las buenas intenciones de los discursos sobre los derechos humanos, que producen las instituciones internacionales y los Estados nacionales, y la realidad prevalecientes en muchos países: “Es pues, un contraste muy abismal entre la teoría y la práctica, entre el derecho y la vida cotidiana, el cual sólo mediante la gestión de los aparatos estatales y de los organismos internacionales, aunado a la participación ciudadana y sus movimientos sociales con el propósito de ver hechas realidad las promesas contenidas en las declaraciones y convenciones internacionales y locales en materia de derechos humanos” (Parra, 2013: 5).

Se reconoce que a pesar de la existencia del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), los derechos al medio ambiente sano, al agua, a la salud, a la vivienda, a la educación, al trabajo, al debido proceso, a la justicia, a la libertad de expresión, a la información, a la consulta, a la seguridad jurídica, entre otros, son violentados por acciones y omisiones cometidas por distintas autoridades del gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial). También se identifica que existen leyes e iniciativas de ley regresivas en términos de derechos humanos, como la Ley de Desarrollo Urbano, y que hace falta un rediseño institucional más profundo que favorezca un ejercicio efectivo de los dere-

chos, así como una mejor programación presupuestal y un uso más eficiente de los recursos. Es preocupante que el PDHDF, que busca concretar una parte de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, se convierta sólo en una simulación, toda vez que los compromisos adquiridos por las autoridades son ignorados para favorecer intereses económicos o políticos, como ocurre con la realización de obras de infraestructura vial y urbana con impacto ambiental y social, con las iniciativas que tienden a la privatización del servicio de agua o con la reducción del enfoque de derechos sociales, entre otras muchas acciones.

El fenómeno de la corrupción (por tráfico de influencias o por actos ilícitos a cambio de dinero u otros favores) constituye una vulneración de los derechos humanos porque entraña una violación del derecho a la igualdad ante la ley, y en ocasiones de los principios democráticos, sustituyendo el interés público por el interés privado de quienes se corrompen. El germen de la corrupción es la impunidad. Atacar la corrupción no es un asunto educativo ni cultural, sino de contención del lucro con el poder público. Al margen de la religión, la raza, el partido político o la geografía, las conductas corruptas se reproducen cuando no se castigan.

En México, la impunidad se ha fortalecido a partir de la alternancia y el pluralismo porque la complicidad se ha arraigado como un mecanismo de protección mutua (...). En consecuencia, los partidos de oposición han dejado de serlo en la práctica porque con frecuencia sus integrantes se han vuelto administradores de prerrogativas en lugar de contrapesos políticos de quien gobierna. La democracia mexicana ha perdido el motor central para constreñir el abuso del poder: los pesos y contrapesos políticos. Sin ese motor funcionando, las leyes, los reglamentos y las burocracias son incapaces de funcionar adecuadamente para combatir la corrupción.

(...)

La corrupción es un problema histórico, pero en los últimos años se ha detonado una espiral que la ha llevado a niveles que están generando un proceso de descomposición de la clase política, destruyendo la confianza en las instituciones políticas, deteriorando el proceso de planeación y obra pública y afectando la productividad del país (Ugalde, 2015).

Y desde luego, la calidad y las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad.

La reivindicación del derecho a la ciudad cobra sentido al articular los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) con la democracia (representativa, distributiva y participativa). No obstante, para ejercer de manera efectiva los derechos colectivos son necesarias las normas constitucionales y legales, pero no suficientes. Si bien se requiere que se normen todos estos elementos, es necesario que la sociedad organizada los conozca y defienda activamente, que los funcionarios de las instituciones públicas y las agencias privadas actúen de acuerdo con la normatividad y sean sancionados cuando los contravengan. Con abrumadora frecuencia, los derechos no nacen a la vida social cuando se declaran formalmente, sino cuando la sociedad organizada los conoce y reclama vigorosamente.

