



Recomendación 4/2015

Expedientes:

- A. CDHDF/III/122/COY/10/D6359
- B. CDHDF/III/122/MHGO/11/D0683 y su acumulado CDHDF/III/122/MHGO/15/D3547
- C. CDHDF/III/122/BJ/12/D2380
- D. CDHDF/III/122/CUAUH/12/D5146
- E. CDHDF/III/122/COY/13/D1556
- F. CDHDF/III/122/MC/13/D4321 y su acumulado CDHDF/III/122/MC/14/D1057
- G. CDHDF/III/122/MHGO/13/D6541
- H. CDHDF/III/122/MHGO/13/D8130
- I. CDHDF/III/122/TLAL/14/D6682
- J. CDHDF/III/122/BJ/14/D4241
- K. CDHDF/III/122/AO/14/D4279
- L. CDHDF/III/122/TLAL/14/D7221
- M. CDHDF/III/122/TLAL/15/D0869

Caso:

Omisiones en el procedimiento de emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo y de derechos adquiridos, así como aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva.

Personas peticionarias:

Personas vecinas a las construcciones que se consolidaron con certificados de uso de suelo erróneos.

Personas agraviadas:

Las y los vecinos de las obras y personas habitantes de la Ciudad de México.

Autoridad responsable:

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.



Derechos humanos violados:

- I. Derecho a la seguridad jurídica
- II. Derecho a la vivienda adecuada en relación al derecho a un nivel de vida adecuado
- III. Derecho a un medio ambiente sano

Proemio y autoridades responsables

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a 14 de julio de 2015, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron los expedientes citados al rubro, la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita, en términos de lo establecido por los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 5, 6, 17 fracciones I, II y IV; 22 fracciones IX y XVI; 24 fracción IV; 46, 47, 48, 51 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, así como en los artículos 82, 119, 120, y 136 al 142 de su Reglamento Interno, constituye la **Recomendación 4/2015** que se dirige a la autoridad siguiente:

Arquitecto Felipe de Jesús Gutiérrez Gutiérrez, Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto por los artículos 15, fracción II, 16, 17 y 24, fracción I, II, III, IV, V, IV, VIII, X, XII, XVI, XIX y XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública; 7 de la Ley de Desarrollo Urbano, y 2 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, todas del Distrito Federal.

Confidencialidad de los datos personales

De conformidad con los artículos 6°, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución, 4, fracción II, VII, VIII, XV, 36, 37, fracción II, y 38, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el artículo 5, de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal y en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 5, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se informó a las personas peticionarias y agraviadas relacionadas con la Recomendación, que por ley, sus datos personales no son públicos y que en consecuencia permanecerán confidenciales, salvo solicitud expresa para que en la medida de lo necesario, tal información se publique.

Con fundamento en el artículo 139, del Reglamento Interno de la CDHDF, se procede al desarrollo de cada uno de los apartados que constituyen la presente Recomendación:



Desarrollo de la Recomendación

I. Relatoría de hechos

I.1. Contexto: Antecedentes de los casos que motivaron esta Recomendación

Durante los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 se presentaron en esta Comisión las quejas motivo de la presente Recomendación. El contexto de los hechos involucra la construcción o remodelación de inmuebles, ya sea que incumplen con especificaciones de los diversos programas o reglamentos, o bien, que se edificaron en zonas en donde los instrumentos regulatorios prohibían la obra. Destaca la realización de proyectos inmobiliarios que debido a sus características constructivas (mayor altura, mayor densidad, apertura de establecimientos mercantiles en áreas patrimoniales, reducción de áreas libres, entre otros) generaron preocupación e inconformidad de las y los vecinos, quienes denunciaron ante las autoridades correspondientes presuntas irregulares asociadas a la omisión de atender los Programas: Generales, Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano vigentes para el Distrito Federal, o como lo llaman comúnmente los vecinos y vecinas: "que se estaban generando en sus colonias cambios en el uso de suelo", que trastocan la vida social, cultural, económica y ambiental de las personas que habitan esta Ciudad.

A lo largo de la investigación de los 13 expedientes de queja que se vinculan en la presente Recomendación, se evidenció que para desarrollar un proyecto constructivo que cumpla con la normatividad en algún predio de la Ciudad de México, es indispensable presentar el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo y/o Certificado de Acreditación de Uso de Suelo por Derechos Adquiridos —ambos emitidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal—, el cual es el requisito base para realizar por los particulares al menos 16 trámites relacionados con el tema del desarrollo urbano. Las omisiones en la emisión de dichos certificados conlleva a un sin número de actos que pueden ocasionar impactos negativos a la planeación urbana de la Ciudad de México y violaciones a derechos humanos de difícil reparación, tanto a las personas que habitan en las zonas afectadas, como a las personas compradoras de los inmuebles, como se observará en lo subsecuente.

En este sentido, construir inmuebles sin apearse a los ordenamientos de desarrollo urbano, promueve que se generen desigualdades y cambios en los estilos de vida, en la calidad de la misma, en el arraigo y la identidad, y transformaciones del tejido social, por lo que ignorar la política pública de la materia, es omitir los rasgos constitutivos de los principios de la planeación urbana y del ordenamiento territorial.

Por otro lado, es importante precisar que la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México, se refleja en el Programa General de Desarrollo Urbano¹, el cual es el instrumento normativo que establece la zonificación primaria del Distrito Federal, fija las políticas y estrategias de un proyecto de ciudad con tratamiento a corto, mediano y largo plazo, y determina los ejes fundamentales para que, en el contexto de un desarrollo equilibrado, se contenga el crecimiento desordenado y se asegure la protección ambiental en un marco de efectiva coordinación

¹ Programa General de Desarrollo Urbano, publicado el 31 de diciembre de 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.



interinstitucional. Es decir, establece cuáles son las zonas urbanas y las de conservación ecológica y delinea la estructura urbana.

Asimismo, se encuentran los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, los cuales son instrumentos indispensables para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a través de la definición de usos permitidos y prohibidos, en cada una de las 16 delegaciones, los cuales han sido elaborados y aprobados en diferentes fechas. En el mismo sentido, se elaboran los Programas Parciales, para planear el desarrollo urbano de áreas específicas con la finalidad de tener en cuenta las condiciones particulares que requieren de un tratamiento especializado, como determinadas zonas de la Ciudad de México, que por sus características históricas, patrimoniales, culturales, entre otras, se considera necesario proteger. Actualmente, esta Ciudad cuenta con 29² programas parciales en suelo urbano, de los cuales nueve se encuentran vigentes, entre ellos el Plan Parcial del Centro Histórico de Coyoacán, Centro de Tlalpan, Lomas Altas y Chapultepec³.

Los casos contemplados en esta Recomendación muestran un patrón de violaciones, que puede agruparse en tres tipos de omisiones e irregularidades en la actuación de los servidores públicos, así como la falta de supervisión, o el retraso en la intervención de las autoridades para hacer cesar la violación, que pueden agruparse de la forma siguiente:

1. Otorgamiento de Certificados⁴ que convalidaron derechos adquiridos, sin la certeza de que estos se hubiesen conservado o estuviese vigente la acción para reclamarlos, observándose además omisión de atender el deber de debida diligencia para los casos A, C, D y G.
2. Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo emitidos por omisiones o en contravención al uso de suelo aplicable, casos B, E, H, I, K y L.
3. Certificados Únicos de Zonificación emitidos al auspicio de la Norma General No. 26, casos E, F, J y M.

Es preocupante e involucra a este organismo los hechos denunciados por las diferentes personas peticionarias en relación a la construcción de obras irregulares en el Distrito Federal, sobretudo en virtud de que pudieran llevarse a cabo gracias a una combinación de actos ilícitos, omisiones y retrasos en la intervención de autoridades competentes, estos elementos que se reproducen de manera constante en los casos documentados, dibujan un patrón de comportamiento en servidores públicos de la administración pública que podría ser indicativo de actos de corrupción⁵, los cuales se

² Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, información disponible en: <<http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-parciales>> consultada el 21 de marzo de 2015

³ Los cuales aplican a los casos B, C, K y G de este documento recomendatorio.

⁴ Antes del año 1996 a estos documentos se les denominaba Constancias de Zonificación de Uso de Suelo.

⁵ El Artículo VI de la Convención Interamericana contra la corrupción de la OEA contiene la descripción de lo que se consideran actos de corrupción como son: **a.** El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; **b.** El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto



encuentra definidos en diversos instrumentos nacionales e internacionales como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción⁶ y la Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de los Estados Americanos⁷.

La inobservancia de la norma por parte de los funcionarios públicos, a través de acciones, omisiones o retrasos en el cumplimiento de su deber, tiene como efecto permitir o facilitar al particular la comisión de un acto irregular o ilícito, contrario a las normas que regulan el uso de suelo en la Ciudad de México. Esta cadena de permisión del acto irregular tiene efectos multidimensionales de acuerdo a la naturaleza del conjunto de normas transgredidas. De este modo, si comprendemos a las reglas de desarrollo urbano como un cuerpo normativo que procura generar un equilibrio entre la diversidad de intereses de las personas habitantes de una urbe -entre los que pueden enumerarse algunos como el derecho a la vivienda adecuada, a una vida digna, al agua, al medio ambiente, a la identidad, a la cultura, al desarrollo económico, al trabajo, a la competencia económica justa, etcétera-, tenemos que esas reglas de desarrollo urbano son un eje estratégico en la justa mediación de intereses, papel fundamental del Estado, así como de resolución de conflicto de derechos y garantía de los mismos.

La corrupción que permite la construcción ilícita de una edificación contraria a las reglas de desarrollo urbano no representa una simple afectación a requisitos institucionales que ralentizan el trabajo de los agentes estatales involucrados, sino que incide directamente en una gran esfera de derechos sociales e individuales fundamentales al incumplir con las obligaciones de garantía y protección por parte del Estado. Así es como la corrupción forma parte de una cadena de actos u omisiones que, en el contexto referido, vulneran derechos humanos.

I.2. Hechos que dieron origen a las quejas.

Caso A. Expediente CDHDF/III/122/COY/10/D6359.

El 14 de abril de 1991, la entonces Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal (actualmente, la Secretaría de Desarrollo y Vivienda del Distrito Federal), expidió una Constancia de Zonificación de Uso de Suelo para el predio ubicado en calle Fernández Leal número 43, colonia Barrio la Concepción, Delegación Coyoacán, donde se estableció que se convalidaban derechos adquiridos, argumentándose que el artículo 41 del Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal vigente en ese entonces, no producía efectos

de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

⁶ Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción En: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

⁷ OEA. Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de los Estados Americanos. En: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>.



plenos dado que se acreditaba que el Uso de Suelo para PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE PELÍCULAS CINEMATOGRAFICAS, SIMILARES Y ESCUELA DE CINE Y ACTUACIÓN, era anterior a la entrada y vigencia y obligatoriedad del programa manteniéndose vigente a esa fecha. En esa fecha la zonificación otorgada aparecía prohibida dado que, este predio se ubica dentro de la zona histórica de la Delegación Coyoacán sujeto a las restricciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia, además de que no se acreditó la continuidad de los derechos adquiridos.

El 19 de julio de 2010, el Director de Planes y Programas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (en adelante, la SEDUVI), expidió "Certificado único de Zonificación de Uso de Suelo Especifico y Factibilidades", sin tener facultades para ello ya que esa función debió de realizarse por un Registrador⁸ y sin que el uso de suelo que autorizó estuviese permitido en la zona, con lo cual amplió la superficie a construir, con base en un *Dictamen de Aplicación de Normatividad* emitió *Dictamen POSITIVO*, para la instalación de la "LIBRERÍA Y CENTRO CULTURAL EDUCAL" en el inmueble en comento, otorgando la Zonificación ES (Equipamiento de Servicios, Administración, Educación y Salud, Museos, Casa de Cultura e Instalaciones Religiosas) del Programa Parcial Centro de Coyoacán del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano.

Adicional a lo anterior, aplicó la Tabla de Usos Complementarios y Compatibilidad de Usos de la tabla de Usos del Suelo para Programas de Desarrollo Urbano, emitida por la Dirección General de Desarrollo Urbano con fecha 09 de julio de 2009, indicando se podría optar por los siguientes usos:

- Librerías [...]
- Galerías de Arte, Museos, Centros de exposiciones Temporales y al Aire Libre
- Salas de Exposiciones y Conferencias.
- Aulas de Capacitación y Talleres.

El 23 de septiembre de 2010, mediante correo electrónico enviado a esta Comisión por una de las personas agraviadas se indicó que EDUCAL había iniciado el proyecto constructivo sin mostrar los permisos correspondientes. A decir de las personas vecindadas, el uso de suelo permitido en la zona era habitacional, de acuerdo al Programa Parcial del Centro Histórico de Coyoacán publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1995.

En ese mismo año, 2010, personas vecinas de ese predio (en adelante, las personas agraviadas A), iniciaron un juicio de nulidad respecto del Certificado de Derechos Adquiridos, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual el 12 de junio de 2012 determinó la nulidad del referido Certificado.

Por la determinación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, CONACULTA, institución que hace uso de recursos económicos y humanos públicos, interpuso juicio de amparo el cual se radicó en el Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, expresando en sus agravios violaciones que defienden los intereses de la empresa privada EDUCAL y en noviembre de 2012, la autoridad en materia de amparo a través de sentencia convalidó el uso de suelo que permitía la instalación de la librería.

⁸ Actualmente esa función continúa asignada a un registrador. Artículo 21 fracción II del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.



Pese a los procesos judiciales que se han litigado en diversas instancias, y no existiendo resolución que haya causado ejecutoria, EDUCAL continuó los trabajos de remodelación y construcción de la librería ampliando la superficie construida de la casona original, la cual fue inaugurada el 5 de octubre de 2012 y actualmente brinda servicios.

Caso B. Expediente CDHDF/III/122/MHGO/11/D0683 y su acumulado CDHDF/III/122/MHGO/15/D3547.

En fecha 31 de enero de 2011, la persona peticionaria (en adelante, la persona peticionaria B) por escrito informó sobre presuntas irregularidades en el otorgamiento de las autorizaciones o registros que permitirían la construcción de una torre de 25 niveles, ubicada en la Avenida Pedregal número 24, colonia Molino del Rey, Delegación Miguel Hidalgo, conocida como *Torre Pedregal*.

El 30 de septiembre de 2005, la SEDUVI emitió el Certificado de Zonificación para Uso del Suelo Específico folio 49728, mediante el cual informó que al predio referido le correspondía la zonificación habitacional, oficinas sin servicios, altura máxima 20.0 metros, 27.50% de área libre de acuerdo al Programa Parcial de Desarrollo Urbano Lomas de Chapultepec y consistente con el Programa Delegacional de Desarrollo de Miguel Hidalgo publicado en fechas 7 y 10 de abril de 1997.

No obstante lo anterior, el 8 de marzo de 2010, dicha Secretaría, justificando el cumplimiento de la sentencia emitida en el Juicio de Amparo 113/2006-II⁹ de fecha 27 de marzo de 2006, por el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, emitió el Certificado de Zonificación y Uso de Suelo Específico folio No.10117-182/POAL10, sin aplicar programa alguno, autorizando lo que el solicitante requirió: un edificio de 25 niveles, con usos diversos, sin superficie libre, a pesar de que la citada resolución sólo declaró insubsistente el Certificado de Zonificación de fecha 30 de septiembre de 2005 y ordenó se emitiera otro en el que se prescindiera de la aplicación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Miguel Hidalgo, versión 1997 que declaró constitucional y se determinara *lo conducente*.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (en adelante, la PAOT), en resolución de fecha 20 de diciembre de 2013 opinó que si bien en el Juicio de Amparo citado se determinó la inconstitucionalidad del Programa Delegacional de Desarrollo de Miguel Hidalgo de 1997, al referido predio le era aplicable el documento denominado Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) de Lomas de Chapultepec, publicado el 16 y 30 de julio de 1987 que le asignaba la zonificación Habitacional Unifamiliar, altura máxima de construcción 9 metros y/o tres niveles, con una superficie de construcción del 55% de la totalidad del predio, previendo en uno de sus artículos transitorios que la vigencia de éste será igual a 15 años a partir del día siguiente a la de su publicación del mismo, por lo que fue vigente hasta el año 2002.

El 15 de marzo de 2011, autoridades de la Delegación Miguel Hidalgo, informaron a este Organismo, que dicho proyecto constructivo contaba con la documentación requerida (Certificado de

⁹ Juicio de Amparo promovido por quien entonces era el propietario del predio y quien solicitaba una zonificación diversa a la autorizada en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Miguel Hidalgo.



Zonificación y Uso de Suelo, Manifestación de Impacto Ambiental, Impacto Urbano), con lo cual, el promovente obtuvo el Registro de la Manifestación de Construcción tipo C¹⁰ en la modalidad de modificación y ampliación, necesaria para iniciar los trabajos.

Actualmente en el predio se erige una torre con 25 pisos que ofrece servicios de oficinas, hospedaje y vivienda.

Caso C. Expediente CDHDF/III/122/BJ/12/D2380

Mediante comparecencia, el peticionario (en adelante, la persona peticionaria C) señaló que desde el año 2007 se inconformó a través de oficios con diferentes autoridades debido a los problemas que estaba ocasionando una construcción de un edificio de 70 viviendas en cinco niveles, ubicado en la calle Millet número 39, colonia Extremadura Insurgentes, Delegación Benito Juárez.

Inicialmente, se reconoció que la obra contaba con los requisitos legales para su desarrollo, entre ellos, la Constancia de Uso de Suelo número de folio 26463, expedida el 27 de agosto de 1991, por la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del entonces Departamento del Distrito Federal, así como la Constancia de Zonificación de Uso de Suelo con número de folio 024272, de fecha 20 de septiembre de 1990 que supuestamente convalidaban el uso del suelo por derechos adquiridos.

En febrero del año 2009 personal de la Dirección del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, informó al Subdirector de Normatividad y Licencias en Benito Juárez que después de realizar una investigación y el análisis de los antecedentes que obran en el archivo del área, se detectó la no coincidencia de datos reportados en la Constancia del año 1991 y concluyeron que no fue expedida por esa autoridad, precisando que el documento era apócrifo.

Un año después en 2010, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal inició el Juicio de Lesividad¹¹ ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual determinó en 2011 la nulidad del documento.

No obstante, en el predio desde el año 2012 existe un edificio de 90 departamentos, con dos niveles de sótano, planta baja, azotea, cuatro niveles habitables y planta de azotea.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a la fecha no documentó a este Organismo Público que hubiese formulado denuncia ante la autoridad ministerial por el documento apócrifo.

¹⁰ Conforme al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, es la Manifestación de Construcción para usos no habitacionales o mixtos de más de 5,000 m² o más de 10,000 m² con uso habitacional, o construcciones que requieran de dictamen de impacto. Artículo 51 fracción III.

¹¹ Procedimiento incoado por las autoridades administrativas, ante el Tribunal [de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal], solicitando la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, por considerar que lesionan a la Administración Pública o el interés público. Artículo 2, fracción XXII de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995 y en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995.

**Caso D. Expediente CDHDF/III/122/CUAUH/12/D5146**

El 15 de agosto de 2012, la persona peticionaria (en adelante, la persona peticionaria D), informó que desde diciembre de 2010 se construía un inmueble en el predio ubicado en la calle Juan de la Barrera número 32, entre las calles Cuernavaca y Atlixco de la Colonia Condesa, Delegación Cuauhtémoc. Para esa fecha, el edificio contaba con más de siete pisos, construidos en una zona que tiene uso de suelo H3/20/M (habitacional, con tres pisos máximos de altura, 20% de área libre, densidad media 1 vivienda cada 50m² de terreno) de acuerdo al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de septiembre de 2008, por tal motivo las y los vecinos presentaron diversas quejas ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y la Delegación Cuauhtémoc), sin que se llevaran acciones para evitar el desarrollo de los trabajos constructivos.

El 30 de abril de 2012, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, emitió una resolución administrativa, en la que indicó que la obra desarrollada en el predio mencionado incumplía la zonificación aplicable y enfatizó que los derechos adquiridos que se convalidaron en la Constancia de Zonificación de Uso de Suelo, folio 018792 expedida el 29 de julio de 1991 estaban prescritos al momento de su emisión, sin embargo, dicho documento fue utilizado, para iniciar los trámites de registro de licencia de construcción en la Delegación Cuauhtémoc en fecha 10 de diciembre de 2010.

Respecto de la acreditación de los derechos adquiridos del predio en comento, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, informó a través de diversos oficios durante los años 2011 al 2013, que aunque consta registro de la constancia emitida en el año 1991, en el año 2010 no existía una constancia real que acreditara que en el predio hubiera un edificio de siete niveles con comercios, por tanto, los derechos adquiridos habían prescrito.

No obstante lo anterior, fue hasta 30 de noviembre de 2012, que se presentó el Juicio de Lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por parte de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, sin que a la fecha la SEDUVI esté enterada del status del mismo argumentando que no forma parte en éste.

A la fecha el inmueble edificado en el predio en comento se encuentra habitado.

Caso E. Expediente CDHDF/III/122/COY/13/D1556.

El 28 de febrero de 2013 se publicó en el periódico Reforma una nota que refería presuntas irregularidades en la construcción de un desarrollo inmobiliario denominado *Torre Céfiro*, ubicado en la calle de Céfiro No. 120, Colonia Pedregal de Carrasco, Delegación Coyoacán.

En ese entonces la construcción del proyecto arquitectónico *Torre Céfiro* se había iniciado. Un conjunto departamental de cinco edificios con 120 departamentos, que exhibía un Registro de Manifestación de Construcción ante la Delegación obtenido mediante la presentación de un Certificado Único de Zonificación emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que concedió la zonificación H/6/40/Z (habitacional, seis niveles máximos de construcción, 40% mínimo



de área libre y densidad Z: lo que indique la zonificación del Programa. Cuando se trate de vivienda mínima, el Programa Delegacional lo definirá).

Sin embargo, según el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Coyoacán vigente y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 agosto de 2010, dicho predio tiene un uso de suelo autorizado como Espacio Abierto, lo cual significa que no pueden construirse viviendas y establece que en el terreno de 3 mil 652 metros cuadrados sólo se permite la construcción de un deportivo, una plaza pública u otros usos relacionados, aunado a que para la colonia Pedregal de Carrasco, el Programa Delegacional asigna cuatro niveles como máximo.

Entre 2009 y 2012 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, emitió diversos certificados de uso de suelo para el mismo predio en los cuales varían los datos generales, como el número exterior del predio y la colonia y en algunos otorgó la zonificación que permite la construcción de seis o cuatro niveles. Asimismo, fue emitido por la Secretaría, un sexto certificado el 26 de abril de 2011, en el cual otorgó la aplicación de la Norma Técnica 26, que ampara la construcción de viviendas de interés social.

El 29 de mayo de 2014, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal emitió Resolución Administrativa, en la que se muestra una imagen del mapa de usos de suelo para la colonia Pedregal de Carrasco (anexo al Programa de Desarrollo Urbano para Coyoacán, vigente), proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, en el que se observa que la zonificación que le corresponde al predio es EA (espacio abierto). Pese a lo normado en el Programa, en el sitio fue desarrollado un conjunto de cinco torres con departamentos que se vendieron en 2 millones de pesos cada uno.

Se inició el juicio de lesividad correspondiente para nulificar los Certificados Únicos de Uso de Suelo, no obstante en noviembre de 2014, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal informó que no se encontraba en posibilidad de resolver debido a que los peritajes de cada una de las partes presentaban argumentos totalmente contradictorios, por lo tanto, deberá pedir la opinión de un perito tercero. Actualmente, la obra está concluida en un 80% y se encuentra habitada.

Caso F. Expedientes CDHDF/III/122/MC/13/D4321 y su acumulado CDHDF/III/122/MC/14/D1057.

El 26 de junio de 2013 se publicó una nota en el periódico *Unomásuno*, en la cual las personas vecinas de la colonia San Jerónimo Aculco, Delegación La Magdalena Contreras, denunciaron que en la calle Coatzintla se realizaba una obra irregular bajo el amparo de las autoridades. Una persona que habita cerca de la obra, relató que estos trabajos fueron suspendidos a principios del año 2013 por ser ilegales, no obstante, pese a la suspensión, la obra continuaba, siendo que para ese momento ya se habían levantado los muros para edificar un tercer piso en el edificio.

El 21 de febrero de 2014, fue recibida por este Organismo Público Autónomo una queja, en la que la persona peticionaria (en adelante, la persona peticionaria F), manifestó la inconformidad de vecinos y vecinas con la construcción que se llevaba a cabo en la calle Coatzintla número 9, Colonia San Jerónimo Aculco, Delegación La Magdalena Contreras, la cual comprendía un proyecto de 12



departamentos en 4 niveles, pese a que le corresponde una zonificación de H/3/50/MB (habitacional, tres niveles máximos de construcción, 50% mínimo de área libre y densidad muy baja) de acuerdo con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación La Magdalena Contreras, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de enero de 2005.

