

Dr. Francisco Javier Soria López

Director de la División de Ciencias y Artes para el Diseño
UAM Xochimilco

INFORME FINAL DE SERVICIO SOCIAL

**Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de
México**

Subprocuraduría de atención e investigación de denuncias de ordenamiento
territorial B2

Periodo: 29 de julio de 2019 al 11 de febrero de 2020

Análisis e investigación técnico jurídica en materia urbana

XCAD000253

Responsable del proyecto: Miguel Arturo Guzmán López

Asesor Interno: José Luis Martínez Durán

Luis Alberto Hernández Balbás Matrícula:
Licenciatura: Planeación Territorial
División de Ciencias y Artes para el Diseño

Tel.: 55539 26050
Cel.: 04455 2878 1977
Correo electrónico: hernandez.balbas@gmail.com

Índice

Introducción	2
Objetivo General.....	3
Actividades Realizadas.....	4
Interpretación de planos de zonificación	
Revisión de programas de desarrollo urbano e Instrumentos de desarrollo urbano y aplicación de Normas de Ordenación	
Reconocimiento de Hechos	
Metas Alcanzadas	9
Conclusiones	10
Bibliografía.....	12

Introducción

En este informe final se abordará cual es el objetivo general que tiene el programa “*Análisis e investigación técnico-jurídica en materia urbana*” dentro de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México y cuál es la importancia de este programa dentro del desarrollo académico para la carrera de Planeación Territorial por otro lado, se recapitularán y describirán las actividades que se desarrollaron durante el servicio social realizado en la, asimismo se señalará la importancia de dichas actividades y como las relaciones interinstitucionales resultan de suma importancia para el desarrollo de las actividades dentro de la procuraduría.

Asimismo, se mencionarán las metas que se alcanzaron a lo largo del desarrollo de las actividades ejecutadas y el aprendizaje académico personal que logre adquirir a lo largo del servicio social también se describirá la dificultad que se tiene para la ejecución de las actividades realizadas durante el servicio social, como lo son los tiempos en que se recibe información solicitada a las diferentes instituciones de la administración pública local, para hacer una reflexión sobre los instrumentos que cuenta la Ciudad de México para el desarrollo urbano, así como de el proceso de análisis de las denuncias

Objetivo General

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT), en el artículo 2 de su Ley Orgánica establece que *“tiene por objeto la defensa de los derechos de toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; mediante la promoción y vigilancia de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial; así como la protección, preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico en la Ciudad de México”*, y dentro de su estructura organizacional se encuentra la Subprocuraduría del Ordenamiento Territorial, que cuenta con la Dirección de Atención e Investigación de Denuncias de Ordenamiento Territorial “B”, la cual es el área administrativa que busca la promoción y vigilancia de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial. (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, 2017)

Bajo ese marco institucional y área administrativa se encuentra inscrito el programa *“Análisis e investigación técnico-jurídica en materia urbana”*, que tiene como objetivo principal para los prestadores del servicio social dentro de la PAOT, conocer el marco jurídico actual para la elaboración de opiniones técnico-jurídicas para la aplicación de la normatividad ambiental y urbana que permitan una mejor atención de denuncias ciudadanas, esto a través de tres actividades principales:

1. Interpretación de planos de zonificación.
2. Revisión de programas de desarrollo urbano e Instrumentos de desarrollo urbano y aplicación de Normas de Ordenación
3. Levantamiento de reconocimientos de hechos. (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, 2020)

Estas actividades, engloban a su vez una serie de actividades complementarias como la elaboración de oficios para diferentes autoridades, pues el análisis y sustanciación de las denuncias requiere solicitar información ante otras autoridades competentes en materia ambiental y de ordenamiento territorial.

Actividades Realizadas

El familiarizarse con la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, así como su reglamento, fue una de las primeras actividades realizadas, debido a que es indispensable conocer las atribuciones y disposiciones jurídicas en materia ambiental y ordenamiento territorial con el fin de poder sustanciar las denuncias por supuestos incumplimientos en materias de desarrollo urbano (zonificación, uso de suelo y densidad de vivienda), construcción (obra nueva y ampliación) y ambiental (ruido, derribo de arbolado e impacto ambiental) presentadas ante la PAOT y que la Dirección de Atención e Investigación de Denuncias de Ordenamiento Territorial “B” se encarga de sustanciar y dictaminar las denuncias.

Teniendo presente las atribuciones y disposiciones que tiene la PAOT, se desprenden las tres actividades principales, mencionadas anteriormente y que fueron realizadas a lo largo del Servicio Social.

Interpretación de planos de zonificación.