Si bien el gobierno de la ciudad de México ha pretendido, al menos en el discurso, utilizar el proyecto neoliberal como un instrumento en beneficio de las mayorías, o por lo menos mediar o atenuar su impacto, la reivindicación del poder del mercado y su papel en el desarrollo económico y social, y la prevalencia de lo privado sobre lo público, no deja mucho margen de acción para la consolidación de los derechos humanos, que son la “base” fundamental de toda democracia. Con estas políticas, la ciudad

ha sido sometida a una competitividad desequilibrada con privilegios para ciertos sectores de la sociedad y los inversionistas, con la exclusión de los intereses de los pobladores, en especial de los menos favorecidos (Sánchez-Mejorada, 2013).

BIBLIOGRAFÍA

- AZUELA, Antonio, y Natalia Cosacov (2014). “Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad del conflicto en la construcción de edificios en Buenos Aires”. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 19, 118 (septiembre): 149-172.
- CONCHA MALO, Miguel (2010). “Derechos humanos en el DF: los tropiezos”. *Contralínea*, 7 de febrero de 2010 [en línea]. Disponible en: <<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2010/02/07/derechos-humanos-en-el-df-los-tropiezos/>>.
- COORDINACIÓN DE ASAMBLEAS DE LOS PEDREGALES DE COYOACÁN (2016). Posicionamiento de la Coordinación, 19 de marzo de 2016 [en línea]. Disponible en: <<https://noalaciudadelfuturo.wordpress.com/tag/mexico-city/>>.
- COULOMB, René (2015). Ponencia presentada en el Foro Ciudadano de Análisis del Proyecto Corredor Cultural Chapultepec-Deprimido Mixcoac, octubre de 2015.
- DOMINGO, Pilar (2009). “Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización-judicialización de la política”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86: 33-52.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, GDF (2010). Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de julio de 2010.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2013). Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2014). Agencia de Promoción Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México Procdmx [en línea]. Disponible en: <<http://www.procdmx.gob.mx/acerca-de-procdmx/>>.

- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, GDF (2014a). Ley de Desarrollo Económico para el Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de abril de 2014.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL-PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL, PAOT (2015). Informe de Actividades, enero-septiembre de 2015.
- MACGREGOR, Josefina (2013). *Blog. Salvemos las Lomas* [en línea]. Disponible en: <<http://salvemoslaslomas.blogspot.mx/2013/02/suma-urbana-la-comunidad-del-df-en.html>>.
- MATTOS, Carlos de (2008). “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”. En *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, coordinado por Marco Córdova Montúfar, 37-62. Quito: Flacso-Ecuador.
- MELÉ, Patrice (2003). “Introduction: conflits, territoires et action publique”. En *Conflits et territoires*, coordinado por Patrice Melé, Corinne Larrue, Muriel Rosenberg, 13-32. Tours: Presses Universitaires François Rabelais.
- MELÉ, Patrice (2012). “Pour une géographie des conflits urbains de proximité en Amérique Latine”. En *Conflits de Proximité et Dynamiques Urbaines. Lectures Latino-Américaines*, 87, 1: 3-13.
- MORALES, Jesús Carlos, y Cristina Sánchez Mejorada (2016). “Implicaciones de la juridificación de los conflictos urbanos en la Ciudad de México”. En *Los desafíos de la ciudad del siglo XXI*, coordinado por Lucía Álvarez, Gian Carlo Delgado y Alejandra Leal. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad/Senado de la República.
- ORNELAS DELGADO, Jaime (2004). “Impacto de la globalización neoliberal en el ordenamiento urbano territorial”. *Papeles de Población*, 10, 41 (julio-septiembre): 141-166.