No obstante lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda el 29 de marzo de 2011 emitió el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, folio 13173-181ZUPE11, certificando el aprovechamiento de un uso de suelo para la construcción de hasta doce viviendas, justificando que le era aplicable la Norma General de Ordenación No. 26 "Norma para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable de Interés Social y Popular, la cual le establecía una zonificación directa H/4/20 (Habitacional cuatro niveles máximos de construcción y 20% de área libre), y sin considerar que el ancho de la calle donde se ubica el predio tiene una dimensión menor a seis metros.

El propietario del predio, con el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo citado, solicitó a la autoridad delegacional en La Magdalena Contreras Registro de Manifestación de Construcción, iniciando los trabajos de construcción.

Por lo anterior, desde el inicio de los trabajos de excavación, las personas vecindadas solicitaron a la autoridad delegacional su intervención por la existencia de irregularidades, determinando dicha autoridad la imposición del estado de clausura total a la obra, sin embargo, la persona propietaria de la misma continuo con los trabajos constructivos.

Dos años después de la emisión del Certificado referido, la SEDUVI promovió Juicio de Lesividad (V-15015/13) ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el que se determinó la suspensión de los trabajos de construcción, sin que se ejecutara dicha resolución.

En la actualidad en el predio citado, se encuentra un edificio de seis niveles totalmente terminado; algunos de los departamentos se encuentran habitados.

Caso G. CDHDF/III/122/MHGO/13/D6541.

La peticionaria (en adelante, la persona peticionaria G), presentó a esta Comisión un escrito en el cual refirió que en la calle Sierra Tezonco No. 180, Colonia Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo,¹² se realizaba una construcción de 12 departamentos, obra que incumple con la zonificación y los usos de suelo que estipula el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo y el Programa Parcial de Desarrollo Urbano "Lomas de Chapultepec". La obra había sido clausura, pero la construcción continuaba realizándose de forma clandestina.

El 28 de febrero de 2013, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, emitió Resolución Administrativa en la cual indicó que durante el año 2012, personal que laboraba en el predio de referencia, informó que se estaban llevando actividades de remodelación y mantenimiento en la casa habitación original. Al año siguiente, de acuerdo a una posterior visita realizada por personal de esa Procuraduría, se reportó un inmueble de aproximadamente 30 metros

¹² Ver Anexo, evidencia 91.



de frente, totalmente construido y con fachada terminada el cual contaba con 4 niveles, una planta baja y 3 niveles de altura. En el inmueble se observó un sello de Suspensión de Actividades por parte del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal [en adelante, INVEADF].

En las visitas de verificación llevadas a cabo en el predio en comento en los años 2012 y 2013, el Instituto de Verificación Administrativa y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial ambas del Distrito Federal, confirmaron que el propietario o poseedor del inmueble en construcción contaba únicamente con documentos que acreditaban el aviso de realización de obras que no requieren manifestación de construcción o licencia de construcción especial (remodelación u obras menores) del año 2012 otorgados por la autoridad delegacional en Miguel Hidalgo. No obstante, dichas autoridades evidenciaron que se realizó la ampliación de una parte del edificio original, de tal manera que se obtuvo un solo bloque constructivo de tres niveles y una planta baja en una superficie de 882 m², consolidándose un inmueble uniforme de cuatro niveles de altura de más de 12 metros.

Lo anterior incumplió los Programa para Miguel Hidalgo aplicables a la ubicación del terreno, ya que el uso Habitacional Unifamiliar del predio, establece que en lotes de 1 000 m² y hasta 1 500 m²; el número de viviendas será de 1 vivienda, asimismo indica que en la zona la altura máxima de construcción será de 9 metros o tres niveles al nivel de la banquetta y 55% de área libre.

Pese a que la obra, fue suspendida en el año 2012 por el INVEA y clausurada por la Delegación Miguel Hidalgo, la cual también ordenó la demolición parcial de la construcción, el propietario o poseedor solicitó al Instituto de Verificación Administrativa el 9 de julio de 2013 el levantamiento de la Clausura Total Temporal, exhibiendo copia certificada de la Solicitud de Constancia de Zonificación de Uso de Suelo, número de folio 004946, de fecha 25 de febrero de 1992, expedida presuntamente para ese predio con la cual se acreditan derechos legítimamente adquiridos para edificar 12 departamentos en condominio.

Respecto a lo anterior, el INVEA solicitó a la SEDUVI información sobre la autenticidad de la citada Constancia, informando aquella que de una búsqueda en la Unidad de Archivo de Concentración dependiente de la Dirección Ejecutiva de Administración de esta Secretaría, se localizó la Solicitud de Constancia de Zonificación de Uso de Suelo, Folio n° 004946, de fecha de expedición 04 de marzo de 1992, para el predio ubicado en calle "Sierra Tezonco No. 180, Colonia Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo, en donde se acreditan derechos legítimamente adquiridos para 12 DEPARTAMENTOS EN CONDOMINIO, pero de los archivos electrónicos se identificó que ese número de folio aparecía registrado para el predio ubicado en la calle de África no. 39, Colonia Romero Rubio, Delegación Venustiano Carranza.

Por lo anterior, el 13 de febrero de ese año, el caso se envió a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEDUVI, para efectos de dar inicio al procedimiento de investigación a fin de vigilar la continuidad y aprovechamiento del uso del suelo. A la fecha dicho procedimiento no se ha determinado, ya que la SEDUVI aduce a que el INVEA no le ha comunicado el resultado de las acciones que realizó respecto al uso del suelo en el citado predio.

En la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se integra una averiguación previa con relación a los hechos.



En la actualidad el inmueble de referencia ostenta aún sellos de clausura, algunos departamentos se encuentran habitados. Asimismo, en la fachada está colocado un anuncio que promueve la venta de los departamentos.

Caso H. Expediente CDHDF/III/122/MHGO/13/D8130.

El peticionario (en adelante, la persona peticionaria H), presentó a esta Comisión un escrito en el que refirió la presunta existencia de daños ambientales ocasionados de manera dolosa, constitutivos de infracción por violación de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Plan Maestro del Bosque de Chapultepec, el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo y el Programa Parcial de la Colonia Lomas Altas; resultado del desarrollo inmobiliario denominado *Parque de los Príncipes* 98, ubicado en la calle Parque de los Príncipes número 98, colonia Lomas Altas, Delegación Miguel Hidalgo.

Este desarrollo se ubica en un predio clasificado como Área Verde,¹³ que forma parte de la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec, además de que el terreno se ubica en la Barranca de Dolores, declarada por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal como Área de Valor Ambiental (AVA).¹⁴

En ese momento, los daños consistían en la extensa tala de árboles y vegetación natural en una zona del terreno cuya masa forestal formaba una densa masa boscosa. Sin embargo, los daños ambientales podrían continuarse, ya que se pretende construir 10 departamentos distribuidos en 2 torres de 6 niveles, una casa club, una pista de jogging, además de un estacionamiento para 120 automóviles. Lo anterior implica una construcción de 11,199 m² que se desarrollará en un terreno de 24,150 m² con cobertura forestal, del que el 83%, equivalente a 19,950 m², corresponde a la zonificación de Área de Valor Ambiental.

Mediante dictamen técnico folio DT-SOT-178-2013 de fecha 8 de noviembre de 2013, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), evidenció la densa cobertura vegetal y arbórea que fue corroborada el 31 de octubre de 2013, mediante diligencia de reconocimiento de hechos realizada desde el inmueble ubicado en avenida Constituyentes número 1076, colindante al predio objeto de la denuncia, comprobando la existencia de tocones (aproximadamente 100 árboles) producto del derribo de arbolado en la zona poniente del predio.

En relación a los hechos se realizó una consulta a la oficina de información pública de la SEMARNAT, para el predio referido. Esta dependencia informó que la zona afectada es hábitat de

¹³ Toda superficie cubierta de vegetación, natural o inducida que se localice en el Distrito Federal. Artículo 5 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero del 2000.

¹⁴ Las áreas verdes en donde los ambientes originales han sido modificados por las actividades antropogénicas y que requieren ser restauradas o preservadas, en función de que aún mantienen ciertas características biofísicas y escénicas, las cuales les permiten contribuir a mantener la calidad ambiental de la Ciudad. Artículo 5 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.



diversas aves con estatus de protección, contenidas en la NOM-059-SEMARNAT-2010.

El desarrollo inmobiliario denominado *Parque de los Príncipes* 98, contaba con autorización de impacto ambiental condicionada (MIA) suscrita por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, y en ella se especificaba que el proyecto no realizaría derribos en el área protegida, pese a ello la constructora llevó a cabo derribos arbóreos en la misma, por lo que dicha Secretaría le revocó la autorización de impacto ambiental el 6 de diciembre del 2013.

El 13 de marzo de 2014, autoridades de la Delegación Miguel Hidalgo informaron que en razón de las presuntas irregularidades llevadas a cabo en el predio en comento se impuso el estado de suspensión como medida de seguridad.

Pese a las actuaciones de las autoridades de verificar el cumplimiento de los ordenamientos ambientales y de imponer las medidas de seguridad del predio, el Proyecto Parque de los Príncipes cuenta con un Certificado Único de Zonificación y Uso de Suelo No. 10216-151-GOCA-12 de fecha 22 de abril de 2013, expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal que permite el incremento de la densidad constructiva, omitiendo otorgar exclusivamente al área con uso habitacional el número de viviendas permitidas en el 17.40 % de la superficie del predio, según las propias normas de ordenación generales (norma 2, 3 y 16), de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicadas el 8 de abril de 2005 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, otorgando al predio en comento la posibilidad de construir en el total de metros cuadrados, sin tener en consideración que a más del 80% de la superficie le correspondía un uso de suelo de Área Verde que forma parte de un Área de Valor Ambiental por lo que es sujeto de conservación.

Al respecto, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, justificó que la emisión del referido Certificado Único de Zonificación y Uso de Suelo la realizó de conformidad a lo establecido en un dictamen de delimitación y uso de suelo, inscrito en la Dirección de Registro de los Planes y Programas en el acta No.164 Libro II/2010 de Delimitación de Zonas Volumen Uno, el 9 de abril de 2010 y que ello se debió al cumplimiento de la Resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo relacionada con el Juicio de Nulidad No. III-3008/2006, sin embargo, ésta sólo determinó que la Secretaría debía convalidar o rectificar lo dictaminado, pero no que otorgara un mayor potencial constructivo correlacionado al total del predio.

Caso I. Expediente CDHDF/III/122/TLAL/14/D6682.

Con fecha 17 de octubre de 2014, mediante escrito dirigido a esta Comisión, la peticionaria (en adelante la persona peticionaria I), quien dijo formar parte del Congreso Popular, Social y Ciudadano del Distrito Federal, indicó que los vecinos del pueblo de San Pedro Mártir de la Delegación Tlalpan están inconformes ya que en el año 2013, se inició la construcción de un centro comercial denominado "WAL-MART", ubicado en la entrada de dicho pueblo, ubicado en la calle de Azucena y Diligencias, lo cual ha generado tránsito vial y ha violentando la norma 29 de establecimientos mercantiles que en ese tiempo prohibía la existencia de esos establecimientos cerca de mercados públicos.

Dieciocho meses antes de la denuncia, el 10 de abril de 2013, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal informó al Director de Servicios Jurídicos del Gobierno del Distrito



Federal que pese a la existencia de diversos Certificados Únicos de Zonificación de uso de Suelo emitidos por esa autoridad, el predio no tiene frente directo a la Carretera Federal México-Cuernavaca, sino frente a la calle Diligencias, por lo que los certificados con Norma de Vialidad tramo E-U fueron mal expedidos, sin embargo, hasta el mes de octubre de 2014, la construcción del supermercado continuaba, por lo que el día 15 de octubre de ese año, los vecinos realizaron una protesta pacífica, manifestando su inconformidad ante funcionarios de la Delegación de Tlalpan.

El 27 de noviembre de 2014, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, informó que el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo con folio 17205181GUNU12, con fecha de expedición 12 de mayo de 2012, en el cual se permite la construcción de una tienda de autoservicio en el predio de referencia, se encuentra en juicio de lesividad

En la actualidad, se ubica en el terreno una bodega construida en el 60% del terreno, que cuenta con accesos a una calle estrecha donde solo puede circular un vehículo a la vez, lo cual genera tránsito. Asimismo, se identificó que al carecer de lugares de estacionamiento suficientes, la vialidad está administrada por personas que ante la inminente apertura de la tienda de autoservicio, pretenden obtener ingresos cuidando los vehículos que se estacionen en la vía pública y agilizándolo la circulación. También es relevante mencionar que no existen semáforos, ni pasos peatonales que faciliten la circulación de las personas en el lugar.

Caso J. Expediente CDHDF/III/122/BJ/14/D4241.

El 27 de junio de 2014, el peticionario I, remitió mediante correo electrónico diversas documentales que refieren que una persona agraviada [en adelante la persona agraviada I], presentó escrito ante la Delegación Benito Juárez el 30 de julio de 2012 en razón de que la construcción ubicada en calle Antillas, No. 503, Col. Portales, Delegación Benito Juárez, presuntamente violentaba el Reglamento de Construcción para el Distrito Federal ya que entonces se realizó una excavación de 8 metros de profundidad que abarcó el total de la superficie del predio, además del corte del terreno que fue de 90 grados y no contaba con las protecciones para los predios colindantes.

El segundo escrito, de fecha 29 de noviembre de 2013, denunciaba la aplicación irregular de la norma 26 referida en el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, folio 27331-181MORO12 de fecha 15 de agosto de 2012, emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, ya que de acuerdo a la información que exhibía la empresa inmobiliaria, el precio de venta de los departamentos, superaba en mucho el valor de un inmueble de vivienda de interés social o popular.

Al respecto, el 27 de junio de 2014, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial resolvió que pese a que el proyecto registrado en la Manifestación de Construcción RBJB-0125^a-12 cumplía con lo estipulado en la zonificación H/5/20 (habitacional, cinco niveles y 20% de área libre), con respecto a la aplicación de la Norma General de Ordenación No. 26 se incumplieron las disposiciones establecidas para ella, en función de que el costo de venta excedió en un 100% el precio establecido para hacerla efectiva. Por tanto, debían ser revocados todos los actos administrativos obtenidos hasta ese momento.

Hasta el momento de la emisión de la recomendación se desconoce si la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal inició juicio de lesividad del certificado, sin embargo, se



comprobó que algunos departamentos se encuentran habitados y que la construcción está totalmente concluida.

Caso K. Expediente CDHDF/III/122/AO/14/D4279

Mediante comparecencia de fecha 1º de julio de 2014, presentada por la peticionaria (en adelante la persona peticionaria K) informó a esta Comisión que los condóminos de Guty Cárdenas 121, han reportado ante distintas instancias de gobierno del Distrito Federal, presuntas irregularidades relacionadas con la construcción de un edificio de 15 pisos ubicado en la Calle Guty Cárdenas 113 y otros en Avenida Revolución 1400 y 1398, colonia Guadalupe Inn, Delegación Álvaro Obregón.

Al respecto, los vecinos y vecinas dirigieron desde el mes de noviembre de 2013 y parte del 2014 oficios a diversas autoridades como la jefatura de Gobierno, La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, la Delegación Álvaro Obregón y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, expresando su inconformidad con la aplicación del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Álvaro Obregón.

El 1º de marzo de 2013, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal emitió el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo con folio 4962-151LUOL13, el cual certifica que a los predios ubicados en Avenida Revolución números 1398 y 1400, y calle Guty Cárdenas número 113, les aplica la zonificación Habitacional Mixto, 15 niveles máximos de construcción, 20% mínimo de área libre y densidad Z, número de viviendas factibles de acuerdo a la superficie de la vivienda definida por el proyecto, que le concede la Norma de Ordenación sobre Vialidad para Av. Revolución, tramo V-E', de Barranca del Muerto a Rey Cuauhtémoc-Río Chico.

Asimismo, la Secretaría de Desarrollo y Vivienda autorizó la licencia de Fusión No. F/002/2013 mediante la cual se unifican los predios ubicados en Avenida Revolución números 1398 y 1400, y el predio ubicado en Calle Guty Cárdenas número 113.

Entre los meses de septiembre y octubre de 2014, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, informó que lo señalado en el mencionado certificado y sustentado en la licencia de fusión de predios con folio F/002/2013 expedida el ocho de febrero de dos mil trece, contraviene la Norma de Ordenación Particular, apartado de "Vialidades Ínter delegacionales" en la Avenida Revolución del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente en la delegación Álvaro Obregón, toda vez que el frente de los predios fusionados mide 30 metros y la norma requiere 40 metros como mínimo. Asimismo este instrumento refiere que cada predio fusionado mantendrá la zonificación aplicable.

Pese a que la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal inició el juicio de lesividad relativo al certificado y documento de fusión de predios, en la actualidad en el predio se erige un edificio de 10 niveles de altura, estructuras en construcción, el predio está rodeado de vallas publicitarias que anuncian la preventa de departamentos.



Caso L. Expediente CDHDF/III/122/TLAL/13/D7211.

En el mes de noviembre de 2014, el peticionario (en adelante, la persona peticionaria L), presentó una presunta irregularidad en la construcción de un inmueble ubicado en la calle Matamoros frente a calle de la Rosa, debido a que las autoridades encargadas de vigilar y atender el desarrollo y el ordenamiento del territorio, no han establecido controles suficientes para garantizar que las construcciones de particulares que se realizan en el Acuerdo por el que se Declara Zona Especial de Desarrollo Controlado y se Aprueba la Normatividad para el Mejoramiento y Rescate de la Zona Centro Tlalpan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1993, vigente en el registro de Planes Parciales publicado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, el cual aplica al predio en comento.

Entre las estrategias de Desarrollo Urbano del Programa Delegacional, se determina que a partir de su aplicación se ordenará el Suelo Urbano Delegacional bajo un esquema, cuyo principal eje es el rescate del espacio público de forma tal que coadyuve al mejoramiento de sus Zonas Primordiales, por lo que el esquema de planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Programa considera mantener el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro de Tlalpan, reconociendo su vigencia hasta que concluya el plazo de su término. Por tanto, las manifestaciones de construcción, licencia especial y cualquier constancia o certificación que emita la autoridad, así como las disposiciones administrativas o reglamentarias, queden sujetas a las Normas Generales y Particulares establecidas en este Programa Delegacional.

Mediante visita al predio de fecha 25 de noviembre de 2014, personal de esta Comisión constató que se observa Registro de Manifestación de Construcción tipo B No. RG/TL/1004/14, obra nueva (Habitacional-Comercio). Posteriormente en fecha 8 de diciembre de ese año, se revisó el expediente que motivó el registro por parte de la Delegación Tlalpan, identificando que existían irregularidades en el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo folio 12743-151MAAD13 de fecha 13 de mayo de 2013, que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal emitió para dicho predio, ya que incluía una norma que permite el incremento en los niveles de construcción (Norma General Complementaria No. 10. Alturas máximas en vialidades en función de la superficie del predio y restricciones de construcción al fondo y laterales), sin embargo, esta era incorrecta debido a que el predio no se encontraba ubicado sobre la Calzada de Tlalpan.

El 11 de noviembre de 2014, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda informó a la Delegación de Tlalpan que con relación a la validación del certificado en comento, localizó dicho documento, y que después del análisis se desprende que no es posible validar el contenido del documento, ya que no le corresponde al predio la norma complementaria número 10.

Caso M. Expediente CDHDF/III/122/TLAL/15/D0869

El 10 de febrero de 2015, una persona (en adelante, la persona peticionaria M) refirió que en la calle Unidad número 24 (oficialmente 'Huisquilucan' número 51) de la Colonia Pueblo San Lorenzo Huipulco, Delegación Tlalpan, se construye al amparo de la Norma 26 de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda un conjunto de veintiséis departamentos de 65 metros cuadrados, en dos torres, cada una de siete pisos; el inmueble cuenta con veintiséis cajones de estacionamiento; con un costo



superior al millón y medio de pesos.

El 6 de abril de 2015, un servidor público de la Delegación de Tlalpan informó que dicha obra no contaba con algún procedimiento administrativo, ni con antecedentes de quejas ciudadanas. Por su parte el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, comunicó que en fecha 28 de mayo de 2014, aprobó el sistema alternativo de aprovechamiento de agua pluvial para una obra de 26 departamentos en el predio antes mencionado.

El 6 de marzo de este mismo año, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, manifestó que emitió un Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, folio 10517-151BAEL, ubicado en la calle Unidad No. 24, Colonia San Lorenzo Huipulco, Delegación Tlalpan en fecha 27 de febrero de 2015 que indica que el predio tiene las zonificaciones H/3/40/MB (habitacional, 3 niveles máximos de construcción, 40% de área libre, muy baja densidad) de acuerdo al Programa Delegacional de Tlalpan vigente y también tiene la zonificación H/6/20 (habitacional, seis niveles máximos de construcción, 20% de área libre), que le concede la Norma de Ordenación General No.26, publicada el 10 de agosto de 2010 en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, misma que está suspendida desde el 19 de agosto de 2013.¹⁵

Lo anterior es una construcción que no cumple con la normatividad correspondiente, sin embargo, cuenta con certificados de uso de suelo emitidos por la autoridad responsable, lo cual es un incumplimiento de las normas y programas que rigen y guían la conducta de las autoridades, para evitar el incumplimiento de sus obligaciones.

II. Competencia de la CDHDF para la investigación de los hechos

Las Instituciones Públicas de Derechos Humanos, como esta Comisión, son medios *cuasi jurisdiccionales*. Su competencia está determinada en el artículo 102 apartado B de la Constitución. Así, este organismo forma parte del conjunto institucional del Estado Mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México. Por lo anterior, le corresponde a esta Comisión, a través de su procedimiento, establecer la responsabilidad por la violación de los derechos humanos cometidas por autoridades del Distrito Federal.

Asimismo, le incumbe en exclusiva determinar los derechos que han sido violados, así como interpretar los alcances y límites de sus propias facultades, conforme al principio de competencia de la competencia —*compétence de la compétence*—¹⁶. Por tanto, la validez de

¹⁵ Acuerdo por el que se suspende temporalmente la Recepción y Gestión de Solicitudes que se presentan ante la Ventanilla Única de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, relativas a cualquier Acto Administrativo que implique la Aplicación de la Norma de Ordenación Número "26.- Norma para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable, de Interés Social y Popular", Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 1672. Prorrogada del 13 de febrero al 13 de julio de 2014 (GOGDF, No. 1797), del 14 de julio al 14 de diciembre de 2014 y del 30 de enero al 31 de marzo de 2015 (GOGDF, No. 21).

¹⁶ El principio de competencia de la competencia quiere decir que el ente tiene la facultad de pronunciarse respecto de su propia competencia; éste principio se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos [artículo 62, inciso 3.], en la jurisprudencia de la Corte Interamericana Cfr. CortelDH. Caso *Hilaire vs. Trinidad y Tobago*.



la competencia de la CDHDF no está sujeta a la interpretación de los entes públicos, cuya conducta se encuentra bajo II. Competencia de la CDHDF para la investigación de los hechos

Las Instituciones Públicas de Derechos Humanos, como esta Comisión, son medios *cuasi jurisdiccionales*. Su competencia está determinada en el artículo 102 apartado B de la Constitución. Así, este organismo forma parte del conjunto institucional del Estado Mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México. Por lo anterior, le corresponde a esta Comisión, a través de su procedimiento, establecer la responsabilidad por la violación de los derechos humanos cometidas por autoridades del Distrito Federal.

Asimismo, le incumbe en exclusiva determinar los derechos que han sido violados, así como interpretar los alcances y límites de sus propias facultades, conforme al principio de competencia de la competencia —*compétence de la compétence*—¹⁷. Por tanto, la validez de la competencia de la CDHDF no está sujeta a la interpretación de los entes públicos, cuya conducta se encuentra bajo examen de esta Comisión.

En atención a lo dispuesto en el artículo 102 apartado B de la Constitución, así como en los artículos 2 y 3 de la Ley de la CDHDF¹⁸, el artículo 11 de su Reglamento Interno, además de los denominados Principios de París¹⁹, la CDHDF es un Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano que incluye los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En ese tenor, la Comisión se declara competente para conocer y pronunciarse respecto a la presente investigación:

- a) En razón de la materia *-ratione materiae-*, debido a que esta Comisión presumió violaciones

Excepciones Preliminares. Sentencia del 1 de septiembre de 2001. Serie C, No. 80, párrafo 78 y *Caso Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C, No. 118, párrafo 3, y ha sido adoptada por la práctica arbitral y judicial.

¹⁷ El principio de competencia de la competencia quiere decir que el ente tiene la facultad de pronunciarse respecto de su propia competencia; éste principio se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos [artículo 62, inciso 3.], en la jurisprudencia de la Corte Interamericana Cfr. CorteIDH. *Caso Hilaire vs. Trinidad y Tobago*. Excepciones Preliminares. Sentencia del 1 de septiembre de 2001. Serie C, No. 80, párrafo 78 y *Caso Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C, No. 118, párrafo 3, y ha sido adoptada por la práctica arbitral y judicial.