La interpretación de los planos de zonificación tiene un papel fundamental dentro de las actividades desarrolladas dentro de la procuraduría, puesto que la zonificación determina el potencial de desarrollo de cada predio, y está compuesta por cuatro variables representadas por números y letras, en las cuales se expresan:



1. *Uso de suelo.* Expresa el destino o uso de suelo o actividades que se realizaran en dicho predio, ya sea habitacional, comercio, industria, área libre, etc.
2. *Niveles máximos de construcción.* Establece el número máximo de niveles que se pueden construir en un inmueble

3. *Área libre mínima.* Establece el porcentaje de área libre mínima en donde NO se permite la construcción
4. *Densidad de vivienda.* Indica el número total de viviendas que pueden construirse en un predio. (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, 2020)

La zonificación otorgada inicialmente dentro de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) puede verse modificadas puesto que se contempla dentro de los mismos programas la *norma por vialidad*, modificando así la zonificación inicial y potenciando más el desarrollo de un predio debido a que bajo esta norma particular busca usos distintos al habitacional o usos de tipo mixto, por otro lado se les otorga un número adicional de niveles a lo inicialmente contemplado, ya que esta norma está dirigida a aprovechar la infraestructura de las vialidades primarias de cada Alcaldía. (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, 2020), dando lugar a otra de las actividades fundamentales dentro de la PAOT, la revisión de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, instrumentos de desarrollo urbano y Normas de Ordenación.

Las herramientas utilizadas para hacer este análisis son los planos de zonificación integrados a los PDDU de cada una de las Alcaldías, además de utilizar la herramienta Ciudad MX, la cual *“es un Sistema de Información Geográfica de consulta en línea del uso del suelo del territorio de la Ciudad de México aprobada a través de las publicaciones de los Programas Delegaciones de Desarrollo Urbano (PDDUs), así como los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDUs); en donde estos instrumentos consideran los lineamientos de normatividad del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU)”*. (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México, 2020), que además permite consultar los certificados únicos de zonificación de uso de suelo

Esta actividad se realiza principalmente para hacer el análisis de denuncias en materia de desarrollo urbano (uso de suelo y densidad de vivienda), construcción (obra nueva y ampliación) y materia ambiental (impacto ambiental), y se refleja dentro de los Informes Parciales que es un seguimiento de la denuncia que se hace

llegar a la persona denunciante informando de los avances; y dentro de las Resoluciones Administrativas, que es el dictamen final con toda la información obtenida tanto de las herramientas antes mencionadas PDDU y SIG Ciudad MX, así como de información solicitada a las diversas autoridades como las 16 Alcaldías, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), el Instituto de Verificación Administrativa (INVEA) y la Secretarías del Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA) entre otras.

Revisión de programas de desarrollo urbano e Instrumentos de desarrollo urbano y aplicación de Normas de Ordenación

Se realiza la revisión de los Programas de Desarrollo Urbano debido a que *“constituyen el elemento rector en materia de planeación y ordenamiento territorial, en cada uno de los Órganos Político-Administrativos que integran la Ciudad de México”* (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2020), y a su vez se analiza si aplican Normas Particulares o Normas Generales de Ordenación a los predios objetos de denuncia ya que se *“regulan la intensidad ocupación y formas de aprovechamiento de suelo y espacio urbano, así como las características de las edificaciones”* (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2020).

Las materias por las que se admiten denuncias son principalmente tres en diferentes modalidades, que requieren elementos adicionales a la interpretación de la zonificación. La revisión de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, Instrumentos de desarrollo urbano y la aplicación de Normas de Ordenación permite contrastar que lo desarrollado por los proyectos ejecutados dentro de la Ciudad de México cumplan con las disposiciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial.

- En materia de desarrollo urbano (uso de suelo y densidad de vivienda). Se solicita información ante las dependencias y alcaldías para analizar que el proyecto que se ejecuta o ejecutó, corresponda a la zonificación del lote, verificando que no se supere tanto el Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS), así como el Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS), si al lote en

cuestión le aplica alguna de las Normas de Ordenación Particular contempladas en los PDDU, por otro lado si el proyecto planteado cuenta con *polígono de actuación* cumple con lo otorgado por la SEDUVI, este instrumento sirve para redistribuir áreas y usos del suelo dentro del predio objeto de análisis, además se encuentra estrechamente relacionado con el COS y CUS debido a que las superficies totales del polígono no pueden exceder lo contemplado por las superficies totales otorgadas por la zonificación.