- PARRA DE LA PÁRRAGA, Eleonora (2012-2013). “La inhumanidad de los derechos humanos. A la saga de los derechos humanos”. *Razón y Palabra*, 17, 81 (noviembre-enero).
- PASCOE, Ricardo (2016). “Chapultepec peligra de nuevo”. *Excélsior*, 9 de mayo de 2016 [en línea]. Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/ricardo-pascoe-pierce/2016/05/09/1091434>>.
- PRIETO SANCHÍS, Luis. (1990). *Estudios sobre derechos fundamentales*. Madrid: Debate.
- RIBOTTA, Silvina Verónica (2003). “Globalización versus derechos humanos. ¿Pueden configurarse los derechos humanos como una estrategia emancipadora en el actual contexto de globalización neoliberal?” *Futuros. Revista Trimestral Latinoamericana y Caribeña de Desarrollo Sustentable*, 1, 3.
- RUY SÁNCHEZ, Alberto (2015). “Crónica de una decepción anunciada. Carta abierta a Patricia Mercado”, *Sin Embargo*, 20 de noviembre de 2015.
- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina (2015a). “¿Construir confianza? Las estrategias gubernamentales para responder a la lucha de las organizaciones vecinales en su derecho a defender una vida digna y de calidad”. En *Repensar la metrópoli 1*, coordinado por Roberto Eibenschutz y Blanca R. Ramírez. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Programa Universitario de Estudios Metropolitanos.
- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina (2015b). “Por el derecho a la ciudad. Movimientos y luchas urbanas en la ciudad de México”. En *Ciudadanía y nuevos actores en las grandes ciudades*, coordinado por Lucía Álvarez Enríquez. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Universidad Autónoma Metropolitana/ Juan Pablos.

- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina, y Magdalena Ferniza (2013). “En la disputa por la ciudad, el sentido de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad”. En *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, coordinado por Patricia Ramírez Kuri. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- UGALDE, Luis Carlos (2015). “¿Por qué más democracia significa más corrupción?” *Nexos*, 1 de febrero de 2015 [en línea]. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=24049>>.
- VAINER, Carlos B. (2000). “Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. En *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. Petrópolis: Vozes.
- VALENCIA VILLA, Hernando (1997). *Los derechos humanos*. Madrid: Acento.
- VARGAS, Virginia (2003). *Enciclopedia Digital de Derechos Humanos* [en línea]. Disponible en: <www.dhnet.org.br>.

HEMEROGRAFÍA

- CONTRALÍNEA (2015). “Nuevos desarrollos inmobiliarios no implicarán expropiaciones: gobierno capitalino”, 4 de febrero de 2015 [en línea]. Disponible en: <<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2015/02/04/nuevos-desarrollos-inmobiliarios-implicaran-expropiaciones-gobierno-capitalino/>>.
- EL ECONOMISTA (2014). “Marca Ciudad de México, entre las más poderosas”, 6 de mayo de 2014 [en línea]. Disponible en: <<http://eleconomista.com.mx/estados/2014/05/06/marca-ciudad-mexico-entre-las-mas-poderosas>>.

- EL UNIVERSAL (2015). Declaración de la presidenta de la CDHDF, 5 de noviembre de 2015.
- INVERSIÓN INMOBILIARIA (2014). “Alista ciudad de México importantes proyectos”, 19 de diciembre de 2014.
- INVERSIÓN INMOBILIARIA (2015). “Desarrollo corporativo”, marzo de 2015.
- LA JORNADA (2014). “Atraerá la Ciudad de la Salud inversión por más de 32 mil mdp”, 6 de abril de 2014 [en línea]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2014/04/06/capital/029n1cap>>.
- LA JORNADA (2015). “Continúan 18 juicios de lesividad por violación a la norma 26: Seduvi”, 6 de octubre de 2015 [en línea]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2015/10/06/capital/031n1cap#sthash.mb44Q8S4.dpuf>>.
- SIN EMBARGO (2015). “La Asamblea Legislativa del DF aprueba seis cambios de uso de suelo pese al rechazo de vecinos”, 10 de julio de 2015 [en línea]. Disponible en: <<http://www.sinembargo.mx/10-07-2015/1408347>>