¹⁸ El artículo 2 establece como objeto de la CDHDF, la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el combate a toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social. El artículo 3 dispone que el organismo será "competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal."

¹⁹ Véase la Resolución A/RES/48/134 de 20 de diciembre de 1993. Principios relativo a las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos [Principios de París], que establece en su apartado A, punto 3, inciso b, como responsabilidad de los organismos nacionales de protección de Derechos Humanos la protección y defensa de los derechos de las personas de acuerdo con el Derecho Internacional de la materia.



a los derechos humanos, en particular al derecho a la seguridad jurídica; al derecho a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y al derecho al medio ambiente, en perjuicio de personas habitantes del Distrito Federal.

- b) En razón de la persona *-ratione personae-*, ya que las violaciones a los derechos humanos fueron atribuidas a servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal adscritos a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.
- c) En razón del lugar *-ratione loci-*, debido a que los hechos se circunscriben al territorio del Distrito Federal.
- d) En razón de tiempo *-ratione temporis-*, en virtud de que los hechos violatorios de derechos humanos atribuidos a los funcionarios públicos arriba mencionados, sucedieron con posterioridad a la fecha de creación de este Organismo; asimismo, en virtud de que varias de las violaciones no han cesado ni han sido resarcidas.

III. Hipótesis de investigación

Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para tomar conocimiento de los mismos, de conformidad con los artículos 36, 37, 41 a 44, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se inició el procedimiento de investigación. Al respecto, se comprobaron las siguientes hipótesis de trabajo:

1. En todos los casos, funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal generaron certificados²⁰ y validación de constancias de zonificación²¹ de manera irregular, omitiendo supervisar y vigilar los actos administrativos de emisión, de tal manera que estos fueran consistentes con los instrumentos de planeación urbana, que coadyuvan al desarrollo urbano y al ordenamiento territorial, vulnerando con ello el derecho a la **seguridad jurídica** de las constructoras, personas vecindadas y compradoras de bienes inmuebles en la Ciudad de México.
2. En los casos B, C, D, K y M, funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, emitieron certificados de uso de suelo, contrarios a la normatividad aplicable con los que se realizaron trámites para la consecuente edificación de inmuebles, violando con ello el derecho a una **vivienda adecuada** y, en consecuencia, el derecho a un **nivel de vida adecuado** de las personas agraviadas y de las personas compradoras de los inmuebles, al no garantizar el **adecuado funcionamiento, suministro y disponibilidad de los servicios públicos**.
3. En los casos E, J y M, funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Desarrollo Urbano y

²⁰Certificado de Zonificación de Usos de Suelo Permitidos, Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y Factibilidades, Certificado de Zonificación para Uso del Suelo Específico Certificado de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos.

²¹ En el pasado, los documentos que expedía el Departamento del Distrito Federal para conocer el uso y aprovechamiento del suelo se llamaba Constancia de Zonificación.



Vivienda del Distrito Federal, omitieron cumplir con la legislación aplicada a los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo, así como asegurar su cumplimiento, violando con ello el derecho a una vivienda adecuada y, en consecuencia, el derecho a un nivel de vida adecuado de las personas que habitan la Ciudad de México, al no garantizar la **asequibilidad de la vivienda**.

4. En los casos C, D, E, G, J y F, funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, emitieron certificados de uso de suelo irregulares, reconocieron erróneamente derechos adquiridos y no cumplieron la legislación aplicable, lo cual impide proceder con los trámites para acreditar la terminación y la ocupación de inmuebles, violando con ello el derecho a una vivienda y, en consecuencia su derecho a un nivel de vida adecuado en agravio de las personas compradoras de buena fe, al no garantizar la **seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda**.
5. En los casos E y H, funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, emitieron certificados de uso de suelo irregulares, los cuales facilitaron la afectación de áreas verdes y del arbolado urbano, vulnerando el derecho constitucional a un **medio ambiente sano** de las personas que habitan la Ciudad de México.

IV. Procedimiento de investigación

A efecto de corroborar las hipótesis planteadas por este Organismo, se llevaron a cabo las siguientes acciones para documentar los casos.

- Solicitudes a las autoridades:

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Delegacionales en: Álvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Tlalpan.

- Recopilación y consulta de documentos:

Consulta de expedientes de juicios administrativos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
Recopilación de resoluciones de autoridades judiciales.
Recopilación de resoluciones de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

- Visitas a lugares de los hechos.

Inspecciones oculares en las zonas aledañas a los inmuebles materia de las quejas.

- Revisión de documentos, páginas oficiales y Sistema de Información Ciudad MX.



V. Evidencia

Esta Comisión recabó evidencia con la que se basa y fundamenta la presente Recomendación, la cual se encuentra detallada en el documento denominado Anexo.

VI. Derechos violados

VI.1. Marco jurídico aplicable: la reforma constitucional

El 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma en materia de derechos humanos.

Es importante resaltar, los primeros tres párrafos del artículo 1º, Constitucional, que a la letra señalan:

[...] En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Como se puede observar, la Constitución establece que todas las personas gozan de todos los derechos reconocidos en ésta y en los tratados internacionales de los que México sea parte. En ese contexto, es importante señalar que para determinar el alcance de las obligaciones de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos, se tendrán que analizar las normas relativas a derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales, a la luz de los criterios de los órganos creados para controlar tanto la adecuada aplicación de la Constitución en el ámbito interno, como en el ámbito internacional. En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación [en adelante "SCJN"] estableció los parámetros y pasos a seguir cuando se aplique el control de convencionalidad por todas las autoridades del país,²² lo que incluye a los organismos públicos autónomos.

La SCJN, señaló que para observar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los

²² SCJN, TESIS Núm. LXVIII/2011. Novena época. Instancia: Pleno. PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011.



tratados internacionales de los que México sea parte, se deberá acudir a los criterios del Poder Judicial de la Federación, así como a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [en adelante, la Corte IDH o Corte Interamericana] en los casos en los que México haya sido parte, con miras a determinar cuál es la norma más favorable y ofrezca mayor protección al derecho en cuestión.²³

La CDHDF, en el análisis de los casos que se someten a su conocimiento, debe incluir la jurisprudencia de los tribunales internacionales a los que México les reconoce competencia,²⁴ así como las interpretaciones de los órganos creados por tratados internacionales de derechos humanos, la legislación nacional, el derecho comparado, así como las doctrinas de los publicistas de mayor competencia,²⁵ dentro de los que se incluyen los principios y criterios establecidos por los procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas.

Por lo que se refiere a los pasos a seguir en el control de constitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló lo siguiente:

[...] el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país —al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano—, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces [así como todas las demás autoridades del país] deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Por otro lado, el citado artículo 1º, Constitucional, estableció que para interpretar las normas de derechos humanos, se tendrán que emplear los principios de interpretación conforme y *pro persona*. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que “[...] todas las demás

²³ Es importante aclarar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis *supra* se refirió exclusivamente a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por tratarse de un asunto vinculado a la misma: el cumplimiento de la Sentencia del Caso Rosendo Radilla Pacheco. Esta Comisión en el ejercicio de control de convencionalidad *ex officio* amplía su parámetro para incorporar todos los tratados de derechos humanos que crean mecanismos de supervisión y los demás tribunales internacionales a los que México les reconoce competencia contenciosa, a la luz del conjunto de las obligaciones internacionales generales del Estado mexicano.

²⁴ El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia del cual México es parte señala en su artículo 38 que las fuentes del derecho internacional, así como las fuentes auxiliares, son las siguientes: “a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados [...]; b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho [...]”

²⁵ SCJN. TESIS Núm. LXIX/2011. Novena Época. Instancia: Pleno. PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011.



autoridades del país [diferentes al poder judicial] en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia [...].”²⁶

Por todo lo anterior, para esta Comisión, en concordancia con lo establecido por el máximo tribunal nacional, el parámetro de análisis para determinar las obligaciones de la autoridad en materia de derechos humanos, es el siguiente:

- a) Todos los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte;
- b) La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación y de la Corte IDH, aplicando aquella que ofrezca mayor protección a la persona. En ese mismo nivel, se considerarán los criterios interpretativos de los órganos internacionales, creados para supervisar el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos, ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y,
- c) La legislación aplicable y otras normas jurídicas relevantes.

A continuación se desarrollan los derechos que esta Comisión considera como violados, en los casos vinculados con la presente Recomendación:

VI.2. Derecho a la seguridad jurídica

La seguridad, en términos amplios, es una cualidad que implica certeza, como parte del orden que permite al ser humano moverse en un ambiente de certidumbre, en este sentido la seguridad jurídica implica la certeza de las normas y la previsibilidad de su aplicación.²⁷

El derecho a la seguridad jurídica es interdependiente al principio de legalidad, cuyos contenidos establecidos en ordenamientos internacionales dan sentido a los contenidos del derecho a la seguridad jurídica.

En razón de lo anterior, resulta pertinente lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuyo artículo 17 dispone que: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación” y que “Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.²⁸

²⁶ SCJN. TESIS Núm. LXX/2011. Novena Época. Instancia: Pleno. SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011.

²⁷ Herrera Figueroa y Julia Escobar. Enciclopedia Jurídica Omeba. T XXI Buenos Aires, 2006.

²⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Ratificado por México en 1981.



Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos,²⁹ en su artículo 9, contempla el principio de legalidad

En el ordenamiento jurídico mexicano el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se encuentran reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Mexicana, siendo dos conceptos afines y concatenados.

El derecho a la seguridad jurídica puede ser entendido de manera general como la certeza que tienen las personas de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente; implica la certeza, protección y claridad de las normas jurídicas que permiten al gobernado saber perfectamente a qué atenerse; la seguridad jurídica excluye los actos de poder de carácter arbitrario, distantes del referente del derecho positivo, como conjunto de normas claras y estables.³⁰

En tanto que el principio de legalidad en sentido general implica que las autoridades estatales solamente podrán hacer aquello para lo que estén facultados expresamente por la norma jurídica. Esto incide en el control del poder público y busca impedir la arbitrariedad de las autoridades y las personas que ejercen un servicio público, al sujetarlos a una serie de reglas previstas en el orden jurídico vigente; las autoridades trastocan este derecho cuando se conducen al margen de la ley, ya sea por incurrir en conductas de acción u omisión contrarias a lo consignado por la norma o bien extralimitándose en sus funciones, es decir, al hacer más de lo que la ley en sentido material les permite³¹. Lo anterior refuerza con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha realizado al respecto:

Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, como una garantía del derecho humano a la **seguridad jurídica**, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la **seguridad jurídica** [...].³²

Según lo anterior, el principio de legalidad, y el derecho a la seguridad jurídica implican la existencia de normas jurídicas que establezcan con claridad las disposiciones a cumplir, exigir y que los derechos de la persona no serán afectados por el incumplimiento de dichas normas.

²⁹ Ratificada por México el 3 de febrero de 1981.

³⁰ SCJN. Segunda Sala. Sentencia de Amparo Directo en Revisión 479/2011, p. 31.

³¹ CDHDF. Recomendación 11/2013 del 30 de agosto de 2013, pág. 10.

³² Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso de interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional. Época: Décima Época; Registro: 2005766; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III; Materia(s): Constitucional; Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.); Página: 2239.



Al respecto, el máximo Tribunal del país ha señalado lo siguiente:

[...] Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares [l]a garantía de legalidad se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación [...].³³

En relación a la legalidad, de manera específica, en términos de lo que establece el artículo 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las autoridades de la Administración Pública deben atender a los siguientes principios estratégicos:

- [...]
- a. Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad,

[...]

Lo anterior implica que las personas que ejercen el servicio público, tienen la obligación de conducirse con apego a estos principios, y en caso de que un o una funcionaria, por su actividad administrativa irregular produzca daños en los derechos de los particulares, se genera responsabilidad objetiva y directa del Estado.³⁴ De acuerdo a lo anterior, las y los servidores públicos se ven constreñidos a observar la ley en todo momento, debiendo respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas, de lo contrario nace la obligación de reparar los daños, incluida la indemnización a cargo del Estado, pero además aquellas personas se hacen acreedoras a que un procedimiento administrativo pueda ser instruido en su contra y previsiblemente se les finquen responsabilidades.³⁵

Las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública, pues en tal caso el proceder o las determinaciones de dichas autoridades administrativas se extralimitarían al grado de que los

³³ Fundamentación y motivación. Su cumplimiento cuando se trate de actos que no trasciendan, de manera inmediata, la esfera jurídica de los particulares, Tesis: P. /J. 50/2000, Jurisprudencia, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XI, Abril de 2000, p. 813.

³⁴ Artículo 113 Constitucional.

³⁵ Ver el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que contempla la obligación de los funcionarios del Estado de "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia [e]n el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan".



particulares quedarían sujetos a su capricho; al contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, porque de lo contrario esas determinaciones conculcarían violaciones a [derechos humanos].³⁶

En la presente Recomendación, las autoridades administrativas a las que se les atribuye la vulneración de derechos humanos, no pueden basar sus determinaciones en decisiones discrecionales al margen de la ley, pues en tal caso el proceder o las determinaciones de dichas autoridades se extralimitarían al grado de que las personas quedarían en indefensión; por el contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, de no ser así esas determinaciones conculcarían derechos humanos.³⁷

Por ello, el derecho a la seguridad jurídica implica que todas las personas que ejercen el servicio público actúen dentro del marco de las atribuciones establecidas en las normas jurídicas vigentes, con la finalidad de evitar la arbitrariedad e incertidumbre, que también se genera por la falta de regulaciones claras y precisas, así como por la ausente posibilidad de previsión de su aplicación en todos los actos que realizan.

En relación a los casos analizados en la presente Recomendación la vulneración al derecho a la seguridad jurídica se hace visible en los siguientes aspectos:

- a) Deficiencia administrativa en el cumplimiento de los preceptos de la planeación urbana, el ordenamiento territorial a fin de garantizar la sustentabilidad y los derechos colectivos de los habitantes de la Ciudad de México;
- b) Deficiencia administrativa en la emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo;³⁸
- c) Deficiencia en el uso de recursos técnicos al máximo (sistemas de información geográfica, fotografías aéreas, acervos de mapas) y recursos humanos;
- d) Falta de oportunidad y máxima diligencia para iniciar procedimientos administrativos, así como acciones vía judicial;
- e) Deficiencia en la comunicación inter e intra institucional, fundamental para tener la información adecuada, y
- f) Falta de vigilancia y supervisión.
- g) Actos y omisiones de servidores(as) públicos contrarios y/o fuera de lo establecido

³⁶Tribunal Fiscal, Facultad Discrecional Del. Amparo administrativo en revisión 9287/41. Unión Alcohólica del Sur, S. de R. L., en liquidación y coag. 4 de mayo de 1942. Unanimidad de cinco votos. Semanario Judicial de la Federación, México, SCJN, 326734. Segunda Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXII, Pág. 3129.

³⁷Tribunal Fiscal, Facultad Discrecional Del. Amparo administrativo en revisión 9287/41. Unión Alcohólica del Sur, S. de R. L., en liquidación y coag. 4 de mayo de 1942. Unanimidad de cinco votos. Semanario Judicial de la Federación, México, SCJN, 326734. Segunda Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXII, Pág. 3129

³⁸ Según el artículo 92 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Registro de Planes y Programas expedirá los certificados únicos de zonificación de uso del suelo, y en su caso, los de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos. El Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo es el documento público en el que se hacen constar las disposiciones específicas que para un predio o inmueble determinado establecen los instrumentos de planeación del desarrollo urbano; el Certificado de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos, es el documento público que tiene por objeto reconocer los derechos de uso del suelo y superficie que por el aprovechamiento legítimo y continuo tienen los propietarios, poseedores o causahabientes de un bien inmueble, en su totalidad o en unidades identificables de éste, con anterioridad a la entrada en vigor del Programa que los prohibió.



en las normas.

Lo anterior a pesar de que existe normatividad específica y aplicable, que si bien es perfectible, el empleo correcto y legal de la misma prevendría y reduciría violaciones a derechos humanos.

En este sentido, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, establece los principios básicos bajo los cuales se realizara la misma, así como las bases de acciones conjuntas entre sociedad civil y autoridades que contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los programas delegacionales. En este sentido indica que, la planeación estará basada, entre otros, en el siguiente principio:³⁹

[...]

- V. El cumplimiento de la responsabilidad social del Estado en materia de planeación, a fin de prever los problemas del desarrollo económico, social, desarrollo sustentable, protección civil y territorial del Distrito Federal y corregir los actos que comprometan o debiliten el porvenir de la comunidad [...].⁴⁰

Asimismo, la referida Ley en el artículo 3 indica lo siguiente:

[...] La planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico; el desarrollo social; la protección civil, el desarrollo sustentable y el ordenamiento territorial; el respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género; [...].

Además, se establece que "El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal será el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico, del desarrollo sustentable, protección civil y el ordenamiento territorial, del respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género de la entidad, así como de políticas en materia de desarrollo metropolitano, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años [...]."⁴¹

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal⁴² en su artículo 24 atribuye a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria; entre otras cosas, a través de: **proponer y vigilar** el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal⁴³ y en su Reglamento.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal⁴⁴ y su Reglamento⁴⁵, son los instrumentos rectores del desarrollo urbano, el cual se rige por principios de orden tales como

³⁹ Artículo 1 fracción VI de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

⁴⁰ Artículo 2 fracción V de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

⁴¹ Artículo 25 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

⁴² Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 29 de diciembre de 1998. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 18 de diciembre de 2014.

⁴³ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 24 fracción X.

⁴⁴ Ley de Desarrollo Urbano, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 15 de julio de 2010.

⁴⁵ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2004.



garantía de sustentabilidad, ordenamiento, establecimiento de derechos y obligaciones de propietarios y poseedores de inmuebles o predios urbanos, dotación de infraestructura, prestación de servicios, conservación y recuperación del patrimonio cultural urbano, entre otras.⁴⁶

Además, este instrumento confiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal las siguientes atribuciones:

I. Aplicar esta Ley y demás disposiciones en materia de desarrollo urbano, para lo cual emitirá dictámenes, circulares, criterios, recomendaciones o cualquier otro acto administrativo, los cuales serán de observancia obligatoria para los servidores públicos de la Administración Pública;

[...]

Revisar los proyectos de Programas Delegacionales y de los Programas Parciales, así como los de sus modificaciones, para que guarden congruencia con el Programa General de Desarrollo Urbano;

Supervisar los actos administrativos de las Delegaciones, para vigilar el cumplimiento de los Programas y de las determinaciones que corresponde emitir al Jefe de Gobierno en esa materia, formulando las resoluciones necesarias, así como revisar periódicamente el registro delegacional de manifestaciones de construcción; [...]⁴⁷

Por otro lado, la Ley referida señala que los programas son: el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. Estableciendo para cada uno de ellos lo siguiente:

[...] Programa General de Desarrollo Urbano: El que determina la política, estrategia y acciones del desarrollo urbano en el territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los Programas de los subsecuentes ámbitos de aplicación;⁴⁸

[...] Programa Delegacional de Desarrollo Urbano: El que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una Delegación del Distrito Federal;⁴⁹

[...] Programa Parcial de Desarrollo Urbano: El que establece la planeación del desarrollo urbano en áreas específicas con condiciones particulares; [...]⁵⁰

En el caso de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano son aquellos que establecen la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una Delegación del Distrito Federal. Asimismo, en el artículo 37 de la citada Ley indica que estos programas contendrán, entre otros elementos:

I. Fundamento y motivos. Los motivos consistirán en las circunstancias ocurridas y las prevalecientes que determinan la necesidad de aprobar un programa [...] y en general los criterios que servirán de base para la elaboración del Programa;

II. Diagnóstico – Pronóstico. El diagnóstico deberá elaborarse con base en el Atlas de

⁴⁶ Ley de Desarrollo Urbano, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, artículos 1 y 2, fracciones I a la XI.

⁴⁷ Ley de Desarrollo Urbano, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, artículo 7, fracciones I, V y VI.

⁴⁸ Artículo 3 fracción XXIV de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

⁴⁹ Artículo 3 fracción XXV de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

⁵⁰ Artículo 3 fracción XXVI de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.



Riesgo de la Ciudad de México y en las condiciones de la infraestructura urbana prevalecientes y, el pronóstico comprenderá una proyección del crecimiento poblacional y del desarrollo urbano;

[...]

IV. La estrategia general y particularizada de desarrollo urbano y del ordenamiento territorial;

V. El ordenamiento del territorio en el que se incluirá la clasificación del uso del suelo urbano, y para el caso del suelo de conservación, se estará a lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal;

VI. Las acciones estratégicas y las autoridades corresponsables de llevarlas a cabo, así como los instrumentos para su ejecución; y

VII. La información gráfica y estadística que referirá, en la forma más explícita posible, la regulación aplicable para las diversas áreas que refleje.

En este sentido también se entiende que la zonificación es la división del suelo urbano y de conservación en zonas, para asignar usos de suelo específicos o una mezcla de ellos, mientras que las normas de ordenación son las que regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano; así como las características de las edificaciones, las construcciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, el impacto urbano y las demás que señala esta ley; dichas normas se establecerán en los programas y en el reglamento de esa ley.⁵¹

La referida Ley también establece los procedimientos para la procedencia de un cambio de uso de suelo y aclara que en ningún caso podrá aplicarse en predios ubicados en polígonos de programas parciales. Sin embargo, el artículo 45, describe que "los derechos adquiridos por los propietarios o poseedores de predios, o sus causahabientes, que de manera continua y legítima hayan aprovechado esos usos, en su totalidad o en unidades identificables, en los supuestos que se establezcan en el reglamento. Los derechos adquiridos prescribirán al término de un año en que se deje de ejercer el uso de que se trate".

En tanto el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, menciona que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito determinará, formulará, coordinará y ejecutará las acciones necesarias en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en el Distrito Federal y que "la administración y operación de los servicios públicos registrales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en el Distrito Federal, están a cargo de esa Secretaría, a través de la unidad administrativa denominada el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano".⁵² Este reglamento, establece en el artículo 19, lo siguiente:

Establecer mecanismos y procesos necesarios que garanticen el resguardo óptimo, conservación, mantenimiento y rehabilitación del acervo registral;

Expedir certificados de zonificación para usos del suelo permitidos, para uso específico, único de zonificación de uso del suelo específico y factibilidades, los de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos;

⁵¹ Artículo 3 fracción XXI de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

⁵² Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 29 enero de 2014, artículo 2 y 18.



Vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la expedición de los certificados de zonificación y acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos;⁵³

En la presente Recomendación, la CDHDF acreditó que las personas que ejercen el servicio público pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, emitieron de manera irregular Certificados de Uso de Suelo o validaron Constancias de Uso de Suelo, con equivocaciones o vicios, argumentado buena fe, falta de información veraz (debido al desconocimiento del sitio y de las características geográficas, ubicación, entre otras) o por ignorancia, sin corroborar dicha información, buscar o solicitar otros elementos que generaran certeza jurídica; dichos documentos, según la propia Secretaría, *"no crea[n] derechos de propiedad o posesión, ni prejuzga[n] sobre ellos, así como tampoco constituye[n] permiso[s], autorización[es] o licencia[s], únicamente certifica[n] el aprovechamiento del uso del suelo, sin perjuicio del cumplimiento de cualesquier otro requisito que señalen otras disposiciones normativas"*⁵⁴, sin embargo, estos documentos son indispensables para solicitar y realizar por parte de los particulares al menos 16 trámites⁵⁵ en materia de construcción, por lo que un error en su emisión, origina diversas irregularidades que vician otros procedimientos o trámites, aunado a que han propiciado que se realicen construcciones irregulares, ya que los documentos emitidos por la propia Secretaría

⁵³ Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 19, fracciones I, III y IV.

⁵⁴ Disponible en: http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/certificado_unico_de_zonificacion_de_uso_del_suelo Consultada el 12 de marzo de 2013.