- En materia de construcción (Obra nueva y Ampliación). El análisis y solicitud de información que se solicita son para corroborar que el proyecto o construcción no supere las alturas y superficies permitidas dentro de los PDDU, aplicando la Norma de Ordenación General número 1 que son el Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS), así como el Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS), además se verifica que estos datos correspondan con en el certificado único de zonificación de uso de suelo o bien su certificado por derechos adquiridos, este último instrumento permite que las actividades que no están contempladas en el PDDU se puedan realizar, debido a que en algunos lotes las actividades se realizaban con anterioridad a lo decretado en los PDDU, por otro lado se verifica que se cumpla con lo dispuesto en el Reglamento de construcciones para la ciudad de México.
- En materia ambiental (impacto ambiental) el análisis y solicitud de información en esta materia es principalmente para corroborar que las actividades realizadas en los predios denunciados correspondan con los usos y destinos programados en los PDDU de las alcaldías, y corroborar que las Áreas Ecológicas no sean afectadas, que el desarrollo de proyectos u asentamientos humanos no se encuentren en dichas áreas o barrancas puesto que proporcionan servicios ambientales, como infiltración de agua para la recarga de acuíferos, formación de suelo fértil, regulación de clima y producción de oxígeno.

El análisis de la información se realiza para la elaboración de la Resolución administrativa, que dictamina y solicita se realicen las acciones correspondientes a las instituciones involucradas para el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial.

Reconocimientos de hechos.

Esta actividad consiste en acudir al lugar de los hechos que se denuncian, donde se realizan dos actividades, en primer lugar se notifica a la persona o encargado del lugar, que se ha presentado una denuncia ante la PAOT entregándole por escrito el hecho por el que es denunciado e incita a presentar información que facilite una resolución a la denuncia o impulsar el cumplimiento voluntario de la falta que se ha cometido por parte de la persona denunciada, y por otro lado se observa en el lugar de los hechos las actividades que se realizan en el lugar y haciendo observaciones de las faltas que se han cometido y se levanta un acta de hechos en el que se describe de forma breve y concisa los hechos observados al momento de realizar el reconocimiento de hechos.

Durante el reconocimiento de hechos se realiza un levantamiento fotográfico para que quede registro del reconocimiento de hechos y posteriormente hacer un análisis con más detenimiento del desarrollo de las obras realizadas en el lugar de los hechos y poder evaluar si se está incurriendo en alguna falta a la normativa.

Por otro lado, si la denuncia es derribo de arbolado, además de realizar el reconocimiento de hechos, se hace una consulta de imágenes temporales a través de herramientas digitales, en este caso el programa Google Maps con la herramienta Street View, para hacer un análisis multitemporal, ya que permite observar fotos del lugar de los hechos de diferentes años anteriores, al año en que se hace la denuncia pudiendo corroborar poder corroborar los hechos motivos de denuncia, adicionalmente se solicita información a la SEDEMA y a la alcaldía correspondiente, para corroborar si han autorizado o no el desmoche o derribo de arbolado, ya sea al interior o al exterior de los predios y así tener la certeza de que se ha incurrido o no en una violación a las disposiciones para el derribo de arbolado.

Metas Alcanzadas

El apoyar en la elaboración de oficios para solicitar información ante las diversas autoridades y así poder desarrollar el análisis de los expedientes permitió el desarrollo de otras actividades por parte de los investigadores del área, y en lo personal me permitió conocer las relaciones interinstitucionales necesarias para la substanciación de las denuncias, así como de la organización institucional de las alcaldías y de instituciones como SEDUVI, SEDEMA e INVEA puesto que el oficios donde se solicita información deben estar dirigidos a un área en particular, adicionalmente pude observar el tiempo que demora y se desarrolla el proceso tanto de recepción de información como del análisis mismo de un expediente, esto debido a que el análisis del expediente se encuentra sujeto a la información aportada por las personas denunciadas y denunciantes, pero principalmente de las autoridades a las que se le solicita la información.

La elaboración de tablas comparativas de zonificación para las denuncias en materia de desarrollo urbano (zonificación y densidad), que fue una de las materias que más analice durante mi servicio social, permitió que análisis fuera más claro logrando agilizar la elaboración de Resoluciones Administrativas por parte de los investigadores, y en lo personal pude comprender uno de los elementos fundamentales del instrumento polígono de actuación, instrumento que busca la redistribución de superficies y alturas, siempre respetando lo otorgado por la zonificación ya se está una zonificación inicial o una zonificación otorgada por Noma de Ordenación, es decir que no puede superar las superficies que le son otorgadas.

Además, tuve la oportunidad de elaborar algunas Resoluciones Administrativas, entendiendo que el análisis que se hace dentro de la PAOT está fundamentado principalmente por la información aportada por las instituciones competentes en materia ambiental y de ordenamiento territorial, que las resoluciones están estructuradas explicando la normatividad aplicable al predio y señalando las faltas o inconsistencias cometidas por la persona denunciada y a la autoridad correspondiente o en su caso señalar a la persona denunciante que no existe falta alguna que sancionar.