⁵⁵ Según el Manual de Trámites en el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal número 1385, Bis Tomo I de fecha 2 de julio de 2012, los tramites que requieren como requisito el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo vigente y/o Certificado de Acreditación de Uso de Suelo por Derechos Adquiridos, son los siguientes:

1. Permiso para la presentación de Espectáculos Públicos (VU-EP-03);
2. Cambio de uso del suelo por artículo 42 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CUS-42);
3. Constancia de Reducción Fiscal para: servicios o comercio, o restauración y rehabilitación de inmuebles ubicados en el Centro Histórico; construcción de espacios comerciales, destinados a comerciantes en la vía pública; y proyectos de vivienda de interés social o popular. Constancia de vivienda de interés social o popular. Exención de estacionamiento (OB 01);
4. Licencia de Construcción Especial a) Expedición de Licencia de Construcción Especial; b) Prórroga de Licencia de Construcción Especial; y c) Aviso de Terminación de obra. (OB 03);
5. Registro de manifestación de construcción tipos B o C, prórroga del registro y aviso de terminación de obra. (OB 05);
6. Registro de Obra Ejecutada (OB 06);
7. Aviso de Visto Bueno de Seguridad y Operación y su renovación (OB 08);
8. Dictamen de Impacto Urbano y su prórroga (AU-09)
9. Dictamen de Aclaración de Zonificación de Uso de Suelo (ACL-ZON);
10. Dictamen de Aplicación de la Normatividad de Uso de Suelo o de las Normas Generales de Ordenación (DAN-1);
11. Solicitud de Aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidades del Desarrollo Urbano (Predio receptor) (STP-R);
12. Constitución de Polígono de Actuación (US-POL);
13. Dictamen de Determinación de Límites de Zonificación de los Programas de Desarrollo Urbano (DLZ-1);
14. Modificación a los Programas de Desarrollo Urbano por artículo 41 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (MPDU-41);
15. Dictamen de Aplicación de la Norma General de Ordenación No. 13;
16. Solicitud de Expedición de Licencia de subdivisión, fusión o relotificación de predios (DAPU-104-C)



son utilizados por quienes impulsan las edificaciones en su beneficio.

Es decir, en el ámbito del desarrollo inmobiliario, el crecimiento urbano o la construcción, un error de los servidores públicos implica la posibilidad de concretar un acto que materialmente se convierte en un problema grave de difícil reparación, en el que se vulneran de diferentes maneras derechos de personas y grupos, lo que además genera que se inviertan recursos humanos y económicos, públicos y privados para promover la nulidad de los mismos, no obstante, es relevante mencionar que una vez que el error, negligencia o desapego a los ordenamientos jurídicos se concatenan a otros actos administrativos y logra concretarse lo que de origen se encuentra viciado, difícilmente se regresa al estado anterior de las cosas. Lo anterior, se agrava ante la falta de supervisión de los superiores jerárquicos de las autoridades encargadas de la emisión de los certificados y constancias que serán la base de otras acciones legales promovidas por particulares.

Los casos documentados en este instrumento recomendatorio, son una muestra representativa pertinente de lo que ocurre, una vez que se pone en marcha el andamiaje administrativo asociado a las autorizaciones y permisos que regulan el territorio, los posibles usos que se le pueden dar, la densidad sobre la vivienda, los metros cuadrados que se podrán construir, las restricciones en torno a las alturas, las condiciones previas que debe conocer el inmobiliario para dar certeza a las personas vecindadas y propietarias, poseedoras o posibles compradoras, sobre la disponibilidad de servicios (agua, luz, drenaje, lugares de estacionamiento, etc.), situaciones que reflejan el estado de vulnerabilidad en la que se les coloca debido al incumplimiento de la autoridad de la obligación de garantizar el derecho a la seguridad jurídica.

Caso A.

El presente caso está vinculado con la ampliación y remodelación de una propiedad ubicada en la calle Fernández Leal No. 43, Colonia Barrio de la Concepción en la Delegación Coyoacán en el que se construyó una librería EDUCAL S.A. de C.V perteneciente a CONACULTA; la obra se realizó mediante una Constancia de Zonificación de Uso de Suelo por Derechos Adquiridos que validó mediante dictamen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en mayo de 2010.⁵⁶

Los dictámenes emitidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano para verificar la existencia de derechos adquiridos a efecto de ratificar la emisión de un Certificado de Uso de Suelo, son relevantes, debido a que en teoría, le permiten verificar en su acervo documental y en sus bases de datos, la información necesaria que acredite un uso de suelo, de manera tal, que el proceso de búsqueda y acopio de información representa en sí mismo, la certeza jurídica que requiere la persona propietaria o poseedora de un predio y de manera colateral, una persona vecindada o la ciudadanía en general, sobre lo que es posible construir o establecer en un local. No obstante, al dictaminar favorablemente la constancia en comento, la Secretaría debió constatar el origen y la continuidad del aprovechamiento del uso de suelo a través de documentos originales o copias certificadas y confirmar la vigencia de la constancia.⁵⁷

Sin embargo, la Dirección de Normatividad y Apoyo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y

⁵⁶ Ver Anexo, evidencia 1.

⁵⁷ Ver Anexo, evidencia 6.



Vivienda del Distrito Federal, informó a este Organismo en octubre de 2010, que el predio ubicado en la calle Fernández Leal número 43, colonia Barrio de la Concepción, Delegación Coyoacán tiene un uso de suelo de "Producción y Distribución Cinematográfica, Similares, Escuelas de Actuación y Cine" el cual es compatible con el uso de Librerías (con usos complementarios de: cafetería, restaurante e internet), Galerías de Arte, Museos, Centros de Exposiciones Temporales y al Aire, y con los usos compatibles de: centros de exposiciones y arte en general, (con usos complementarios de cafetería, restaurante, bar, internet y salas para presentaciones de eventos artísticos y culturales); Salas de Exposiciones y Conferencias y Aulas de Capacitación y Talleres.⁵⁸

Esta información se contrasta con la aportada por la persona peticionaria A, quien mencionó que la citada propiedad dejó de tener actividad alguna antes del mes de octubre del 2008, según manifiesta la vendedora en la escritura pública Núm. 32 763, libro 1 040, de fecha 3 de abril de 2009⁵⁹; dicha información no fue considerada por la Secretaría de Desarrollo Urbano al emitir el dictamen que válidamente la existencia de derechos adquiridos, situación que permitió que los Certificados de Uso de Suelo que se emitieron posteriores al año 2010 reconocieran el uso de suelo favorable a la construcción de una librería en una colonia que se encuentra regulada por el Programa Parcial de Centro Histórico de Coyoacán.

En este caso, la Dirección Jurídica de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal inválido a través de la nulidad uno de los certificados otorgados a la persona propietaria o poseedora del predio y esgrimió argumentos que son representativos de las fallas que ocurren al emitir certificados con errores, los cuales, como ya se ha dicho, provocan innumerables problemas relacionados con la construcción ilegal y el cambio de uso de suelo, lo cual vulnera los derechos humanos de las personas afectadas que se ven afectadas en diversos aspectos. Al respecto la autoridad describió lo siguiente:

[...] el "Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y Factibilidades" de folio 27716-183GACE10 y fecha 19 de julio de 2010, se llevó a cabo de manera incompleta e insatisfactoria, y que de no completar dicho procedimiento y no corroborar la existencia de diversos documentos que debieran constituir el soporte del Certificado señalado, así como la autenticidad de cada uno de ellos, tendrá que asumirse que ese Certificado fue expedido en contravención a diversas disposiciones aplicables al predio ubicado en la calle de Fernández Leal, no. 43, Barrio La Concepción [...].

[...] se aprecia que en el certificado expedido, el Director del Registro de los Planes y Programas **no indicó con precisión la denominación formal de los dos ordenamientos aplicables [...]** e **inclusive equivocó el fundamento de la zonificación de dicho predio al invocar el "Programa Parcial de la Colonia El Carmen del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente para COYOACÁN", debiendo haber invocado el "Anexo 3, Referente al Programa Parcial del Centro Histórico de Coyoacán, del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Coyoacán" (31/julio/1997, G.O.D.F).** El equivoco es notorio si consideramos que en el nombre mismo de la unidad territorial donde se ubica el predio, está la clave para determinar el ordenamiento aplicable: el predio se ubica en el Barrio La Concepción y no

⁵⁸ Ver Anexo, evidencia 4.

⁵⁹ Ver Anexo, evidencia 6.



en la Colonia El Carmen. [Negrillas fuera de texto original]

Asimismo, a través del documento en cuestión, el Director del Registro de los Planes y Programas "certificó" que al predio [...], correspondía la zonificación ES (equipamiento de servicios, administración, educación y salud, museos, casas de cultura e instalaciones religiosas), y por lo tanto "certificó" el uso de suelo específico de LIBRERÍA Y CENTRO CULTURAL EDUCAL. De igual forma dio a entender que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, daban por autorizada "LA AMPLIACIÓN DE LIBRERÍA Y CENTRO CULTURAL EDUCAL [...]"

[...] el Director de Registro de los Planes y Programas actuó sin facultad alguna para expedir el "Certificado [...]" de folio 27716-183GACE10 y fecha 19 de julio de 2010, toda vez que la expedición de esta clase de instrumentos corresponde a los servidores públicos denominados "registradores" [...] [Negrillas fuera de texto original]

La segunda situación irregular consistió en que el "Certificado [...]" de folio 27716-183GACE10 y fecha 19 de julio de 2010, por el Director de Registro de los Planes y Programas [...] sirvió no para "certificar", sino para ampliar la superficie del predio a construir, a pesar de no tener fundamento alguno para ello. [...]

[...] la tercera irregularidad consistió en que con el "Certificado [...]" de folio 27716-183GACE10 y fecha 19 de julio de 2010, el Director de Registro de los Planes y Programas, [...] creó la apariencia de validez de la "Constancia de Zonificación de Uso del Suelo" de folio 10864 y fecha 15 de abril de 1991, con base en la cual posteriormente el Director de Planeación y Evaluación del Desarrollo Urbano, Arq. Juan José Gutiérrez Lagrange, en ausencia de su superior jerárquico, el Director General de Desarrollo Urbano, emitió un "dictamen de aplicación de normatividad". En todo caso, la validez de éste [...], tendrá, a su vez, que correr la misma suerte de la "Constancia de Zonificación de Uso del Suelo". [...] ⁶⁰

De lo anterior se desprende que, las diversas omisiones en que se incurrió, contravienen la aplicación de las reglas establecidas en las normas que rigen el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. En este sentido, a pesar de que la Dirección Jurídica de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda cuestionaba las anomalías del instrumento, siete días después, el 17 de febrero de 2011, el Director del Registro de los Planes y Programas, informaba lo siguiente:

[...] el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y Factibilidades folio 27716-183GACE10 fue emitido de conformidad al oficio número DGDU/0486/10 de fecha 06 de mayo de 2010, autorizado por la Dirección General de Desarrollo Urbano, referente a DICTAMEN DE USO DE SUELO; en el cual en la parte que interesa dictamina: "Con base en las consideraciones anteriores y una vez validados los derechos legítimamente adquiridos para el Uso de Suelo para PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE PELÍCULAS, CINEMATOGRAFICAS, SIMILARES Y ESCUELA DE CINE Y ACTUACIÓN, para el predio [...], ésta Dirección General emite Dictamen POSITIVO, para la instalación de la "LIBRERÍA Y CENTRO CULTURAL EDUCAL" en el inmueble en comento, otorgando la Zonificación ES (Equipamiento de Servicios, Administración, Educación y Salud, Museos,

⁶⁰ Ver Anexo, evidencia 7.



Casas de Cultura e Instalaciones Religiosas) del Programa Parcial Centro de Coyoacán del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Coyoacán vigente.

[...] el uso de suelo que se hace constar en el Certificado [...] antes mencionado fue de conformidad a DICTAMEN DE USO DE SUELO autorizado por la Dirección General de Desarrollo Urbano, por lo cual esta Dirección desconoce el procedimiento llevado a cabo por dicha Dirección General para la emisión del citado Dictamen.

Lo antes narrado, plantea nuevamente una problemática en la forma de comunicación y coordinación de las áreas que conforman la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal y muestran un desconocimiento de las acciones y consecuencias que se generan al interior, respecto de la información que debe anteceder a la emisión de cualquier certificado, máxime que los actos administrativos en torno al multicitado predio, planteaban deficiencias, discrecionalidad e incompatibilidad de información.

Resulta relevante para esta Comisión la falta de información referente al Certificado que presentaba errores y su relación con otros Certificados que fueron emitidos para el mismo predio durante el año 2010. Al respecto la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, informó el 4 de marzo de 2011 que sometería la solicitud de información al Comité de Transparencia de esa Secretaría⁶¹, diecinueve días después refirió que la información había sido clasificada como de acceso restringido en función de que ésta formaba parte de un juicio de Amparo y de un juicio de Nulidad que se estaba llevando a cabo.⁶²

Según los datos que proporcionó la Dirección de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría en abril de 2013, se tenía registro y conocimiento de un juicio de nulidad mediante el cual se declaró la nulidad lisa y llana del Certificado de folio **24287-182BAGE10 de fecha 11 de mayo de 2010**⁶³, que no había causado ejecutoria, toda vez que las partes habían promovido recursos. Sin embargo, este folio y fecha de certificado se contrasta con los certificados **27716-183GACE10 de fecha 19 de julio de 2010**⁶⁴ emitido de forma "*incompleta e insatisfactoria*" según oficio del 11 de febrero de 2010, suscrito por el entonces Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, y que fue "*sustituido*" por el **27716-183GACE10 de fecha 12 de octubre de 2010**⁶⁵, de acuerdo a lo que informó otra persona que es funcionaria de esa misma área, el 8 de marzo de 2012.

Esta situación en torno a la validez o invalidez de tantos certificados como se hayan emitido en función de las necesidades de las personas que acrediten el interés para solicitar el trámite, dificulta la óptima actuación de las autoridades y la certeza sobre los actos que emite. En relación a estos certificados, resulta indispensable señalar que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Consejería Jurídica o los Tribunales, no tienen certeza absoluta de cuáles actos serán impugnados, porque desconocen cuál certificado fue presentado para la obtención de algún trámite en alguna instancia.

⁶¹ Ver Anexo, evidencia 9.

⁶² Ver Anexo, evidencia 10.

⁶³ Ver Anexo, evidencia 12.

⁶⁴ Ver Anexo, evidencia 7.

⁶⁵ Ver Anexo, evidencia 11.



Respecto del juicio del certificado con número de folio 27716-183GACE10 de fecha 19 de julio de 2010, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal informó el 23 de mayo de 2013 que el procedimiento se encontraba sujeto a Revisión.⁶⁶

Mientras tanto, un año después, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal asentó en un acta circunstanciada de visita de inspección al predio en comento, que el proyecto de librería se encontraba en su etapa final de remodelación y ampliación y que se estaba a un paso de tramitar una manifestación de terminación de obra.⁶⁷

Pese a los procesos judiciales que se llevaban a cabo desde el año 2010, la librería EDUCAL continuó los trabajos de remodelación y construcción de la librería, ampliando la superficie construida de la casona original, la cual fue inaugurada el 5 de octubre de 2012; actualmente brinda servicios y lleva el nombre de "Centro Cultural Elena Garro".

De la evidencia narrada en este caso, se desprende que, pese a que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, reconoció que existieron errores en la emisión de los Certificados e inició los recursos de nulidad para al menos uno de éstos que emitió en el año 2010, no requirió las constancias correspondientes para acreditar los derechos adquiridos. Asimismo, diversas áreas de esa instancia refieren información contradictoria respecto de la validez o invalidez de los certificados y dicen desconocer cómo es que realizan ciertos procedimientos, situación que impide tener certeza jurídica sobre sus actos administrativos y se viola el principio de legalidad. Además, una vez que se iniciaron los procesos jurisdiccionales, la obra continúa en progreso.

De lo anterior, se acredita que existen deficiencias administrativas en el cumplimiento de los preceptos de la planeación urbana y el ordenamiento territorial; deficiencia en la convalidación de constancias de uso de suelo, en el uso máximo de recursos técnicos y de comunicación intra e inter institucional; así como falta de vigilancia y supervisión; lo cual violó el derecho a la seguridad jurídica en agravio de la persona peticionaria A y de los vecinos de la zona.

Caso B.

Derivado de la investigación realizada por este Organismo, se acreditó que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda violó el derecho a la seguridad jurídica de las personas vecinas de la calle Pedregal, colonia Molino del Rey y colonias circundantes, de la Delegación Miguel Hidalgo, en donde eventualmente se edifica una torre denominada "Pedregal 24", con base en un Certificado de Zonificación para Uso del Suelo Específico, documento que fue expedido en contravención al uso de suelo aplicable en la zona, supuestamente en cumplimiento de una sentencia de amparo otorgada a la persona que lo promovió.

El 7 de febrero de 2006, los entonces propietarios del predio donde se ubicaba un establecimiento comercial (servicio automotriz), solicitaron a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la obtención de un "Certificado de Zonificación para Uso de Suelo Específico", que permitiera la construcción de una torre de 25 pisos; sin embargo, esa autoridad negó la petición, ya que el

⁶⁶ Ver Anexo, evidencia 13.

⁶⁷ Ver Anexo, evidencia 14.



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de 1997 para Miguel Hidalgo, prohibía el uso de suelo solicitado.⁶⁸ Por tal razón, la persona solicitante acudió ante la Justicia Federal para reclamar en amparo la violación a sus derechos.⁶⁹

Mediante sentencia de amparo el Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal concedió el amparo a los propietarios del inmueble para el efecto de que no se aplicara el Programa Delegacional citado dado que carecía de uno de los requisitos de validez (la promulgación por parte del Presidente de la República), y la Secretaría emitiera otro certificado en el que "se determinara lo conducente".⁷⁰ De tal forma que, en aparente cumplimiento a esa sentencia de amparo, el 22 de enero de 2007, con número de folio 43252/06, dicha Secretaría otorgó el certificado para "el uso de suelo solicitado de vivienda, comercio, hotel, oficinas y servicios en 25 niveles"⁷¹ al solicitante de la misma.

Posteriormente, el día 08 de marzo de 2010, cuando ya era otra la persona propietaria del predio, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda emitió nuevo certificado⁷², en el que se asentó que: *SE DEJAN SIN EFECTOS LOS CERTIFICADOS DE ZONIFICACIÓN PARA USO ESPECIALIZADO [...] [Y] SE OTORGA EL PRESENTE CERTIFICADO, PARA OTORGAR EL USO DE SUELO SOLICITADO POR LO QUE LOS USOS DE VIVIENDA, COMERCIO, HOTEL, OFICINAS Y SERVICIOS EN 25 NIVELES EN UNA SUPERFICIE TOTAL DEL PREDIO DE 3,803.00 METROS CUADRADOS Y 60,000.00 METROS CUADRADOS DE SUPERFICIE OCUPADA POR USO, SE ENCUENTRAN PERMITIDOS [...].*

En este sentido, la PAOT al emitir una resolución respecto al caso determinó que la SEDUVI "debió observar la zonificación prevista en el programa de ordenación vigente, previo a la publicación de esos instrumentos, por lo que la asignación de zonificación y uso solicitada por la persona interesada no debió ser autorizada por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en los términos que fue solicitado por el promovente".⁷³

Del análisis de las aportaciones allegadas a través de la PAOT, esta Comisión tiene la certeza que para el predio objeto de investigación, resultaba aplicable una disposición de ordenamiento urbano denominada "ZEDEC" (Zona Especial de Desarrollo Controlado) de Lomas de Chapultepec, publicada los días 16 y 30 de julio de 1987, cuyo artículo transitorio cuarto preveía que la vigencia sería igual a 15 años, a partir del día siguiente a la de su publicación, es decir, hasta el año 2002,⁷⁴ por lo que este instrumento fue el que debió de haber aplicado la SEDUVI y no atender sólo la petición del solicitante en los términos bajo los cuales la formuló, como si no hubiese existido regulación en el tema antes del programa que se calificó que carecía de requisitos de validez.

De acuerdo con esa disposición normativa de observancia obligatoria en el momento de la solicitud

⁶⁸ En el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo y el Programa Parcial de "Lomas de Chapultepec", al predio en cuestión le aplicaba la zonificación Habitacional Oficinas sin servicios, 20 metros de altura, 27.5. % mínimo de área libre.

⁶⁹ Ver Anexo, evidencia 20.

⁷⁰ Ver Anexo, evidencia 16.

⁷¹ Ver Anexo, evidencia 20.

⁷² Ver Anexo, evidencia 17.

⁷³ Ver Anexo, evidencia 21.

⁷⁴ Ver Anexo, evidencia 21.



realizada por la inmobiliaria, al predio ubicado en Pedregal número 24, Colonia Molino del Rey, Delegación Miguel Hidalgo, le resultaba aplicable la "zonificación Habitacional Unifamiliar, altura máxima de construcción 9 metros y/o tres niveles, con una superficie de construcción del 55% de la totalidad del predio" y, en el supuesto de cambio de uso de suelo, se debió agotar el procedimiento previsto en la Ley de Desarrollo Urbano vigente en 1996.⁷⁵ Por lo mismo, la Secretaría al conceder el uso de suelo solicitado por la constructora excedió sus facultades y omitió aplicar la normatividad conducente en materia de uso de suelo en la zona de interés, con lo cual violó el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas afectadas, en virtud de que la autoridad solo está facultada a realizar aquello que la norma jurídica le indica debe realizar; en caso contrario, actúa de forma arbitraria tal como ocurrió en el presente asunto.

Asimismo, se tiene documentado que, al emitirse un nuevo certificado en el año 2010, la Secretaría convalidó el uso de suelo descrito en el documento de fecha 22 de enero de 2007, ahora en beneficio de la empresa denominada "Corporativo Legal Hispamex"⁷⁶, persona distinta a la promovente del amparo tantas veces mencionado. Con este acto, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de manera indebida, el día 08 de marzo de 2010, reconoció un derecho a la empresa promotora del proyecto inmobiliario motivo de la queja, sin que tal circunstancia fuese declarada en la sentencia de amparo, misma que solo protegía a los propietarios originales del predio. De igual forma, en acatamiento a una sentencia de amparo de fecha posterior, emitida por el Juez Décimo primero de Distrito en materia Administrativa, se dejó insubsistente la Declaratoria Provisional de Monumento Artístico, aplicable al inmueble en mención.⁷⁷

Con la documentación expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la inmobiliaria promotora del proyecto denominado "Pedregal 24" inició los trámites respectivos ante las autoridades administrativas conducentes para obtener las autorizaciones en materia de construcciones, impacto urbano e impacto ambiental por la magnitud de la obra.⁷⁸ Actualmente, la también conocida "Torre Pedregal 24", construida al amparo de documentos emitidos con vicios de legalidad, se encuentra en una fase avanzada de construcción, con ocupación parcial de su estructura, lo cual ha generado diversas afectaciones a las personas que habitan o transitan por el lugar, según se precisa en el apartado correspondiente de este instrumento recomendatorio.

Esta Comisión observa que la falta de observancia del principio de legalidad en el actuar de los servidores públicos que extendieron el Certificado aludido generó una serie de afectaciones a otros derechos humanos, no solo de las personas promoventes de la queja, sino de las y los habitantes de la zona, de las personas que transitan por ese lugar y, en general, de las personas habitantes del Distrito Federal que confían en las autoridades en materia de regulación del ordenamiento urbano para garantizar la habitabilidad del entorno y el adecuado aprovechamiento de los espacios

⁷⁵ Ver Anexo, evidencia 21. En la resolución de la PAOT, se puede apreciar el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de enero de 1996, vigente al momento de la emisión de la sentencia del juicio de amparo, debió realizarse la propuesta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la modificación del programa de desarrollo urbano aplicable al predio de interés y, en su caso, esta debió emitir el dictamen, opinión y su aprobación, así como enviarlo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y Comercio y su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

⁷⁶ Ver Anexo, evidencia 21.

⁷⁷ Ver Anexo, evidencia 17.

⁷⁸ Ver Anexo, evidencias 18 y 19.



públicos.

Por tanto, este Organismo Público Autónomo concluye que, al no aplicar la normatividad conducente en el momento de la expedición del "Certificado de Zonificación para Uso del Suelo Específico", folio 10117-82POAL10 de fecha 10 de marzo de 2010, el personal de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda incumplió sus obligaciones de preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño del empleo, cargo o comisión del servicio público; con lo cual se violó el derecho humano a la seguridad jurídica de la persona peticionaria B y demás vecinos y vecinas del predio ubicado en Pedregal 24.

Caso C.

Derivado del análisis del caso motivo de la queja interpuesta por un grupo de vecinos y vecinas de la calle Millet, colonia Extremadura Insurgentes, Delegación Benito Juárez, esta Comisión recabó evidencia de la que se puede acreditar violación al derecho a la seguridad jurídica de las personas agraviadas C, con motivo de la edificación de un conjunto de departamentos en la calle del mismo nombre, en franca contravención al uso de suelo aplicable a la zona.

Con motivo de la intervención de distintas autoridades del Distrito Federal, en particular de la PAOT,⁷⁹ se pudo tener noticia que los trabajos realizados en la calle Millet 39, se encontraban amparados, entre otros, en la manifestación de construcción tipo B con número de folio FBJ-0923-08 y registro RBJ-0289-08 ante la ventanilla única delegacional el 19 de diciembre de 2008, la Solicitud de Constancia de Zonificación de Uso del Suelo con número de folio 26463, expedida el 27 de agosto de 1991, aparentemente por la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del entonces Departamento del Distrito Federal, así como el Constancia de Zonificación de Uso de Suelo con número de folio 024272, de fecha 20 de septiembre de 1990.

La documentación presentada por la inmobiliaria desarrolladora del proyecto a edificarse en la calle Millet 39, daba cuenta de la pretensión de construir **70 viviendas** en 5 niveles, en una superficie de **7,444.91 m²** sobre nivel de banquetta (según la memoria descriptiva del proyecto arquitectónico), así como dejar una superficie mínima libre de 31.37%.⁸⁰ Es así que debido a las constantes afectaciones provocadas por los trabajos realizados en el inmueble mencionado, se iniciaron diversas quejas vecinales ante la Delegación Benito Juárez, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, entre otras instancias.