Conclusiones

Durante la realización de mi servicio social pude observar una realidad compleja dentro del desarrollo urbano de la Ciudad de México, marcada por la mercantilización de la ciudad trayendo consigo una serie de desequilibrios materializados en la segregación socio-espacial y que se puede observar en dos fenómenos puntuales, el desarrollo inmobiliario rampante dentro de puntos específicos de la ciudad y la expansión de lo urbano dentro de áreas naturales o espacios verdes, que a la ciudad sirven como servicios ambientales.

Estos dos fenómenos observados, se pensaría que son fenómenos aislados, pero no es así puesto que las políticas neoliberales desarrolladas a lo largo de más de 30 años han generado procesos de desindustrialización, los capitales transnacionales amplían y profundizan el control de los sectores económicos fundamentales y se han implementado políticas que han dado lugar al incremento del desempleo y la caída bruta de los ingresos y salarios (Pradilla Cobos, 1998), generando un impacto sobre las estructuras territoriales y urbanas, , como señala en su artículo Metrópolis y Megalópolis en América Latina, Emilio Pradilla, crea conflictos y genera problemas nuevos como, la privatización, la fragmentación de la ciudad, la exclusión de algunos sectores sociales de la ciudad y la generación de una ciudad contaminante y contaminada entre otros.

Una de las problemáticas que potencia los conflictos enunciados anteriormente es la falta de instrumentos que regulen adecuadamente el desarrollo inmobiliario y el mercado del suelo, lo que genera una reacción en cadena. Por una parte, no existe una política orientada al acceso de suelo servido o de vivienda digna para los sectores más desfavorecidos, localizándose en las periferias de la ciudad ahondando problemáticas ya presentes en esas zonas, o bien se localizan en barrancas y/o áreas verdes que prestan servicios ambientales a la ciudad y que no son adecuadas para el establecimiento de asentamientos humanos; por otro lado, la falta de implementación de instrumentos de captura de plusvalías que amortigüe por un lado la especulación dentro del mercado mobiliario y que por otra brindaría recursos financieros a la ciudad para la realización de mejoras de su estructura

física, como el mejoramiento y ampliación del sistema público de transporte que en esta ciudad es deficiente, pero no solo en la Ciudad México sino a nivel metropolitano, principalmente en el Estado de México las condiciones de transporte son precarias, por una falta de coordinación y de acción de los diferentes niveles de gobierno, aunado a la inoperancia no por falta interés sino por una falta de atribuciones de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad.

Es bajo este contexto que la PAOT realiza sus acciones, acciones que se ven limitadas en una parte porque la procuraduría no puede tomar acciones directas sobre los casos que se denuncian ya que podría estar usurpando competencias de otras instituciones, apoyándose directamente sobre las alcaldías, la SEDUVI, SEDEMA y el INVEA principalmente para poder aplicar las sanciones correspondientes.

Por otro lado, la problemática ambiental se tendría que manejar en conjunto de las entidades territoriales que conforman la cuenca del Valle de México, puesto que esa sería la unidad ecológica mínima de acción, ya que se conforma un ecosistema dentro de esa cuenca que no solo abarca la Ciudad de México sino también una parte de la estructura político-administrativa del Estado de México.

Bibliografía

- Pradilla Cobos, E. (1998). *Metrópolis y Megalópolis en América Latina*. (U. A. Xochimilco, Ed.) *Diseño y sociedad*(8), 39-48.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. (febrero de 2020). *¿Sabías que?* Obtenido de Instrumentos de desarrollo urbano y aplicación de Normas de Ordenación: http://www.paot.org.mx/micrositios/sabias_que/USO_SUELO/tema_2.html
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. (febrero de 2020). *¿Sabías que?* Obtenido de ¿Qué es la zonificación?: http://www.paot.org.mx/micrositios/sabias_que/USO_SUELO/tema_1.html
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México. (24 de abril de 2017). *Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México*. Obtenido de <http://www.paot.org.mx/>: http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2017/LOPAOT_20_07_2017.pdf
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México. (febrero de 2020). *Stios destacados*. Obtenido de http://www.paot.org.mx/conocenos/servicio_social/servicio_social.php: http://www.paot.org.mx/centro/sistemaIntegralSSPP/archivos/44137_analisis.pdf
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (febrero de 2020). *Herramientas de consulta*. Obtenido de Programas: <http://www.seduvi.cdmx.gob.mx/programas>
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (febrero de 2020). *¿Qué hacemos?* Obtenido de Normas Generales de Ordenación: <http://data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/que-hacemos/planeacion-urbana/normas-generales-de-ordenacion>
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México. (febrero de 2020). *Servicios*. Obtenido de Ciudad MX: <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/servicios>