De acuerdo con los elementos que conforman el expediente de queja, se advierte que en el número 39 de la calle Millet, en el año 2009, se realizó la construcción de una obra, misma que generó diversas problemáticas a las personas habitantes de la zona. A partir de las visitas realizadas por personal de la PAOT, se documentó que, en octubre de 2009, el predio contaba con un avance considerable en la construcción, en una obra de cinco niveles,⁸¹ por tanto, desde esa época la referida entidad de ordenamiento territorial solicitó la investigación de la construcción y la

⁷⁹ Ver Anexo, evidencias 28, 29, 30 y 35.

⁸⁰ Ver Anexo, evidencia 24.

⁸¹ Ver Anexo, evidencia 23 y 25.



presentación de la documentación que acreditara la legalidad de la edificación.⁸²

La Delegación Benito Juárez por su parte inició los procedimientos administrativos conducentes para la aplicación de la normatividad en materia de construcciones y uso de suelo en el predio de referencia,⁸³ se tiene documentada la Nulidad del Registro de Manifestación de Construcción tipo B para obra nueva con número de folio FBJ-0923-08 y registro RBJ-0289-08,⁸⁴ así como la imposición de sanciones y el estado de clausura en el inmueble de interés. Asimismo, de acuerdo a la consulta que realizó ese órgano político administrativo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, se acreditó que la empresa inmobiliaria responsable de la obra presentó documentación "apócrifa", lo cual le permitió evadir las disposiciones aplicables en la materia,⁸⁵ hasta prácticamente construir una edificación, hacia el 30 de abril de 2012, "de 90 departamentos, dos niveles de sótano, planta baja, azotea, cuatro niveles habitables y planta de azotea".⁸⁶

Las evidencias del caso muestran que, por medio del oficio número D-96/DRPP/262/2009 de fecha 6 de febrero de 2009, el Director del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, informó al Subdirector de Normatividad y Licencias en Benito Juárez que "una vez terminada la investigación y el análisis de los antecedentes que obran en el archivo del área se detectó la no coincidencia de datos y Constancia de interés [Constancia de zonificación de uso del suelo con número de folio 26463 expedida presuntamente en el año de 1991], concluyéndose que la misma NO FUE EXPEDIDA por este registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano"⁸⁷; es decir, se inició un trámite para la construcción en la calle de Millet 39, con un documento apócrifo.

En posterior oficio la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda informó a la Delegación Benito Juárez que se detectaron diversas incongruencias en la Constancia de Zonificación de Uso de Suelo con Folio No. 024272, de fecha de ingreso 13 de agosto de 1990 y expedición 20 de septiembre del mismo año, con el expediente que se encuentra en los archivos de esa dependencia y, conforme a lo determinado por la PAOT, tal documento no es el idóneo para acreditar derechos adquiridos sobre el inmueble, en 6 niveles de construcción, uno adicional a lo ya registrado en la Delegación Benito Juárez; por lo cual, la constructora promotora del proyecto actuó en total "quebrantamiento de leyes, reglamentos y normas aplicables al caso".

En tales circunstancias, como ya se mencionó la autoridad Delegacional inició procedimiento de revocación de la manifestación de construcción FBJ-0923-08 y registro RBJ-0289-08, con la intención de garantizar el respeto del uso de suelo aplicable al predio que es: H3/20/B (Habitacional 3 niveles máximos de construcción, 20% de área libre, densidad "B" baja una vivienda por cada 100.00 m² de la superficie total del terreno), según lo establece el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente para la Delegación Benito Juárez publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de mayo de 2005. Sin embargo, al día de la fecha, la revocación decretada por

⁸² Ver Anexo, evidencia 24.

⁸³ Ver Anexo, evidencia 27.

⁸⁴ Ver Anexo, evidencia 36.

⁸⁵ Ver Anexo, evidencia 24.

⁸⁶ Ver Anexo, evidencias 28 y 29.

⁸⁷ Ver Anexo, evidencias 24, 30 y 31.



la Delegación se encuentra bajo el conocimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a fin de determinar la legalidad de tal resolución.

Resulta relevante para un adecuado entendimiento del caso que la actuación de las autoridades en materia de construcciones y uso de suelo debe ser coordinada, a fin de que resquicios legales no provoquen la violación a la normatividad aplicable al caso concreto; esta situación debió ser prevista por la autoridad en materia de planeación y ordenación del desarrollo urbano (SEDUVI), desde el momento que tuvo conocimiento de irregularidades en el uso de los documentos presentados por la constructora para la edificación de un proyecto de la magnitud planteada para el predio Millet 39.

Según la documentación del caso, desde el año 2009, de información enviada por la Delegación Benito Juárez y las propias personas afectadas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda tenía conocimiento de la situación que imperaba en el inmueble de referencia, sin que realizara mayor acción salvo la indicación de que "en caso de haberse utilizado [los certificados apócrifos] para la obtención de algún trámite, deberán iniciarse las acciones legales que conforme a derecho procedan".⁸⁸ De igual manera, si bien la Secretaría inició un juicio de lesividad, en el año 2010, en contra de la Constancia de Zonificación de Uso de suelo con Folio No. 024272,⁸⁹ tal medida no fue oportuna ni eficaz para aminorar las afectaciones causadas por la obra y no constituye una acción contundente para salvaguardar la preservación del uso de suelo aplicable en la zona.

La falta de intervención oportuna, a efecto de hacer valer el cumplimiento de la normatividad a cargo de la inmobiliaria desarrolladora del proyecto, contraviene lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal que establece que "el ordenamiento territorial del Distrito Federal tiene por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana". La omisión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda trae la consecuente afectación del derecho a la seguridad jurídica de las personas que circundan la obra edificada en la calle de Millet 39, lo cual genera impunidad.

Asimismo, la SEDUVI no ejerció sus facultades de asesoría y supervisión a la Delegación Benito Juárez, para vigilar el exacto cumplimiento de los programas de desarrollo urbano, emitiendo los dictámenes, circulares, recomendaciones, revisiones, revocaciones o resoluciones necesarias, dejando de interponer los recursos legales conducentes de manera oportuna, en contra de los certificados apócrifos usados para la construcción, así como omitir supervisar el registro de manifestación de construcciones de la Delegación, lo cual se encuentra previsto en la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda y su Reglamento, se violentó el derecho a la seguridad jurídica de la persona peticionaria C, de vecinos y vecinas de la calle Millet.

A la fecha, la SEDUVI tampoco documentó ante este Organismo Público Autónomo que haya formulado denuncia ante la autoridad ministerial por los documentos que se presumen apócrifos, faltando con ello a su deber de garantizar el crecimiento urbano controlado y organizado.

⁸⁸ Ver Anexo, evidencia 24.

⁸⁹ Ver Anexo, evidencias 31 y 32.

**Caso D.**

Esta Comisión documentó la vulneración del derecho humano a la seguridad jurídica de la persona peticionaria D y de las personas vecindadas de la calle Juan de la Barrera, en la Colonia Condesa en la Delegación Cuauhtémoc, en razón de la construcción de un edificio de siete niveles,⁹⁰ que como obra nueva con una superficie de 2,544,85 m² inició el trámite en el año de 2010 con el Registro de Manifestación de Construcción tipo B,⁹¹ con base en la Constancia de Zonificación de Uso de Suelo de fecha 12 de junio de 1991, folio 018792,⁹² a través de la cual la SEDUVI convalidó derechos adquiridos sin constatar que los mismos continuaran vigentes.⁹³

Por lo anterior, el 30 de abril de 2012, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial emitió resolución en torno al caso, solicitando a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal y a la Delegación Cuauhtémoc realizar las acciones necesarias encaminadas a la nulidad de la Constancia de Zonificación de Uso de Suelo de fecha 12 de junio de 1991, al Registro de Manifestación de Construcción citado y al Dictamen favorable emitido por la Dirección de Gestión de Patrimonio Cultural y Urbano, debido a "posibles irregularidades en materia de uso de suelo, construcciones, altura y factibilidad de servicios".⁹⁴ Esta Comisión cuenta con información en la que se acredita que personal de esa Secretaría, específicamente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos informó en septiembre de 2010 a la Dirección de Gestión de Patrimonio Cultural Urbano, que de los larguillos fotográficos que se anexan a la Constancia de Uso de Suelo, folio 018792, se desprende que en el predio sólo había una vivienda de dos niveles de construcción y no el edificio de 7 niveles que la constancia refiere;⁹⁵ asimismo, no obra en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de esa Dependencia, antecedente alguno relacionado con la demolición de niveles en el predio señalado, y en la escritura pública de fecha 25 de noviembre de 2009, se hace constar una compraventa como enajenación de casa habitación cuando el antecedente XII de la misma escritura refiere que por virtud de la compraventa se adquiere un terreno que se pretende destinar a la realización de un desarrollo inmobiliario para su venta, por lo que, "se advierte una incongruencia entre la Constancia de Uso de Suelo por Derechos Adquiridos aludida".⁹⁶

Pese a lo anterior, el 24 de septiembre de 2010, la Dirección de Gestión de Patrimonio Cultural Urbano emitió dictamen favorable para el proyecto de construcción de obra nueva en siete niveles, para el predio ubicado en calle Juan de la Barrera número 32, colonia Condesa, Delegación Cuauhtémoc, con base en la multicitada constancia del año 1991.⁹⁷

Coincidiendo con la fecha de septiembre de 2010, personal de la Dirección General de Asuntos Jurídicos informó a la Dirección de Gestión de Patrimonio Cultural Urbano de esa Secretaría que, debido a que existe una copia certificada por el Director del Registro de los Planes y Programas del

⁹⁰ Ver Anexo, evidencias 44, 46 y 54.

⁹¹ Conforme al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, es la Manifestación de Construcción para usos no habitacionales o mixtos de hasta 5,000 m² o hasta 10,000 m² con uso habitacional. Artículo 51, fracción II.

⁹² Ver Anexo, evidencia 44.

⁹³ Ver Anexo evidencias 42, 44, 45 y 49.

⁹⁴ Ver Anexo, evidencias 44 y 48.

⁹⁵ Ver Anexo, evidencia 42.

⁹⁶ Ver Anexo, evidencia 42.

⁹⁷ Ver Anexo, evidencia 49.



25 de agosto de 2010, es de estimarse que la Constancia de Zonificación de Uso de Suelo con número de folio 018792 emitida el 12 de junio de 1991, es un documento auténtico y válido en cuanto a su expedición y menciona que:

Cuestión distinta es determinar la validez del contenido de la constancia mencionada, [...], en este caso, la Dirección General a mi cargo, no se encuentra en condiciones de formular una opinión pues, por razón de funciones, **corresponde a la Dirección del Registro de los Planes y Programas aclarar la forma en que el particular acreditó los derechos adquiridos a que se refiere la constancia en cuestión, toda vez que las constancias que eventualmente pudieran avalar la existencia del edificio de dos comercios y 26 departamentos en siete niveles, antes de la expedición de la constancia tendrían que encontrarse resguardados en sus respectivos archivos**.⁹⁸

De lo anterior, esta Comisión deduce que al menos tres áreas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, sostuvieron una comunicación mediante oficios de agosto a septiembre de 2010 en la que tenían conocimiento de que la Constancia de Uso de Suelo presentada ante la Delegación para comenzar los trámites correspondientes —previos a dar inicio a los trabajos constructivos—, se encontraba en entredicho y no permitía tener certeza jurídica, por tal motivo era necesario emplear todos los recursos disponibles para agilizar el cotejo y la verificación de la información y documentación e incluso coordinarse con otras dependencias a fin de solicitar una verificación al predio.

El 16 de mayo de 2012, el entonces Director Jurídico de la Delegación Cuauhtémoc informó a la PAOT que solicitó a la Dirección del Registro de los Planes y Programas de la SEDUVI, ratificara la autenticidad y validez del Uso de Suelo Acreditado en la Constancia de Uso de Suelo citada, recibiendo por respuesta que esa Constancia de Uso de Suelo se encontraba válidamente expedida,⁹⁹ no obstante que en fecha 22 de diciembre de 2011, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría había remitido a la Dirección General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, el proyecto de demanda de Lesividad en contra de la Constancia de Zonificación de Uso de Suelo citada, y respecto a los demás actos a que este documento dio origen (Registro de Manifestación de Construcción y Dictamen favorable), *“lo anterior por considerar que los referidos actos impugnados, están viciados de origen al haberse expedido mediando error de hecho sobre el objeto o fin del acto, por lo que incumplen con la finalidad del interés público”*; aproximadamente mes y medio después, en febrero de 2012, la Dirección General de Servicios Legales emitió observaciones al proyecto.¹⁰⁰

Es importante resaltar que el 30 de abril de 2012, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, respecto de la investigación que realizó, referente a la construcción descrita en este caso, identificó que desde el año 2011 no existía en el predio en comento algún inmueble con las características referidas en la citada Constancia de Zonificación de Uso de Suelo por lo que los derechos adquiridos habían prescrito al no haber existido continuidad respecto al uso, en consecuencia a ese predio le corresponde la zonificación H/3/20/M (Uso Habitacional Unifamiliar, Habitacional Plurifamiliar, Garitas y Casetas de Vigilancia, tres niveles máximos de altura, 20% de

⁹⁸ Ver Anexo, evidencia 49.

⁹⁹ Ver Anexo, evidencia 45.

¹⁰⁰ Ver Anexo, evidencias 43 y 51.



área libre y densidad media; de conformidad con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Cuauhtémoc. Adicionalmente precisó que "El predio objeto de la denuncia es colindante con el inmueble [...] que está catalogado por el INBA y se localiza en Zona Patrimonial de acuerdo con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuauhtémoc [...] no obstante obtuvo el dictamen favorable en materia de conservación patrimonial para el proyecto de construcción de obra nueva en siete niveles, [...] en virtud de que se consideró como uso de suelo aplicable al predio el señalado [dicha constancia]."¹⁰¹

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, informó a esta Comisión que ya contaba con un proyecto de demanda de lesividad, no obstante 13 meses después, comunicó que hasta ese momento no tenía conocimiento de que se hubiera interpuesto una demanda de este tipo para el predio de referencia. Sin embargo, diecisiete días después, el 21 de marzo del 2013, avisó que: "se hace del conocimiento que [...], se presentó demanda de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, acción a la que no le ha dado seguimiento, dado que el 4 de febrero de 2015 comunicó a este Organismo Público Autónomo que no estaba en posibilidad de atender una solicitud de esta Comisión respecto al status de esa acción porque en dicho juicio la SEDUVI no formaba parte."¹⁰²

En relación a lo anterior, es importante precisar que en el escrito de demanda de Juicio de Lesividad se indicó que se reconoció "de manera indebida derechos adquiridos sin que previamente a ello se hubiera cerciorado de la autenticidad de los documentos presentados por el solicitante, lo que en esencia se traduce en el manifiesto error de derecho de la autoridad demandante con relación al objeto y fin del acto administrativo y por tanto resulta indudable que en el presente asunto se está ante la presencia de un hecho que por sí mismo adolece de un elemento de validez [...] lo anterior es así, ya que el solicitante de la constancia al exhibir con pleno conocimiento documentales que no coincidían con la realidad, indujo a un error de derecho a la autoridad emisora para obtener los beneficios que amparaban la Constancia que nos ocupa [...]"¹⁰³

De la evidencia recabada en el caso por este Organismo, se desprende que, pese a que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, dictaminó en el año 2010 favorable la constancia del año 1991 que acreditaba derechos adquiridos en el predio de referencia que avalaban la construcción de un edificio de siete niveles, desde ese mismo año, diversas áreas de esa instancia ya se cuestionaban la certeza jurídica del documento, no obstante, es hasta el año 2012 que presenta un proyecto de lesividad ante otra instancia del Gobierno del Distrito Federal, dejando de atender el asunto. Además, aunque el juicio de lesividad se inició a finales del 2012, para entonces en el predio se erigía un edificio de siete niveles completamente acabado que en la actualidad se encuentra habitado.¹⁰⁴

De lo anterior, se acredita que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, realizó diversos actos que vulneraron derechos humanos de las personas vecinas de la calle Juan de la Barreda, inicialmente al emitir una Constancia de Uso de Suelo sin haber tenido evidencia que

¹⁰¹ Ver Anexo, evidencia 44.

¹⁰² Ver Anexo, evidencias 52 y 53.

¹⁰³ Ver Anexo, evidencia 50.

¹⁰⁴ Ver Anexo, evidencia 47.



acreditara la vigencia de derechos adquiridos; por no haber realizado oportunamente acción para que se determinara la nulidad de esa constancia y de los actos administrativos que se generaron con base en ella y por último no darle seguimiento a la acción interpuesta, incurriendo en una actividad administrativa irregular que llevó al incumplimiento de los preceptos de la planeación urbana y el ordenamiento territorial; deficiencia en la convalidación de constancias de uso de suelo, en el uso máximo de recursos técnicos y de comunicación intra e inter institucional; así como falta de vigilancia y supervisión.

Caso E.

En este caso, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal emitió del año 2010 al año 2012 seis diversos Certificados¹⁰⁵ que facilitaron la construcción de un conjunto habitacional conocido como *Torre Céforo*, en uno de ellos aplicando la Norma Técnica 26, en un predio que unas veces fue ubicado por la SEDUVI en la calle Céforo número 120 o número 59, Colonia Pedregal de Carrasco y otras en la calle Céforo número 120 Colonia Insurgentes Cuicuilco Delegación Coyoacán, no obstante que se indicaba la misma cuenta predial. La Delegación Coyoacán informó a este Organismo que al predio en comento le correspondía el número oficial 120 de la calle de Céforo.¹⁰⁶

La complejidad de la información aumenta cuando cada uno de los certificados¹⁰⁷ acredita que la zonificación de uso de suelo para este predio es habitacional y que se permite la construcción de edificios de 5 o 6 pisos, dejando una superficie libre del 40% o 50%, sin embargo, existe registro de que el Programa de Desarrollo Delegacional para Coyoacán de 2010, indica que el predio tiene una zonificación de Espacio Abierto, *donde solo se permite la construcción de garitas, bibliotecas, jardines botánicos, zoológicos acuarios, planetarios, observatorios, estaciones meteorológicas, sanitarios públicos, circos y ferias temporales, centros deportivos, albercas, canchas deportivas, estaciones de bombeo, cárcamo, tanques, depósitos de agua y casetas de vigilancia.*¹⁰⁸

En el 2011, el proyecto inmobiliario de Céforo se registró ante la Delegación Coyoacán con alguno de los certificados que emitió la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, a dicho proyecto le fue otorgado un Registro de Manifestación de Construcción tipo B, pese a que se construiría 16,991.68 metros cuadrados,¹⁰⁹ es decir, conforme al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal le correspondía un Registro de Manifestación de Construcción tipo C.¹¹⁰ Adicionalmente con base en uno de esos certificados el Sistema de Aguas de la Ciudad de México otorgó la factibilidad de servicios para el predio ubicado en Céforo número 120, colonia Insurgentes Cuicuilco, y se encuentra en proceso de consulta con la SEDUVI respecto a ese predio por los

¹⁰⁵ Ver Anexo, evidencia 58.

¹⁰⁶ Ver Anexo, evidencia 57.

¹⁰⁷ Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo para el predio ubicado en la Calle de Céforo No. 120 y 59 12953-181ARAR12 13/04/12 Pedregal de Carrasco, norma 11 72092-181ESYA10 17/12/10 Insurgentes Cuicuilco, norma 19 2382-181LOTO11 26/01/11 Insurgentes Cuicuilco, norma 11 17907-181PLCL11 26/04/2011 Insurgentes Cuicuilco, menciona el programa delegacional de la delegación Gustavo A. Madero [sic] y la norma 26. 22124-181XOFR10 11/10/10 Insurgentes Cuicuilco No. 59.

¹⁰⁸ Ver Anexo, evidencia 60.

¹⁰⁹ Ver Anexo, evidencia 55.

¹¹⁰ Artículo 51 fracción III del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.



diversos certificados existentes, dado que la Constancia de Alineamiento y Número Oficial fue emitida con la colonia Pedregal de Carrasco.¹¹¹

Asimismo, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, precisó que notificó a la empresa desarrolladora del proyecto constructivo que tenía por no presentado el Aviso de Ejecución de Obra para Conjuntos Habitacionales, ya que el promovente debía presentar el Informe Preventivo y el Estudio de Daño Ambiental,¹¹² no obstante los trabajos de construcción continuaron y solo la autoridad delegacional en un procedimiento administrativo determinó sancionar al Director Responsable de Obra de los trabajos que se ejecutaban en el inmueble ubicado en calle Céfiro, número 120, colonia Pedregal de Carrasco, en esta Delegación, con multa que ascendió a la cantidad de \$18,699.00 (dieciocho mil seiscientos noventa y nueve pesos 00/100 M.N.) por no adoptar las medidas técnicas necesarias para salvaguardar la vida de los trabajadores y terceros.¹¹³

En agosto de 2013, esta Comisión cuestionó a la Dirección General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, el motivo y fundamento legal por el cual se otorgó el cambio de uso de suelo para el predio mencionado, la autoridad informó que en la emisión de los certificados de referencia, la Dirección General de Administración Urbana "*no otorgó ningún cambio de uso de suelo para el predio arriba mencionado*", y enfatizó que no cuenta con atribuciones que le permitan "otorgar cambios de uso de suelo" y afirma que "*sólo le compete aprobar los dictámenes de modificación de los programas para cambiar el uso de suelo urbano en predios particulares*".¹¹⁴

En relación a la zonificación de espacio abierto del lugar, se le preguntó a la SEDUVI, si el proyecto inmobiliario denominado *Torre Céfiro* contaba con algún dictamen que permitiera la construcción de 5 o 6 niveles de construcción, o en su defecto el estudio de impacto urbano, a lo que respondió que en esa Dirección General no obraba evidencia de solicitud alguna para Dictamen de Impacto Urbano, por lo que *desconocía si el proyecto de construcción de la Torre Céfiro (5 Torres) se ubicaba dentro de algún supuesto establecido en el artículo 77 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*.¹¹⁵

Adicionalmente la dependencia mencionó lo siguiente:

[...] la Dirección General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal tiene, entre otras funciones principales, la expedición de certificados únicos de zonificación de usos de suelo, actividad que se sustenta en la verificación en el Registro de Planes y Programas respecto de las inscripciones que obran en el mismo, en ese sentido, cuando el promovente ha obtenido el certificado, debe acudir a la delegación correspondiente para solicitar la manifestación de

¹¹¹ Ver Anexo, evidencia 61.

¹¹² Ver Anexo, evidencia 56.

¹¹³ Ver Anexo, evidencias 55 y 57.

¹¹⁴ Ver Anexo, evidencia 58.

¹¹⁵ Artículo 77. Se requiere dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental para la obtención de autorización, licencia o registro de manifestación, cuando se pretendan ejecutar alguno de los siguientes proyectos: I. De uso habitacional de más de diez mil metros cuadrados de construcción.



construcción, momento procesal en el que debe exhibir el certificado, por lo que a partir de ese momento es que competirá a la delegación revisar el proyecto contra los demás documentos y verificar su adecuación a la normatividad, posteriormente, al término de la obra el promovente avisa a la delegación la finalización de la obra, con afán que dicho órgano desconcentrado realice las inspecciones durante y hasta ese momento, en cuanto a los avances físicos de la obra y su consistencia con lo autorizado, por lo tanto, es competencia de la delegación garantizar el cumplimiento de la normatividad que le resulta aplicable a dicha obra.¹¹⁶

En particular en este caso, la CDHDF tiene acreditado que la violación a los derechos humanos por parte de la SEDUVI, comenzó con la inconsistente información publicada en los Certificados de Uso de Suelo que expidió. Particularmente en este asunto existe una mayor complejidad que ha impactado la posibilidad de resolver en forma integral lo que podía o no construirse en el predio donde actualmente se encuentra el inmueble denominado *Torre Céfire* (y los impactos posteriores que se producen¹¹⁷). Dicha complejidad radica en el hecho de existir una indefinición relacionada al uso de suelo que se asigna en cada uno de los certificados que emitió la Secretaría, ya que en septiembre de 2013, a casi tres años de haber iniciado la construcción, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, resolvió que pese a que el proyecto presentaba un avance del 80%, existía una contravención en materia de uso de suelo ya que el Programa Delegacional vigente en Coyoacán prohíbe el uso habitacional para el predio al cual corresponde una zonificación de Espacio Abierto¹¹⁸, mientras que por otro lado, la Secretaría informó un mes antes, en agosto de 2013, que desconocía si existía resolución judicial que invalidara los certificados.¹¹⁹

Al respecto, el 11 de noviembre de 2014, la Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto del juicio para identificar cuál es el correcto uso de suelo del predio, informó lo siguiente:

[...] toda vez que los dictámenes de mérito resultan ser contradictorios, lo procedente conforme a derecho [...] que indica que el perito tercero será designado por el Magistrado Instructor, siendo que el perito de la parte actora ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, rindió su dictamen pericial en materia de Ingeniería Civil [...] y la parte demandada [...], indicándose en el primero que al inmueble respecto del cual se emitieron los actos administrativos materia de la controversia le corresponde la zonificación de Espacio Abierto (EA) en términos del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la delegación Coyoacán publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diez de agosto de dos mil diez, mientras que en el segundo se indica que al mismo inmueble le corresponde la Zonificación Habitacional ya que cuenta con uso de suelo H/6/40/Z. Por lo anterior, [...] a fin de estar en posibilidad de conocer la verdad sobre los puntos controvertidos en este asunto, y para mejor proveer del mismo, debido a que los dictámenes rendidos [...] son totalmente contradictorios [...] se designe

¹¹⁶ Ver Anexo, evidencia 58.

¹¹⁷ A pesar del avance importante del proyecto constructivo, no se presentaron los trámites en materia de impacto ambiental correspondientes ante la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

¹¹⁸ Ver Anexo, evidencia 60.

¹¹⁹ Ver Anexo, evidencia 58.



un tercero en discordia para que rinda el Dictamen Pericial [...].¹²⁰

Pese a que existe un proceso judicial para aclarar la zonificación que le corresponde al predio, —situación que debía ser precisa y conocida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal desde el año 2010, así como la ubicación correcta del mismo— y por tanto la validez de Certificados de Uso de Suelo, hoy en día el proyecto habitacional se encuentra construido en más de un 80% y ocupado por posibles personas compradoras en alrededor del 50%.¹²¹

De lo anterior se deduce, que si bien la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, inició un Juicio de Lesividad por la diversidad de la información asentada en los Certificados de Uso de Suelo emitidos por ella misma, en la actualidad, existe un inmueble habitacional de aproximadamente 120 departamentos, según el proyecto constructivo, en un predio ubicado en la colonia Pedregal de Carrasco o en la colonia Insurgentes Cuicuilco, en los número 120 o 59, en el que se construyeron 12 240 m² o 16 991 m², al que le correspondía un uso de suelo de Espacio Abierto, o un uso de suelo habitacional con posibilidad de construir máximo cuatro niveles, o hasta seis niveles, según la ubicación¹²² e información disponible en el Sistema Ciudad MX,¹²³ el Programa de Desarrollo Urbano de Coyoacán vigente, o en los datos disponibles en el mapa de zonificación de uso de suelo del Programa de Desarrollo de Coyoacán vigente, proporcionado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

Por tanto, se acredita que existe una actividad irregular de la SEDUVI en el cumplimiento de los preceptos de la planeación urbana y el ordenamiento territorial; omisiones en la emisión de certificados, en el uso de recursos técnicos y de comunicación; así como falta de vigilancia y supervisión; lo cual violó el derecho a la seguridad jurídica en agravio de la persona peticionaria E y de las personas vecinas.

Caso F.

En este caso la CDHDF, documentó la vulneración al derecho a la seguridad jurídica de la persona peticionaria F, así como de las personas agraviadas que viven en la calle Coatzintla (una calle cerrada), colonia San Jerónimo Aculco en la Delegación La Magdalena Contreras.

En el presente caso, se tiene que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda el 29 de marzo de 2011 expidió el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, folio 13173-181ZUPE11, certificando que el inmueble ubicado en la Calle Coatzintla 9, Colonia San Jerónimo Aculco, C.P. 10400, Delegación La Magdalena Contreras le aplicaba la zonificación directa H/4/20 (Habitacional, 4 niveles máximos de construcción y 20% mínimo de área libre), que le concede la Norma General de Ordenación No. 26 ("Norma para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable, de Interés

¹²⁰ Ver Anexo, evidencia 62.

¹²¹ Ver Anexo, evidencia 63.

¹²² Ver Anexo, evidencia 64.

¹²³ El sistema de información geográfica disponible en la página de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal: <http://ciudadmx.df.gob.mx:8080/seduvij/>. Ver Anexo, evidencia 65.



Social y Popular"-Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 10 de agosto de 2010-), en donde el aprovechamiento del uso de suelo solicitado PARA LA CONSTRUCCIÓN DE HASTA 12 (DOCE) VIVIENDAS EN UNA SUPERFICIE MÁXIMA DE CONSTRUCCIÓN DE 825.6 m² – sujeta a restricciones*- EN EL TOTAL DEL PREDIO, está PERMITIDO.¹²⁴

Si bien la Norma de Ordenación General No. 26, en teoría incentiva la construcción de vivienda sustentable, de interés social y popular, la misma precisa que no debe aplicarse en predios que no tengan acceso a la vía pública o que la calle tenga un ancho menor a seis metros, lo cual se asentó en el referido Certificado¹²⁵ el cual se emitió presuntamente con base en la información contenida en el sistema de información geográfica o los acervos documentales de la SEDUVI, los cuales no fueron debidamente consultados o no son suficientes para identificar que el ancho de la calle Coatzintla no permitía que se aplicara el beneficio de la Norma Técnica en comento, ya que como este Organismo lo corroboró la misma tiene un ancho de aproximadamente 3.75 metros.¹²⁶

Respecto de los requisitos que el particular debe presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para la expedición del Certificado, la autoridad informó que se pide croquis de localización, especificando el nombre de las cuatro calles que delimitan la manzana donde se localiza el predio y/o inmueble de interés; las medidas de frente y fondo [del terreno] y las distancias de sus linderos a las esquinas más próximas, por lo tanto, **no es necesario presentar la Constancia de Alineamiento¹²⁷ y Número Oficial o cualquier otro documento en el que se pudiese observar el ancho de la calle denominada "Coatzintla"**, por lo que en el expediente del Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo con No. de folio 13173-181ZUPE11, para el predio ubicado en Calle Coatzintla No. 9, Colonia San Jerónimo Aculco, Delegación La Magdalena Contreras, no obran dichas constancias.¹²⁸ Para certificar que a un predio le aplica una norma, la autoridad debería verificar que cumple los requisitos o condiciones que la misma exige. Si bien para lo que atañe a este caso, no se pide la constancia de alineamiento y número oficial, donde se podría apreciar el ancho de la calle, la SEDUVI es quien tiene los planos de alineamiento, números oficiales y derechos de vía, de modo que antes de expedir el certificado, podría verificar concienzudamente las condiciones generales del predio como sería previsible.

También destaca el hecho de que se informa que el certificado únicamente valida el aprovechamiento del uso de suelo, sin perjuicio de cualquier otro requisito que señalen otras disposiciones aplicables en la materia, y se sujeta al principio de buena fe; la vigilancia del cumplimiento de lo establecido en el certificado, precisando que es facultad del Órgano Político Administrativo correspondiente, de conformidad con el Artículo 8 de la Ley de Desarrollo Urbano del

¹²⁴ Ver Anexo, evidencia 66.

¹²⁵ Ver Anexo, evidencia 66.

¹²⁶ Ver Anexo, evidencia 74.

¹²⁷ Según el manual de trámites del Gobierno del Distrito Federal: **Número oficial.**- Las Delegaciones del Distrito Federal señalarán, previa solicitud del propietario o poseedor, un sólo número oficial para cada predio que tenga frente a la vía pública. **Alineamiento oficial.**- Es la traza sobre el terreno que limita el predio respectivo con la vía pública en uso o con la futura vía pública, indicando restricciones o afectaciones de carácter urbano que señale la Ley de Desarrollo Urbano y su Reglamento. Disponible en: <http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/expedicion_de_constancia_de_alineamiento_y_numero_>

Consultado el 18 de junio de 2015.

¹²⁸ Ver Anexo, evidencia 67.



Distrito Federal,¹²⁹ sin embargo, es atribución de la Secretaría, la supervisión de los actos administrativos de las Delegaciones.¹³⁰

En este sentido, la emisión del certificado que facilitó la construcción de un edificio en el domicilio mencionado, se otorgó el 29 marzo de 2011,¹³¹ fecha en la cual también se expidió otro¹³² y tres años después, en el 2014, las personas colindantes con la obra, se presentaron ante la Comisión para denunciar que pese a las múltiples clausuras y suspensiones en la construcción, la obra continuaba.¹³³ La autoridad delegacional en La Magdalena Contreras informó que realizó diversas visitas en el predio en comento identificando que en el mismo se incumplía con diversas disposiciones como el Reglamento de Construcciones, la Ley del Procedimiento Administrativo, Normas Técnicas para el proyecto arquitectónico, todas del Distrito Federal, motivo por el cual ordenó el estado de clausura total.¹³⁴

En el año 2014, funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal¹³⁵ y del Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Distrito Federal¹³⁶, informaron lo siguiente:

1. El 28 de febrero de 2013, se admitió la demanda de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
2. El 24 de mayo de 2013, se emitió resolución en la que confirmó la negativa de conceder la suspensión solicitada.
3. El 11 de septiembre de 2013, se interpuso el recurso de apelación.
4. El 27 de noviembre de 2013, se resolvió revocar parcialmente la sentencia interlocutoria, respecto de la suspensión de los actos reclamados solicitada por esta autoridad, y en el resolutive Tercero ordenó al Magistrado Instructor de la Sala Ordinaria emitir un nuevo proveído respecto a la suspensión solicitada, en donde conceda la suspensión de los actos reclamados a favor de la Secretaría.
5. A más de un año, el 15 de abril de 2014, no ha sido notificada la Secretaría respecto de la emisión del nuevo acuerdo de admisión ordenado por la Sala Superior, por tanto hasta que dicho acuerdo no sea notificado, no es posible solicitar a la Delegación la suspensión de la obra.

De lo anterior se deduce, que después de dos años la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, decidió interponer acción para la nulidad del Certificado que emitió en el año 2011, tiempo en el cual permitió que la obra se consolidara materialmente, complicando las circunstancias en las que idealmente debiese llevarse a cabo un litigio; es decir, en el momento que antecede la emisión del certificado (13173-181ZUPE11), había un predio sin construcción, en el momento que se inició el juicio de lesividad, existía un edificio de tres niveles; y en el momento actual, sin una sentencia firme, existe un edificio de seis niveles con 12 viviendas en una calle en donde, según el Programa de Desarrollo Delegacional para La Magdalena Contreras, el uso de

¹²⁹ Ver Anexo, evidencia 67.

¹³⁰ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 7, fracción VI.

¹³¹ Ver Anexo, evidencia 66.

¹³²¹³² Ver Anexo, evidencia 71.

¹³³ Ver Anexo, evidencia 73.

¹³⁴ Ver Anexo, evidencia 70.

¹³⁵ Ver Anexo, evidencia 76.

¹³⁶ Ver Anexo, evidencia 75.



suelo era habitacional hasta cuatro niveles de construcción.¹³⁷

Por tanto, se acredita que existe una actividad irregular administrativa de la SEDUVI en el cumplimiento de los preceptos de la planeación urbana y el ordenamiento territorial; omisiones en la emisión de certificado, en el uso de recursos técnicos y de comunicación; así como falta de vigilancia y supervisión; lo cual violó el derecho a la seguridad jurídica en agravio de las personas peticionarias y agraviadas del caso F.

Caso G.

En este caso, la Comisión tiene por acreditado que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, ha omitido actuar diligentemente para garantizar el respeto al uso de suelo respecto al predio ubicado en Sierra Tezonco No. 180, Colonia Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo,¹³⁸ en razón de lo siguiente:

En el año 2012, personas vecinas denunciaron que en el referido predio se estaba realizando una obra que comprendía la edificación de doce departamentos lo cual contravenía la zonificación y uso de suelo establecida en la normatividad vigente para la colonia.¹³⁹

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano "Lomas de Chapultepec"¹⁴⁰ y el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente para Miguel Hidalgo,¹⁴¹ indican que la zonificación que le aplica al predio en comento es Habitacional Unifamiliar, 9 metros de altura, 55% de área libre, zonificación que de acuerdo a la Resolución Administrativa de fecha 28 de febrero de 2013 emitida por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, no se respetó. La PAOT corroboró con una consulta realizada en la página web a través del Sistema de Información Geográfica de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, que la superficie del predio de Sierra Tezonco No. 180 es de 885 m² y la existencia de dos certificados únicos de zonificación de uso de suelo en formato digital con folios 20475-181GAED11 y 24093-181GAED11, de fechas trece de mayo y seis de junio de dos mil once respectivamente, que ratifican la zonificación mencionada.¹⁴²

De acuerdo a lo anterior, conforme a la versión escrita del Programa Parcial de Desarrollo Urbano "Lomas de Chapultepec" del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente para Miguel Hidalgo, el uso Habitacional Unifamiliar establece que el lote tipo será de 1000 m² y hasta 1500 m² será de 1 vivienda por lote, asimismo, establece que la altura máxima de construcción será de 9 metros o 3 niveles.¹⁴³

Es de precisarse, que también la PAOT corroboró que el inmueble objeto de la denuncia desde el año 2011 tenía cuatro niveles en una mitad de la fachada y en la otra mitad contaba con dos, pero

¹³⁷ Ver Anexo, evidencias 68, 69, 72, 75, 76 y 77.

¹³⁸ Ver Anexo, evidencia 91.

¹³⁹ Ver Anexo, evidencia 80.

¹⁴⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1992.

¹⁴¹ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de septiembre de 2008.

¹⁴² Ver Anexo, evidencia 80.

¹⁴³ Ver Anexo, evidencia 80.



de las visitas realizadas por el Instituto de Verificación Administrativa, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y de esta Comisión, durante los años 2012, 2013, 2014 y 2015, se confirmó que dicho inmueble fue modificado observándose la ampliación de dos niveles, quedando finalmente un inmueble con cuatro niveles de manera uniforme.¹⁴⁴

Al respecto, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal solicitó el 18 de julio de 2012 a la Delegación Miguel Hidalgo los antecedentes del proyecto constructivo respecto a la obra en comento, resultando que no se tenía Registro de Manifestación de Obra dado que el propietario o poseedor de la misma solo ingresó Avisos de realización de obras que no requerían manifestación de construcción o licencia de construcción especial, folios 92/2012, 295/12 y 424/2012, de fechas 25 de enero, 24 de abril y 21 de junio de 2012, respectivamente.¹⁴⁵

Es decir, el propietario o poseedor del predio dio aviso a la autoridad delegacional de trabajos de remodelación, pero amplió la construcción del inmueble, motivo por el cual ésta ordenó las visitas de verificación en un procedimiento administrativo iniciado expreso por el caso y emitió resolución el 8 de agosto de 2012, determinando el estado de clausura total y ordenó la demolición parcial de la misma.¹⁴⁶

Es de precisarse que durante el trámite de los procedimientos administrativos iniciados con motivo de la obra, el poseedor o propietario del inmueble de referencia, solicitó al Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, mediante escrito de fecha 9 de julio de 2013, *"el levantamiento de la Clausura Total Temporal que impera en dicho inmueble, exhibiendo para efecto de acreditar que fueron subsanadas las irregularidades que dieron origen al estado de clausura [y mostrando] copia de la Solicitud de Constancia de Zonificación de Uso de Suelo, número de folio 004946, de fecha de ingreso veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y dos, expedido a favor del predio ubicado en Sierra de Tezonco número 180, Colonia Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo, código postal 11000, en México Distrito Federal"*.¹⁴⁷

En razón del documento exhibido por el propietario o poseedor del predio el cual podría acreditar derechos adquiridos a favor de éste y probar que se hacía un correcto uso del suelo en el predio en comento, el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, solicitó a la Dirección General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal información sobre la autenticidad de la Constancia de Zonificación de Uso de Suelo, número de folio 004946, siendo personal de la Dirección del Registro de los Planes y Programas de esa Secretaría, quien informara que: una vez efectuada la búsqueda de los archivos electrónicos de la Unidad de Concentración dependiente de la Dirección Ejecutiva de Administración de la Secretaría, se localizó la Solicitud de Constancia de Zonificación de Uso de Suelo, Folio n° 004946, de fecha de expedición 04 de marzo de 1992, para el predio ubicado en calle "Sierra Tezonco n° 180, Colonia Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo, en donde se **acreditan** derechos legítimamente adquiridos para 12 DEPARTAMENTOS EN CONDOMINIO, en una superficie ocupada por uso de

¹⁴⁴ Ver Anexo, evidencias 81,89 y 90.

¹⁴⁵ Ver Anexo, evidencia 80.

¹⁴⁶ Ver Anexo, evidencia 80.

¹⁴⁷ Ver Anexo, evidencia 81.



1,885.74 m2.¹⁴⁸ Esta misma información se dio a conocer por la SEDUVI en una respuesta a una persona solicitante en fecha 13 de febrero de 2013, especificándose se *presume* [que] esta Dependencia *expidió dicho certificado*.¹⁴⁹

No obstante lo referido por el personal de dicha Secretaría, el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal contaba con el oficio número 101.1705 de fecha 12 de agosto de 2011, suscrito por el Ingeniero Alejandro Fuentes Aguilar, entonces Director General de Administración Urbana de esa Secretaría, recibido en la Oficialía de Partes del Instituto el 17 de agosto de 2011, mismo que obra en el expediente INVEADF/OV/DUYUS/2593/2012, del cual se advierte lo siguiente:

1. La Dirección del Registro de los Planes y Programas proporcionará las bases de datos electrónicas relativas a los ingresos de Solicitudes de Constancia y/o Certificados de Uso de Suelo de los años 1982 a una parte de 1990, de 1992 a 2009 y de 2006 a julio de 2011 [...].¹⁵⁰

Por tanto, al realizar la búsqueda en la base de datos del año 1992, se ubicó que para el número de folio 004946 se indicaba que correspondía al domicilio ubicado en África No. 39, Colonia Romero Rubio, Delegación Venustiano Carranza.¹⁵¹

Lo anterior, lo comunicó el INVEA a las áreas encargadas del tema en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, las cuales proporcionaron el 22 de noviembre del 2013, la siguiente información:

[...] Derivado de la búsqueda efectuada en el Archivo de Concentración de esta Secretaría, se localizó el folio no. **004946**, con fecha de ingreso 25 de febrero de 1992 y fecha de expedición 04 de marzo de 1992, para el predio ubicado en **Sierra Tezonco, No 180, Colonia Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal**.

El expediente físico del folio no. 004946, localizado en el Archivo de Concentración de esta Secretaría, corresponde al predio ubicado en **Sierra Tezonco, No 180, Colonia Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal**, y que de acuerdo a la base de datos electrónica de control interno, dicho folio corresponde a la calle de **África no. 39, Colonia Romero Rubio, Delegación Venustiano Carranza**, por lo que, el caso se turnó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esta Secretaría, para su atención procedente.¹⁵²

El 22 de noviembre de 2013, la SEDUVI informó que al realizar una búsqueda en los archivos electrónicos de esa dependencia respecto al predio de Sierra Tezonco No. 180, colonia Lomas de Chapultepec se localizaron 4 certificados de uso de suelo: uno del año 2000, otro del año 2009 y dos del año 2011, y en el archivo de concentración se ubicó el del año 1992. Ante ello, el 13 de febrero de 2013, el caso se había turnado a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría *para su atención procedente*¹⁵³ como también se precisó *para dar inicio al procedimiento de investigación para vigilar la continuidad y aprovechamiento del uso de suelo para "12 DEPARTAMENTOS*

¹⁴⁸ Ver Anexo, evidencias 81, 82, 84 y 87.

¹⁴⁹ Ver Anexo, evidencia 79.

¹⁵⁰ Ver Anexo, evidencia 83.

¹⁵¹ Ver Anexo, evidencia 83.

¹⁵² Ver Anexo, evidencia 84.

¹⁵³ Ver Anexo, evidencia 85.



EN CONDOMINIO" con ello se indicó que la Constancia referida no estaba siendo autenticada por la Dirección de Administración Urbana de esa Secretaría, pero la misma se había emitido **ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE BUENA FE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL NO VALIDANDO LA AUTENTICIDAD NI LEGALIDAD DE LOS DOCUMENTOS CONTENIDOS EN EL EXPEDIENTE DE REFERENCIA, NI DE SU EXPEDICIÓN; LOS CUALES [...] SE CONSIDERAN V[Á]LIDOS, YA QUE HASTA EL MOMENTO NO HA SIDO DECLARADA SU [I]NV[Á]LIDEZ POR AUTORIDAD O UN TRIBUNAL JURISDICCIONAL COMPETENTE.**¹⁵⁴

Con relación a lo anterior, personal de esta Comisión solicitó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal información sobre el estado que guardaban los procedimientos en los que se investiga lo relativo a la Constancia que convalidaba supuestos derechos adquiridos, recibiendo como respuesta del entonces Director de Servicios Jurídicos de esa Secretaría que "por lo que al día de hoy [5 de diciembre de 2014] dicha Dirección está en espera de que ese Instituto [INVEA] informe el estado que guarda y el sentido de la resolución que haya dictado, para integrarlo a su procedimiento de investigación para vigilar la continuidad y aprovechamiento del uso de suelo y continuar con el análisis del mismo".¹⁵⁵ Asimismo, en fecha 11 de junio de 2015, mediante comunicación telefónica respecto al tema se informó nuevamente que se continuaba en espera de la información de las acciones que en vía de colaboración habían solicitado al Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, por lo cual no se podía determinar el citado procedimiento.¹⁵⁶

No obstante lo anterior, en una averiguación previa, iniciada por la denuncia de PAOT, INVEADF y personas peticionarias en la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se tiene la ubicación de documentos que justifican que la Constancia de Zonificación de Uso de Suelo, Folio n° 004946, de fecha de expedición 04 de marzo de 1992, para el predio ubicado en calle Sierra Tezonco No. 180, Colonia Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo, en donde se acreditan derechos legítimamente adquiridos para 12 departamentos en condominio no fue expedida por el Registro de Planes y Programas de la Secretaría, no obstante, a la fecha la SEDUVI no ha impulsado acciones para que la indagatoria sea determinada.¹⁵⁷

Por lo anterior, esta Comisión considera que en el caso G, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal violento el derecho a la seguridad jurídica de la persona peticionaria G y de los vecinos de la Colonia Lomas de Chapultepec, al no promover oportunamente las acciones administrativas y legales correspondientes relacionadas con la falsificación e implantación de documentos en los archivos que están a su resguardo, ni contar con la información clara, oportuna y veraz, que le permita a otras instituciones reconocer la veracidad y autenticidad de los documentos que respaldan derechos adquiridos.

¹⁵⁴ Ver Anexo, evidencia 84.

¹⁵⁵ Ver Anexo, evidencia 86.

¹⁵⁶ Ver Anexo, evidencia 88.

¹⁵⁷ Ver Anexo, evidencia 91.



Caso H.

El caso H, tiene su origen por la inconformidad vecinal en la remoción y tala de especies arbóreas en un predio con zonificación con protección ambiental, denominada Área de Valor Ambiental equiparable a un Área Natural Protegida, ubicado en la Barranca de Dolores y que forma parte de los predios forestales que conforman el bosque de la Tercera Sección de Chapultepec.

Dicho predio cuenta con una pequeña fracción de terreno que tiene una zonificación que le permite un uso de suelo habitacional (una vivienda por cada 1000 m²) y por tanto la construcción de vivienda y está ubicado en la Calle Parque Paseo de los Príncipes, Número 98, Colonia Lomas Altas, Delegación Miguel Hidalgo.

Pese a que el proyecto que se desarrollaría en la zonificación urbana que permitía la construcción de viviendas contaba con la Manifestación de Impacto Ambiental condicionada y en su resolutivo quinto refería explícitamente la prohibición de todo tipo de obra o actividad en el predio en las zonas establecidas como Áreas Verdes, Zona Federal (barranca) y en las Áreas Libres del Proyecto,¹⁵⁸ la constructora llevó a cabo los mencionados derribos, motivo por el cual la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal revocó la autorización correspondiente,¹⁵⁹ dejando sin efectos la autorización de Impacto Ambiental otorgada al promovente.

Sin embargo, la afectación al Área de Valor Ambiental, puso de manifiesto que la Dirección General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, emitió un Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo folio 10216-151GOCA13 de fecha 22 de abril de 2013,¹⁶⁰ en el cual se certifica con base en el Dictamen de Determinación de Límites de Zonificación de los Programas de Desarrollo Urbano y el Plano correspondiente, inscrito en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano el día 09 de abril de 2010, en el Libro II/2010, volumen I de delimitación de zonas, acta 164 para el predio en comento, que de la superficie total del predio de 24,150.99 m², le concierne 4201.02m² (17.40%) de zonificación habitacional unifamiliar y en 16.4298m², esta quedará considerada como de desplante constructivo en los espacios perturbados; y en 19,949.97m² (82.60%) estos quedan integrados por el AV (Área Verde) y el área libre de construcción que normativamente corresponde a la zonificación habitacional unifamiliar, lo anterior con el fin de conformar una sola entidad territorial libre de intervención y construcción, siendo su objetivo salvaguardar y preservar los valores ambientales y paisajísticos que albergan las barrancas que le delimitan, así como de su funcionamiento inherente en materia hidráulico pluvial; climática; de recarga de los mantos freáticos y de preservación de la masa forestal existente.

Asimismo, la SEDUVI calculó el número de viviendas permitidas conforme la Norma Complementaria Particular del señalado instrumento, la cual marca que para predios mayores a 1,000.000m², el rango prelativo de superficie del predio en cuestión se ubica entre los 23,501.00m² y los 24,500.00m²; **por consiguiente únicamente se podrá desarrollar 24 viviendas**, las que se desplantarán exclusivamente en el 17.40% del espacio señalado como **Habitacional Unifamiliar**

¹⁵⁸ Ver Anexo, evidencia 95.

¹⁵⁹ Ver Anexo, evidencias 97 y 98.

¹⁶⁰ Ver Anexo, evidencia 94.



en una altura de 9.00 m o 3 niveles de terreno. Ambas zonificaciones quedaron sujetas a las restricciones de aprovechamiento y uso que el propio Programa Parcial les señalara.¹⁶¹

Al respecto de la información contenida en el certificado, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, emitió un dictamen técnico¹⁶² con referencia al predio indicando que de acuerdo con la versión de Divulgación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente para Miguel Hidalgo (2008), el predio de referencia se encuentra dentro de la poligonal del Programa Parcial Colonias Lomas Altas, Lomas de Reforma, Real de las Lomas y Plan de Barrancas (1997), dicho Programa Parcial refiere que al predio le aplican dos zonificaciones: Habitacional Unifamiliar (1 vivienda por cada 1 000 m², hasta 9 m máximos de altura o 3 niveles, 55% mínimo de área libre) y Área Verde (AV). Ya que la superficie total del predio de referencia es de 24,150.99m², de los cuales el 17.40% de la superficie corresponde a la zonificación habitacional unifamiliar el 82.60% restante forman parte de la zonificación del área verde por tanto, la densidad de la construcción que corresponde a la zonificación habitacional es de sólo de 4 viviendas. Aunado a lo anterior, el Decreto que expone como Área de Valor Ambiental del Distrito Federal al Bosque de Chapultepec, se desprende que los 19,949.97m² (82.60%), señalados como AV en el certificado, se encuentran dentro de la poligonal de dicha Área de Valor Ambiental, por lo que la densidad otorgada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, rebasa lo permitido en el Programa Parcial, sin existir justificación técnica para atribuir una densidad de 24 viviendas, tal determinación omite tomar en cuenta la Norma General de Ordenación No. 16, la cual establece para predios con dos o más zonificaciones, que la construcción se deberá realizar fuera de esa área, por ende a una zonificación de AV no se le debe atribuir densidad de construcción.

Al cuestionar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda sobre los motivos por los que concedió un potencial constructivo de 24 viviendas sin considerar la Norma de General de Ordenación No. 16, personal de dicha Secretaría indicó que fue en cumplimiento a la sentencia de referencia, esta Dirección General emite la presente dictaminación que sustituye a la indicada en el oficio DGDU.02/1637 de fecha 15 de noviembre de 2002, solicitando la intervención del área jurídica, para efectos de instruir su inscripción en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como de todas las gestiones administrativas que en derecho correspondan a fin de dar cumplimiento a la Resolución del Tribunal.¹⁶³

No obstante, el Dictamen de Delimitación de Uso de Suelo¹⁶⁴ para el predio ubicado en la calle Paseo de los Príncipes No. 98 indica que en cumplimiento a la Resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, relacionada con el Juicio de Nulidad número III-3008/2006 promovido por la ciudadana [...], así como de su atenta solicitud folio DSJ/0445/2010 para la revisión sobre los documentales anexos y condiciones que motivaron el oficio DGDU.02/1637 de fecha 15 de noviembre del 2002; el cual se encuentra incluido en el acto impugnado DRPPUD/SAC/00.02.01.00/1575 del 16 de mayo del 2006 (materia del juicio), **todo lo**

¹⁶¹Ver Anexo, evidencias 95 y 94.

¹⁶² Ver Anexo, evidencia 96.

¹⁶³ Ver Anexo, evidencia 99.

¹⁶⁴ Ver Anexo, evidencias 92 y 93.



anterior a fin de convalidar o rectificar lo dictaminado por esa Secretaría.

Según la evaluación que realizó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda el predio en cuestión se encuentra sujeto a la aplicación de la Norma Complementaria Particular de predios que limitan con zonificación AV, tal y como se manifiesta en el anexo cartográfico del señalado instrumento, el cual indica: *"Para los predios que se encuentren en barrancas o --- **incluyan zonificación AV**, deberán solicitar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la delimitación de estas zonas para determinar el **área susceptible a desarrollar** por lo cual se deberá presentar un plano topográfico con curvas de nivel a cada metro y la ubicación, tipo y tamaño de árboles que se encuentran en el predio"*.

Lo anterior, sirvió de marco para la expedición del citado oficio DGDU.02/1637, situación que de acuerdo a información proporcionada por esa dependencia: conforme los antecedentes jurídicos y condiciones actuales del contexto urbano y ambiental prevalecientes en la zona, permitieron a esa Dirección General evaluar nuevamente al inmueble y posterior al análisis documental y técnico efectuado, esta Dirección General de Desarrollo Urbano considera la rectificación distributiva de la zonificaciones normativas originalmente planteadas en el oficio DGDU.02/1637 para el predio ubicado en Paseo de los Príncipes número 98, otorgando una vivienda por el total de la superficie del predio, es decir 24, aunque estas sólo serían desplantadas en un porcentaje pequeño del terreno, sobre la zonificación urbana.

Sin embargo, el contenido del dictamen al que hace referencia la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, no explica el aumento del potencial constructivo, los motivos por los que las Normas Generales de Ordenación números, 3, 5 y 16, no fueron consideradas, ni cómo se llevó a cabo el proceso de delimitación de zonas, asimismo se omitió considerar lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica. Asimismo, se omitió por parte de la Secretaría considerar que en materia de protección ambiental, siempre se debe asumir el criterio de mayor protección.

De lo anterior, se concluye que el otorgamiento del potencial constructivo otorgado por la SEDUVI representa un exceso en el cumplimiento de la sentencia con lo cual se autorizó que se viole el uso de suelo autorizado en la zona, lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

El caso H al igual que el caso A, visibiliza la actitud generalizada de la SEDUVI cuando existe una sentencia que le mandata expedir un nuevo certificado, de otorgar al solicitante lo que pide, en vez de estudiar el caso y actuar conforme a Derecho aplicando los programas o normas técnicas respectivas. Esto se traduce en una discrecionalidad y genera condiciones de desigualdad con quienes se apegan a lo que establece la normatividad y va en detrimento de todos los habitantes del DF, ya que las solicitudes siempre rebasan lo establecido en términos de una mayor capacidad de comercialización y además, hace inútiles los Programas de Desarrollo Urbano en todos sus niveles.

Caso I.

Esta Comisión, documentó que en el caso I, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en función del otorgamiento del Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo folio número 17205-181GUNU12, con fecha de expedición 28 de mayo de 2012, que valida el uso de suelo del predio



que ocupa una construcción destinada a la operación de una tienda de autoservicio, ubicada en la calle Diligencias, del Pueblo de San Pedro Mártir en la delegación de Tlalpan, debido a que personal de la Dirección del Registro de los Planes y Programas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal confirmó que este documento se emitió con una dirección incorrecta (Carretera Federal, México Cuernavaca, Colonia San Pedro Mártir, Delegación Tlalpan, Número Oficial asignado 5274. Conforme a la Lámina número 379, autorizada por la SEDUVI el 15 de mayo de 2006).¹⁶⁵

Según la propia Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, después de realizar una búsqueda por sus archivos de la Dirección General de Administración Urbana, encontró que en la Lámina número 379 de los planos de Alineamientos y Derechos de Vía, **se puede observar que el predio en comento no tiene frente directo a la Carretera Federal México Cuernavaca, sino a la calle Diligencias, motivo por el cual los Certificados citados con la aplicación de la norma de Vialidad tramo E-U de Calzada de Tlalpan a 2a. Callejón el Jagüey, fueron mal expedidos**, por lo anterior solicitó se inicien las acciones legales correspondientes.¹⁶⁶ Esta ubicación se corroboró al realizarse una búsqueda en el Sistema de Información Geográfica de la SEDUVI y también con lo asentado en las colindancias que se asentaron en la escritura pública.¹⁶⁷

Pese a que desde abril de 2013, la SEDUVI informó del reconocimiento en los errores de la emisión del certificado que facilitaron los posteriores actos administrativos que dieron origen a la construcción de la bodega que pretende usarse como tienda de autoservicio, el 27 de noviembre de 2014, personal de la Dirección de Normatividad y Apoyo Jurídico de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal informó que el procedimiento se encontraba en etapa de integración para determinar si procedía *acción alguna prevista por el artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; a saber, Juicio de Lesividad en contra del Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo número 17205-181GUNU12, con fecha de expedición 28 de mayo de 2012.*¹⁶⁸

No obstante, la indefinición que guardan los procedimientos administrativos tendientes a revocar los actos administrativos, el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal inició procedimiento administrativo en el que se emitió resolución administrativa el 8 de octubre de 2014, determinando imponer multa y clausura total temporal la cual se notificó y ejecutó el 15 de octubre de ese mismo año, pero el mismo fue levantado una vez subsanadas las irregularidades que dieron lugar a la sanción,¹⁶⁹ dicho procedimiento, facilita la ocupación del predio y la instalación y operación de la tienda de autoservicio, situación que ha provocado la movilización de vecinos que se oponen al proyecto.

De lo anterior, se acredita que existen deficiencias administrativas en el cumplimiento de los preceptos de la planeación urbana y el ordenamiento territorial; deficiencia en la emisión de constancias de uso de suelo, en el uso máximo de recursos técnicos y de comunicación intra e inter

¹⁶⁵ Ver Anexo, evidencia 101.

¹⁶⁶ Ver Anexo, evidencias 101 y 108.

¹⁶⁷ Ver Anexo, evidencias 108 y 109.

¹⁶⁸ Ver Anexo, evidencia 102.

¹⁶⁹ Ver Anexo, evidencia 104.



institucional; así como falta de vigilancia y supervisión; lo cual violó el derecho a la seguridad jurídica en agravio de la persona peticionaria I y de los vecinos inconformes.

San Pedro Mártir, que ahora se denomina colonia, es uno de los pueblos originarios del Distrito Federal. La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (SEDEREC), lo define en su Programa de Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos Originarios de la Ciudad de México, como "Aquellas colectividades humanas que por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la Conquista, la colonización o la creación de las actuales fronteras del Distrito Federal, poseen formas propias de organización e instituciones económicas, sociales, políticas y culturales o parte de ellas." Asimismo, menciona que los barrios que los componen, agregan un intenso valor social e histórico a la vida social y a la lucha por la integridad de su territorio. A través de la SEDEREC se implementan políticas específicas que tienen como objetivo el respeto a la identidad social, cultural, usos costumbres e instituciones propias de este tipo de comunidades.

El supermercado es una forma de comercio que tuvo sus orígenes a principios del siglo XX, con objeto de obtener un mayor beneficio económico al hacer que un empleado pudiera atender a un mayor número de clientes. Es un símbolo de la modernidad que se contrapone claramente a los objetivos de fortalecimiento de los pueblos originarios, ya que irrumpe en un modo de vida, y tiende a destruir una trama social milenaria, al actuar en detrimento de formas de comercio tradicionales que conllevan una relación interpersonal que crea esa cohesión comunitaria que es parte de su calidad de vida y ha permitido la supervivencia de los pueblos.

Caso J.

En este caso la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal emitió un Certificado único de Zonificación de Uso de Suelo de fecha 15 de agosto de 2012, folio 27331-181MORO12 15 aplicable al predio ubicado en Antillas No. 503, colonia Portales, Delegación Benito Juárez, en el que se asentó la zonificación H/3/20/A (Habitacional, 3 niveles máximos de construcción, 20 % mínimo de aire libre), y le concede la Norma General de Ordenación número 26.¹⁷⁰

Sin embargo, el 3 de septiembre de 2014, la persona agraviada I presentó una serie de impresiones obtenidas de la página web de la Constructora Rouz, S.A. de C.V.¹⁷¹ que indican que el costo final de venta de los departamentos construidos al auspicio de la Norma 26, exceden el precio de venta requerido para hacer efectiva la aplicación de la misma. No obstante lo anterior, la persona agraviada J, en fecha 29 de septiembre de 2013, ya lo había informado a esa Secretaría, con la finalidad de iniciar los actos administrativos correspondientes. Pese a lo antes mencionado, el 24 de abril del año en curso, personal de la Dirección de Normatividad y Apoyo Jurídico de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal ¹⁷², informó a este Organismo, que solicitará información a otras áreas y que informará con posterioridad. En el momento de la emisión de este documento recomendatorio, se desconoce si se inició algún procedimiento de revocación.

¹⁷⁰ Anexo, evidencia 85.

¹⁷¹ Anexo, evidencia 88.

¹⁷² Anexo, evidencia 89.



Con relación a que el precio final de venta, excedía lo indicado para vivienda social o popular en este caso, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal emitió la Resolución Administrativa del expediente número PAOT-2013-2916-SOT-1337, de fecha 27 de junio de 2014¹⁷³, en la cual se indica que:

[...] la Norma General de Ordenación número 26, establece que, para la construcción de vivienda cuyo precio final de venta, sea de 20 o hasta 30 veces el salario mínimo vigente (vsma), se determinan 3 zonificaciones directas. El número de niveles y área mínima, se determinará por territorio en dicha zonificación; el primero de los territorios es el área delimitada dentro del Circuito Interior con una zonificación H5/20, el segundo es el área comprendida entre el Circuito Interior y el Anillo Periférico una zonificación H6/20 y el tercer territorio es el área comprendida entre el Anillo Periférico y el límite del Distrito Federal y el límite del suelo urbano, con una zonificación H4/20. Partiendo de esa zonificación directa, de acuerdo a la ubicación del predio, para el primer territorio habrá un incremento de un nivel; para el segundo territorio, un incremento de 2 niveles y para que el tercer territorio, un incremento de un nivel. Asimismo, establece que el precio final deberá comprobarse previo a la obtención del uso de suelo vía la corrida financiera correspondiente. En caso de no cumplirse el precio final, procederá la revocación de todos los actos administrativos obtenidos al amparo de la aplicación de la referida norma. En el mismo sentido establece que según el caso y la evaluación que haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, si el proyecto de vivienda no cumple con los requisitos establecidos por la Norma, deberá cumplir con la zonificación establecida en el Programa de Desarrollo Urbano correspondiente, o bien, de oficio reconocerse la anulabilidad o declararse la nulidad del acto vía administración y revocar el certificado de zonificación y/o la manifestación de construcción respectiva.[...]

Asimismo, dicha Procuraduría Ambiental concluye que el costo de venta de los departamentos del inmueble es de \$1' 700, 000.00 M.N., excediendo el precio de venta establecido en la Norma General de Ordenación número 26, en más de un 100%, por lo que en su caso, procedería la revocación de todos los actos administrativos obtenidos al amparo de la aplicación de la referida norma. Situación que fue confirmada por personal de esta Comisión¹⁷⁴.

Con relación a lo anterior, esta Comisión considera que aunque la emisión del certificado ligado a este caso fue generado adecuadamente, la falta de oportunidad y la debida diligencia asociada a la supervisión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como sus limitaciones para dar un adecuado seguimiento, y la omisión en la atención de las denuncias ciudadanas, permitió que se consolidara un proyecto constructivo convalidado en la norma 26, que no cumple con los preceptos para los que fue creada, acciones que en su conjunto se concatenaron y dieron origen a la violación al derecho a la seguridad jurídica de la persona peticionaria J, de compradores y vecinos.

Caso K.

¹⁷³ Anexo, evidencia 86.

¹⁷⁴ Anexo, evidencias 86, 87 y 90.



Del conjunto de evidencias recabadas en la investigación, esta Comisión tiene la convicción que existe violación al derecho humano a la seguridad jurídica, al haberse autorizado a una inmobiliaria iniciar la construcción de un conjunto habitacional, ubicado en avenida Revolución números 1398, 1400 y Guty Cárdenas 113, colonia Guadalupe Inn, Delegación Álvaro Obregón, en contravención a las disposiciones aplicables en materia de uso de suelo.

Esta Comisión documentó que los predios referidos fueron sometidos a un procedimiento administrativo, iniciado en la Delegación Álvaro Obregón, que derivó en la expedición de la Licencia de Fusión N. F/002/2013, de fecha 08 de febrero de 2013. Con este documento, la misma inmobiliaria acudió a la Secretaría de Desarrollo Urbano para solicitar un Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, al que se le asignó el número 4962-151LUOL13, expedido el 1 de marzo de 2013, con lo que se declaró que, a los predios fusionados, les aplica la "zonificación Habitacional Mixto, 15 niveles máximos de construcción, 20% mínimo de área libre y densidad Z, número de viviendas factibles de acuerdo a la superficie de la vivienda definida por el proyecto, que le concede la Norma de Ordenación sobre Vialidad para Av. Revolución, tramo V-E', de Barranca del Muerto a Rey Cuauhtémoc-Río Chico." Al contar con los documentos anteriores, se registró la manifestación de construcción tipo "B", con folio AOB-5450-2013, vigente del 10 de diciembre de 2013 al 20 de diciembre de 2016.

En este entendido, con apoyo en lo determinado en la resolución de fecha 29 de octubre de 2014, emitida por la PAOT¹⁷⁵, esta Comisión observa que al momento de la aprobación de la Licencia de Fusión referida, la consecuente expedición del Certificado Único de Zonificación y el Registro de Manifestación de Construcción no se realizaron en apego a lo establecido en la normatividad aplicable al caso concreto; esto es así, porque al momento de la expedición de la Licencia de Fusión no se tomó en consideración que en los predios fusionados regía la "Norma de Ordenación Específica para la Optimización del Potencial Urbano en Vialidades inter e intra Delegacionales de donde se desprende que para la Avenida Revolución (en su tramo comprendido entre Barranca del Muerto y Rey Cuauhtémoc- Río Chico".

Esta Norma de Ordenación Específica dispone que, cuando se fusionen dos o más predios, "se mantendrá la zonificación, alturas y usos para cada una de las partes originales establecidas en el Programa" y solo serán autorizadas "cuando el predio resultante tenga un frente mínimo de 40m". Sin embargo, en el caso a estudio no se observó tal situación porque el predio resultante mide 30 metros de frente y, de manera específica, en el predio ubicado en la calle Guty Cárdenas 113 la zonificación aplicable es H 2/60 R (Habitacional 2 niveles, 60% de área libre, densidad restringida, esto es una vivienda cada 500 metros cuadrados de terreno), lo cual es discordante con el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo que fue expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a partir de la fusión de los predios¹⁷⁶.

En este contexto, es posible apreciar que la Secretaría, al recibir la solicitud de expedición de Certificado Único no llevó una adecuada revisión de los actos emitidos por la autoridad delegacional al aprobar la licencia de fusión, con lo cual no se garantizó que la zonificación de uso de suelo aplicable a los predios referidos se preservara conforme lo establece el Programa de Desarrollo

¹⁷⁵ Ver Anexo, evidencias 91 y 94.

¹⁷⁶ Ver Anexo, evidencia 94.



Urbano de la Delegación Álvaro Obregón. Su actuación deficiente redundó en la certificación de un uso de suelo no aplicable a un predio y, si eso no fuera suficiente, generó las condiciones para que el día 02 de junio de 2014, se aprobara el Dictamen de Estudio de Impacto Urbano que autoriza la construcción de un conjunto de usos mixtos para oficinas y 87 viviendas en tres torres de 15 niveles.

Por tanto, al existir una deficiente supervisión de parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de los actos administrativos de la delegación Álvaro Obregón, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones conducentes de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda, su Reglamento y las Normas de Ordenación Particular aplicables al caso, así como al haber omitido una adecuada revisión de la documentación y antecedentes para la expedición del Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo 4962-151LUOL13, incumplió sus obligaciones de preservar la legalidad, máxima diligencia, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño del empleo, cargo o comisión del servicio público; con lo cual se violó el derecho humano a la seguridad jurídica de la persona peticionaria K, personas agraviadas, vecinos y vecinas de los predios ubicados en avenida Revolución números 1398, 1400 y calle Guty Cárdenas 113, colonia Guadalupe Inn, Delegación Álvaro Obregón.

Caso L.

La zona donde se ubica el inmueble que se construye en la calle Matamoros No. 191, Colonia Tlalpan Centro, Delegación Tlalpan y que ostenta la manifestación de construcción tipo B No. RG/TL/1004/14, se encuentra ubicada en la poligonal del Programa Parcial de la Zona Centro de Tlalpan, publicado en la Gaceta Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1993¹⁷⁷, el cual tiene como objetivo conservar las características históricas y patrimoniales de la zona, dicho programa regula que las construcciones no rebasen los 7.5 metros de altura.

No obstante lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, emitió el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo folio 12743151MAAD13, con fecha de expedición 13 de mayo de 2013¹⁷⁸, para el predio en comento que validaba la aplicación de la Norma Complementaria de Calzada de Tlalpan para el Uso Habitacional Familiar, Oficinas y Comercio en planta baja. La altura máxima permitida será de 9.00 metros¹⁷⁹.

Dicho certificado, dio origen a la manifestación de construcción antes mencionada, emitida por servidores públicos de la Delegación Tlalpan, sin embargo, previo a la obtención del multicitado certificado, el 10 de abril de 2014, se generaba en la misma delegación la constancia de alineamiento y número oficial del predio, cuyo croquis de localización no refiere que se encuentre sobre la Calzada de Tlalpan¹⁸⁰, situación que pone de manifiesto que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, tiene deficiencias en el manejo de

¹⁷⁷ Acuerdo por el que se declara Zona Especial de Desarrollo Controlado y se aprueba la normatividad para el mejoramiento y rescate de la Zona centro de Tlalpan, disponible en: < http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/transparencia/articulo15/fraccionxi/PPDU/PPDU_TLP/TLP_CentrodeTlapan_DO F.pdf > consultado el 16 de junio de 2015.

¹⁷⁸ Anexo, evidencia 98.

¹⁷⁹ Anexo, evidencia 100.

¹⁸⁰ Anexo, evidencia 97.



información cartográfica, debido a que el error del certificado está relacionado a una mala ubicación, ya que al terreno le aplica la Norma de Ordenación Particular, referente a las Áreas de Conservación Patrimonial.

En este orden de ideas, es pertinente mencionar que la calle de Matamoros corre de manera paralela a la Calzada de Tlalpan, asimismo, el 11 de noviembre de 2014, personal de la Dirección de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, informaba que el contenido del certificado no tenía validez, ya que la Norma General de Aplicación Número 10 referente a las alturas máximas en vialidades en función de la superficie del predio y restricciones de construcción al fondo y laterales¹⁸¹, **NO LE CORRESPONDE AL PREDIO DE INTERÉS**, e indica que: *"lo cual se hará de conocimiento de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de esta Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, con la finalidad de que se inicien las acciones que a derecho correspondan."*¹⁸²

No obstante lo anterior, cinco días hábiles después, el 18 de noviembre de 2014, personal de la Delegación Tlalpan informó a la persona peticionaria L que existe registro de ingreso a través de Ventanilla Única de la Manifestación de Construcción Tipo "B" en su modalidad de Obra Nueva, mismo que se encuentra en revisión, a efecto de dictaminar si dicha solicitud cumple con la normatividad correspondiente¹⁸³; mientras que el 8 de diciembre de ese año, mediante comunicación interna entre áreas de la delegación en comento, comunican que el 6 de mayo de 2014 se ingresó solicitud de registro de Manifestación de Construcción tipo B ingresado ante la ventanilla única delegacional con número de Registro RG/TL/1004/2014, para una construcción de tres niveles que tendrá comercio en planta baja¹⁸⁴.

Lo anterior, pone de manifiesto que a partir de la emisión del certificado, documento que facilita la obtención del registro de manifestación, se generan derechos al promovente que permitirán la consolidación de un cambio en el uso de suelo, en este caso, la construcción de una vivienda de tres niveles con nueve metros de alto, equipada con locales comerciales en la fachada, en donde posteriormente será posible establecer algún tipo de giro mercantil. Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo y Vivienda, en fecha 22 de diciembre de 2014 y con conocimiento del error cometido en la emisión del certificado, informó a los vecinos inconformes y preocupados por el avance de la construcción que los certificados que genera contienen los preceptos contenidos en los instrumentos de la planeación urbana que le corresponden a cada ubicación y que, con base en el Manual Administrativo esta Secretaría, carece de atribuciones para realizar verificaciones sobre el cumplimiento de la normatividad establecida en los programas de Desarrollo Urbano, por tanto sugiere dirigir su petición de verificación al Órgano Político-Administrativo en Tlalpan, el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (INVEA), a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT)¹⁸⁵.

¹⁸¹ Normas generales de Ordenación, disponible en: <<http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/que-hacemos/planeacion-urbana/normas-generales-de-ordenacion>> consultada el 16 de junio de 2015.

¹⁸² Anexo, evidencia 100.

¹⁸³ Anexo, evidencia 101.

¹⁸⁴ Anexo, evidencia 102.

¹⁸⁵ Anexo, evidencia 103.



No obstante, el 30 de marzo de 2015, personal de esta Comisión solicitó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que informara si esa dependencia había recibido alguna solicitud de información o de realizar alguna acción respecto a **algún certificado** de uso de suelo emitido para el predio en comento. Al respecto, servidores públicos de la Dirección de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría comunicó que: *"A la fecha no se tiene registrada ninguna solicitud de información, ni para la realización de alguna acción respecto del Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo folio NO 30264-151MOJU13, toda vez que éste fue emitido conforme a derecho, ni para ningún otro certificado"*¹⁸⁶. Confirmando con ello que en este caso prevalece un estado de confusión de la información que se ha manejado entre instituciones y personas.

Lo anterior en función de que el personal de la Delegación de Tlalpan envió copia Certificada del Oficio DT/DGODU/3295/2014 de fecha 27 de octubre de 2014 a este Organismo. En el documento se solicita a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal la Validación del Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo folio 12743-151MAAD13, de fecha 13 de mayo de 2013; para lo cual dicha dependencia contestó a través del oficio SEDUVI/DGAU/DRP/24301/2014 de fecha 11 de noviembre de 2014, que si bien es cierto que en sus archivos obra el citado certificado, no se valida el contenido del mismo, por tanto remitió el expediente a su Dirección General de Asuntos Jurídicos con la finalidad de que se inicien las acciones que en derecho correspondan¹⁸⁷.

Como es de apreciarse, la respuesta proporcionada por los servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a esta Comisión, referente al estatus del certificado o certificados emitidos del predio ubicado en la calle de Matamoros 191, no corresponde (*folio 30264-151MOJU13*) al que la persona peticionaria L, la delegación y la propia Comisión ha referido (*folio 12743-151MAAD13*). Situación que redundará en la continua ineficacia de la investigación que promueva el efectivo desarrollo del procedimiento administrativo de revocación de un documento esencial en materia de construcción, ordenamiento territorial, planeación y desarrollo urbano como es el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo.

Acreditando con ello, que en el caso L, se violenta el derecho a la seguridad jurídica de la persona peticionaria L, de los agraviados y vecinos que habitan en el polígono de conservación patrimonial de la Zona Centro de Tlalpan.

Caso M.

Derivado de los hallazgos en este caso, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, documentó vulneración al derecho a la seguridad jurídica de la persona peticionaria M, debido a que en la calle Unidad número 24 (oficialmente 'Huisquilucan' número 51) de la Colonia Pueblo San Lorenzo Huipulco de la Delegación Tlalpan¹⁸⁸, cerca de su domicilio, se construye un conjunto

¹⁸⁶ Anexo, evidencia 104.

¹⁸⁷ Anexo, evidencia 105.

¹⁸⁸ Ver Anexo, evidencia 51.



habitacional de siete niveles al amparo de la Norma General de Ordenación No. 26, "Norma para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable, de Interés Social y Popular", la cual se encuentra suspendida desde el 19 de agosto de 2013¹⁸⁹.

Dicha norma promueve el potencial constructivo de un predio, siempre y cuando el tamaño de las calles donde se ubique el proyecto sean al menos de seis metros de ancho, asimismo el precio final de los departamentos no debe exceder más de diez salarios mínimos (vigente). El incremento del potencial constructivo implica que los desarrolladores pueden realizar departamentos de 60 m², con menos espacios de estacionamiento de lo reglamentado en los ordenamientos, disminuir sustancialmente el tamaño de las áreas libres e incrementar la altura (número de pisos).

Sin embargo, debido al auspicio de esa norma se realizaron diversos inmuebles que no cumplían con las características antes mencionadas generando inconformidad, desorden urbano y enriquecimiento ilícito¹⁹⁰, que no benefició a las personas con menos posibilidades de adquirir una vivienda a costos más bajos.

De lo anterior, se constata que el Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo folio 10517-151BAEL15, de fecha de expedición 27 de febrero de 2015¹⁹¹, fue expedido de manera incorrecta, ya que el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente para la Delegación Tlalpan, expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de agosto de 2010, determina que al predio o inmueble de referencia le aplica la zonificación H/3/40/MB (Habitacional, 3 niveles máximos de construcción, 40% mínimo de área libre, densidad MB- muy baja, una vivienda por cada 200.00m² de la superficie total del terreno)¹⁹².

Pese a que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, informó haber emitido el 28 de mayo de 2014 el Dictamen de Factibilidad de Servicios Hidráulicos para el predio en comento, -para 26 viviendas en 2,466.00 m² sobre nivel de banqueteta-, y aprobado el Proyecto del Sistema Alternativo de Aprovechamiento de Agua Pluvial¹⁹³, la Delegación de Tlalpan informó a esta Comisión que después de realizar una búsqueda exhaustiva en sus registros, concluyó que dicha construcción no cuenta con algún procedimiento administrativo y que sería practicada una visita de verificación cuyo resultado se haría de nuestro conocimiento en el momento procesal oportuno¹⁹⁴.

De lo anterior se desprende que las autoridades que tienen alguna competencia en materia de construcciones continúan sin mantener una comunicación activa y real sobre las autorizaciones y sus procedimientos, por tanto, la construcción en cuestión presenta un certificado que alude a una norma suspendida, que se presenta ante el Sistema de Aguas y le permite generar un trámite que será indispensable para su regularización. Asimismo, permite que la Delegación de Tlalpan, dé

¹⁸⁹ Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, número 1672.

¹⁹⁰ Suspende SEDUVI Norma 26, recibe apoyo de los grupos parlamentarios en la ALDF Disponible en: <<http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/comunicacion-social/comunicados/367-suspende-seduvi-norma-26-recibe-apoyo-de-los-grupos-parlamentarios-en-la-aldf>> Consultada el 28 de mayo de 2013.

¹⁹¹ Ver Anexo, evidencia 54.

¹⁹² Ver Anexo, evidencia 54.

¹⁹³ Ver Anexo, evidencia 53.

¹⁹⁴ Ver Anexo, evidencia 52.



inicio al registro de los trámites, ya que cuenta con un Certificado que indica que es posible desarrollar un edificio de las características que actualmente tiene (dos torres de siete pisos)¹⁹⁵.

Lo anterior en el supuesto de que no haya existido un error en la emisión del mencionado certificado, sin embargo, se le cuestionó a SEDUVI sobre el motivo y fundamento legal por el que emitió un certificado con norma 26 y hasta la fecha no ha respondido, por lo que se desconoce si será invalidado el documento, no obstante, el avance de la obra es notorio y la empresa inmobiliaria realiza una promoción de 26 departamentos en su página de internet.¹⁹⁶

Por tanto, se acredita que existen deficiencias administrativas en el cumplimiento de los preceptos de la planeación urbana y el ordenamiento territorial; deficiencia en la emisión de certificados, en el uso de recursos técnicos y de comunicación; así como falta de vigilancia y supervisión; lo cual violó el derecho a la seguridad jurídica en agravio de la persona peticionaria M.

VI.2. Derecho a una vivienda adecuada en relación con el derecho a un nivel de vida adecuado

En el ámbito internacional¹⁹⁷, el derecho a una vivienda adecuada se encuentra previsto en diversos instrumentos, tales como: el primer párrafo del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el primer párrafo del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el segundo párrafo del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el artículo 27 de la Convención de los Derechos del Niño, la parte II de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social y los artículos XII y XIV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha definido este derecho de manera amplia, determinando que:

[...] no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el **derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad** en alguna parte [...] "el concepto de "vivienda adecuada" [...] significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable."¹⁹⁸

En el ámbito local, la Ley de Vivienda del Distrito Federal define el derecho a la vivienda de la siguiente forma:

¹⁹⁵ Ver Anexo, evidencia 55.

¹⁹⁶ Ver Anexo, evidencia 55.

¹⁹⁷ De acuerdo al artículo 1° Constitucional: *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...*

¹⁹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Sexto período de sesiones (1991), párr. 7.



[...] Todos los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad, la integración y desarrollo personal, familiar y comunitario, así como la inclusión a la dinámica social y urbana con base en el respeto a la diversidad cultural, sin discriminación para acceder a ella sea por su condición económica, social, origen étnico o nacional, lengua, dialecto, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas.¹⁹⁹

Es importante precisar, que la dignidad humana exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todas las personas, independientemente de la edad, la situación económica, la posición social o de cualquier otro factor, y "que no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada".²⁰⁰ Por lo tanto, para hacer efectivo el derecho a la vivienda, ésta debe cumplir con el concepto de "adecuación". Para que una vivienda pueda considerarse como "adecuada", los Estados deben garantizar 7 aspectos de la misma: a) la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, b) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, c) los gastos soportables, d) la habitabilidad, e) la asequibilidad, f) el lugar (ubicación) y g) la adecuación cultural.²⁰¹

La **seguridad jurídica de la tenencia** es indispensable para el derecho a una vivienda adecuada, ya que se refiere a la seguridad legal de las personas que la habitan, así como a la obligación de los Estados de garantizar certeza jurídica sobre la vivienda, brindando protección contra el desahucio, el hostigamiento²⁰², desalojo forzoso u otras amenazas.²⁰³

Otros elementos importantes son la habitabilidad y la asequibilidad. La **habitabilidad** consiste en que la vivienda debe ofrecer un espacio habitable para vivir en paz y con dignidad, adecuado para sus ocupantes.²⁰⁴ La **asequibilidad** implica que la vivienda y los recursos para conseguirla sean accesibles de manera plena y sostenible para todas las personas, sobre todo para los grupos en situación de desventaja. Por lo tanto, el Estado debe garantizar una consideración prioritaria en la vivienda para los grupos desfavorecidos, teniendo en cuenta sus necesidades y apoyando el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda adecuada de todas las personas.²⁰⁵

A su vez, la **disponibilidad de servicios**, materiales, facilidades e infraestructura es un elemento de gran relevancia para el cumplimiento del derecho a la vivienda, en virtud de que el Estado está obligado a garantizar que todas las personas que habitan la vivienda cuenten con los servicios

¹⁹⁹ Artículo 3 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 2 de marzo del 2000.

²⁰⁰ Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Sexto período de sesiones (1991), párr. 7

²⁰¹ *Ibidem*, párr. 8

²⁰² *Idem*.

²⁰³ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. 30 de diciembre de 2013, párr. 5.

²⁰⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Sexto período de sesiones (1991), párr. 8.

²⁰⁵ *Idem*, párr. 7.



indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. El derecho a una **vivienda adecuada** implica que el Estado garantice el acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.²⁰⁶ Cualquier medida del Estado que impida o restrinja este acceso a los recursos naturales y comunes, así como la falta de políticas, leyes y acciones que promuevan y faciliten dicho acceso efectivo, constituye una violación al derecho a la vivienda adecuada.

Derivado de este último requisito del derecho a una vivienda adecuada, el Estado está obligado a garantizar que los servicios públicos se encuentren disponibles para todas las viviendas. Estos servicios incluyen el agua. De acuerdo con el Comité DESC, el derecho humano al agua es:

"el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica".²⁰⁷

El Estado tiene la obligación de garantizar el acceso al agua, así como de conceder prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos, al asignar el agua.²⁰⁸ Por lo tanto, los programas, medidas u otorgamiento de permisos que contravengan este destino prioritario del agua constituyen una violación al derecho al agua y a la vivienda adecuada por falta de disponibilidad de servicios.

Asimismo, en relación con los requisitos de disponibilidad de servicios y habitabilidad de la vivienda, el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) determina que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a **contar con servicios públicos básicos**. En el mismo sentido, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano establece, como uno de sus principios, que toda persona tiene el derecho al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar.²⁰⁹

Derivado de lo anterior, es posible vislumbrar que la finalidad de estos derechos económicos, sociales y culturales (DESC) es lograr una mejoría constante en las condiciones de bienestar de la población, lo cual se resume en el cumplimiento por parte del Estado del derecho a un nivel de vida adecuado. Por lo tanto, la vulneración del derecho a la vivienda adecuada impide la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, es decir, genera la violación de este derecho.

El derecho a un nivel de vida adecuado está previsto en los mismos instrumentos internacionales

²⁰⁶ Ídem, párr. 8.

²⁰⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29° período de sesiones (2002), párr. 2

²⁰⁸ Ídem, párr. 6.

²⁰⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972, Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, Principio 1.



que el derecho a una vivienda. El PIDESC reconoce el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, alimentación, vestido y en consecuencia a una mejora continua de las condiciones de existencia, es decir, a un nivel de vida adecuado. Al respecto, el Comité DESC ha precisado que:

En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanarían del derecho a un nivel de vida adecuado, "incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados", y son indispensables para su realización.²¹⁰

La indivisibilidad e interdependencia de los derechos es más evidente en el derecho a un nivel de vida adecuado, debido a que éste requiere la realización de varios derechos para lograr concretizarse. Hacerlo efectivo sitúa a los Estados en una posición de garantismo de los derechos humanos, ya que debe respetar, proteger y garantizar todos esos derechos para que el derecho a un nivel de vida adecuado tenga plena vigencia.

En el sistema normativo nacional, el derecho a un nivel de vida adecuado se encuentra previsto de forma implícita, relacionado con los derechos previstos en el artículo 4° de la Constitución: el derecho a una vivienda digna, el derecho a la salud, el derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho de niñas y niños a la satisfacción de sus necesidades básicas, entre ellas la alimentación.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte ha precisado que:

Del texto actual del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, si bien no en estos términos literales, un derecho fundamental de toda persona a acceder a un nivel de vida adecuado o digno; derecho que también encuentra fundamento expreso en diversos instrumentos internacionales, entre los que podemos destacar el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una característica distintiva de este derecho radica en la íntima relación que mantiene con otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, alimentación, vestido, vivienda, educación y salud, pues es claro que para que una persona se encuentre en condiciones de alcanzar un determinado nivel de bienestar requiere que todas sus necesidades básicas se encuentren adecuadamente satisfechas. Así, se advierte que la plena vigencia del derecho fundamental a un nivel de vida adecuado o digno depende a su vez de la completa satisfacción de esta esfera de derechos propia de las necesidades básicas de los seres humanos.²¹¹

Derivado de lo anterior, diversos derechos, en especial los derechos a una vivienda adecuada y a un medio ambiente adecuado, tienen "una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales",²¹² es decir, para la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, ya que son elementos integrantes del mismo.

Por lo tanto, para hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado, los Estados tienen las

²¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29° período de sesiones (2002), párr. 3.

²¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. Amparo directo en revisión 1200/2014, 8 de octubre de 2014, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, Pág. 599, Semanario Judicial de la Federación.

²¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Sexto período de sesiones (1991), párr. 1.



obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover el derecho a la vivienda adecuada; si el Estado viola ese derecho, consecuentemente también vulnera el derecho a un nivel de vida adecuado.

Para la realización del derecho a una vivienda adecuada, y en consecuencia a un nivel de vida adecuado, el PIDESC contempla una progresiva efectividad. Esto se debe al "reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo", tomando en cuenta las limitaciones en los recursos. Sin embargo, el Comité DESC precisa que esto no constituye una justificación del incumplimiento por parte del Estado, ya que estos derechos imponen una "obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo" que "las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonable", y éstas deben ser concretas, deliberadas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones.²¹³ Además, el Comité DESC precisa que los Estados no deben permitir que empeore el sistema existente de protección de los derechos. Por lo tanto, están prohibidas las medidas regresivas, a menos que: estén justificadas plenamente, hayan sido consideradas de manera cuidadosa, excepcional y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga y se apliquen tras un examen exhaustivo de todas las alternativas posibles.²¹⁴

Derivado de lo anterior, para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada, y en consecuencia el derecho a un nivel de vida adecuado, el Estado tiene obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover, entre las cuales destacan:

- a) Obligación de respetar: exige al Estado y a sus agentes abstenerse de impedir directa o indirectamente el ejercicio del derecho, es decir, deben abstenerse de llevar a cabo, patrocinar o tolerar, ya sea individualmente o en asociación con terceros, toda práctica, política o medida jurídica que viole el derecho o impida el acceso a la vivienda, los servicios, los materiales conexos y los recursos. Esto incluye la obligación de abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue, limite o restrinja el acceso al agua potable o a los servicios e infraestructuras de suministro de agua²¹⁵ y de otros servicios públicos.
- b) Obligación de proteger: implica que el Estado impida la violación de ese derecho por parte de terceros, ya sean sus funcionarios, personas o entidades privadas y otros actores no estatales. Esta obligación comprende, por ejemplo, la adopción de las medidas legislativas o de otra índole "que sean necesarias y efectivas para impedir que terceros denieguen el acceso al agua"²¹⁶ y a otros servicios o que afecten la imagen urbana y el derecho a la vivienda.

²¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto). Quinto período de sesiones (1990), párr. 2, 4 y 9.

²¹⁴ Ídem, párr. 9; Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29° período de sesiones (2002), párr.19.

²¹⁵ Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29° período de sesiones (2002), párr. 21.

²¹⁶ Ídem, párr. 23.



- c) Obligación de garantizar: significa que el Estado debe cumplir un papel activo en la puesta en marcha de actividades encaminadas a facilitar y fortalecer el acceso de las personas a los recursos y los medios que les permitan ejercer su derecho a una vivienda adecuada, así como la utilización de esos recursos y medios.²¹⁷ Como parte de esta obligación, el Estado debe: "reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la **aplicación de las leyes**";²¹⁸ asegurarse de que los **proyectos de desarrollo no obstaculicen el acceso** al agua potable y a otros servicios; regular las inversiones inmobiliarias de carácter predominantemente especulativo, ya que "pueden tener efectos que menoscaban la seguridad de tenencia de los pobres de las zonas urbanas al contribuir a un aumento del precio de la tierra y de la vivienda";²¹⁹ examinar las repercusiones de ciertas actividades que pueden afectar la **disponibilidad** del agua²²⁰ y otros servicios públicos. A su vez, esta obligación comprende el deber del Estado de **capacitar a sus funcionarios respecto al derecho a la vivienda adecuada y a la implementación de los programas de zonificación y desarrollo urbano apegados al mismo.**

Además de estas obligaciones sujetas al criterio de progresividad, los Estados están sujetos a obligaciones de cumplimiento inmediato, que se refieren al contenido esencial del derecho. Por lo tanto, "corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos".²²¹ Respecto al derecho a la vivienda adecuada, los Estados están obligados de manera prioritaria a: vigilar de manera eficaz la situación respecto a la vivienda, a garantizar que ese derecho sea ejercido sin discriminación, a evaluar periódicamente los casos de vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción,²²² así como los efectos posibles y reales que pueden provocarlas actividades de las empresas en la seguridad de la tenencia y la disponibilidad de servicios, prevenir los efectos adversos²²³ y garantizar el acceso a una vivienda y condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua potable.

Es importante precisar que estas obligaciones estatales también son aplicables a las autoridades administrativas,²²⁴ tanto federales como locales. La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no

²¹⁷ Cfr. Kothari Miloon, *Informe sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Visita a México*, ONU, 27 de marzo de 2003, págs. 17-21.

²¹⁸ Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29° periodo de sesiones (2002), párr. 26.

²¹⁹ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. 30 de diciembre de 2013, párr. 71.

²²⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29° periodo de sesiones (2002), párr. 28.

²²¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto). Quinto periodo de sesiones (1990), párr. 10.

²²² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Sexto periodo de sesiones (1991), párr. 13.

²²³ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. 30 de diciembre de 2013, párr. 66 y 67.

²²⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 9.



discriminación a este respecto, Leilani Farha, ha evidenciado los retos más comunes que enfrentan las autoridades a nivel local para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada, entre los cuales destacan: la falta de capacitación de los funcionarios del gobierno local sobre el derecho a una vivienda adecuada y los derechos humanos conexos, la ausencia o debilidad del marco institucional o legislativo de rendición de cuentas para la toma de decisiones, para la administración eficaz de los programas, para el combate a la corrupción y para la garantía de prácticas sostenibles.²²⁵ Derivado de lo anterior, es necesario que:

[...] la amplia gama de decisiones relativas a los programas y políticas en materia de vivienda que se suelen adoptar a nivel local, entre otras cuestiones, por lo que respecta a la preparación del presupuesto, la planificación, la **zonificación**, el **otorgamiento** de prestaciones y viviendas [...], la **prestación** o la reglamentación de los **servicios básicos**, los subsidios de alquiler y cualquiera otra decisión relacionada con el acceso a una vivienda adecuada, **debe cumplir las normas de derechos humanos aplicables**. [...] Los Estados deben impartir **capacitación** a todas las autoridades locales y subnacionales respecto de sus obligaciones de garantizar el derecho a una vivienda adecuada, la no discriminación y los derechos humanos conexos en todas las decisiones, políticas, planes y programas. La revisión judicial de las decisiones y políticas administrativas debe exigir la compatibilidad con el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos."²²⁶

Por lo tanto, las autoridades jurisdiccionales, legislativas y administrativas, tanto federales como locales, tienen la obligación de hacer efectivo el derecho a la vivienda adecuada y, en consecuencia, el derecho a un nivel de vida adecuado, en los términos antes descritos.

En el ámbito nacional, esto es aún más evidente por la distribución de competencias que existe al respecto. En relación con los derechos que integran el derecho a un nivel de vida adecuado, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y todas las disposiciones legales aplicables, el Distrito Federal tiene competencia concurrente con la Federación en materia de medio ambiente, salud, educación, vivienda y trabajo, y tiene competencia exclusiva en materia de servicios públicos, en particular en cuanto al agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos.

En el Distrito Federal, entre las leyes que distribuyen las competencias en estas materias entre el Gobierno del Distrito Federal (GDF), el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), las Delegaciones y los organismos descentralizados y desconcentrados, destacan la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal,²²⁷ la Ley de Vivienda del Distrito Federal²²⁸, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

²²⁵ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha. 22 de diciembre de 2014, párr. 21.

²²⁶ *Ibidem*, párr. 10 y 76. Énfasis añadido al original.

²²⁷ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de mayo de 2000, en <<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/d1874.htm>>, página consultada el 9 de junio de 2009, artículo 1°. Entre cuyos objetivos se encuentran:

1. [...] asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía



y la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal,²²⁹ esta última como marco jurídico de los programas de gobierno de la Ciudad de México.²³⁰ Además de estas leyes, el Distrito Federal cuenta con leyes sectoriales en materia de desarrollo, educación, salud, vivienda, medio ambiente y agua, que enuncian el contenido de estos derechos y especifican las competencias y obligaciones de las autoridades respectivas. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con el inciso j) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 de la Constitución, así como con las fracciones primera y segunda del artículo 5 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es la autoridad facultada para legislar en materia de planeación del desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo, así como para aprobar los Programas, sus modificaciones y remitirlos al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación e inscripción en el Registro de Planes y Programas.

En el Distrito Federal, la política urbana aplicada por estas autoridades tiene como objetivo primordial la organización de una planeación urbana encaminada al desarrollo urbano sustentable, respetando en todo tiempo el derecho a una vivienda adecuada y, en consecuencia, el derecho a un nivel de vida adecuado. Al respecto, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece como principios generales en su artículo 2 que las autoridades deben garantizar lo siguiente:

[...] Planear el desarrollo urbano, con base en proyecciones del crecimiento poblacional de la ciudad de México, a fin de garantizar la sustentabilidad de la Ciudad de México mediante el **ejercicio de los derechos** de los habitantes del Distrito Federal al suelo urbano, a la **vivienda**, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, a los **servicios públicos**, al patrimonio cultural urbano, al espacio público, al esparcimiento y a la **imagen urbana** y su compatibilidad con el sistema de planificación urbana del Distrito Federal.

Partiendo del entendido de que uno de los componentes del derecho a una vivienda adecuada es la disponibilidad de servicios y facilidades, el citado artículo de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece esos principios en materia de desarrollo, a los que deben ceñirse las construcciones de inmuebles en predios urbanos para respetar dicho derecho. La observancia de tales principios es parte de la obligación de los Estados de garantizar el derecho a una vivienda adecuada, en especial los principios relativos a la previsión del crecimiento poblacional, la sustentabilidad mediante el ejercicio de los derechos a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos, a la imagen urbana y la participación y

goce de sus derechos sociales universales;

II.- Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal, en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social; III. Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales".

²²⁸ Ley de Vivienda del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 2 de marzo del 2000.

²²⁹ Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, artículo 2. describe los siguientes principios:

II. El debido ejercicio de la autoridad que tiene como fin la generación de bienes públicos tangibles e intangibles entre los que destacan la aplicación de la justicia, la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto a los derechos humanos fundamentales;

III El fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza".

²³⁰ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, página 58.



concertación con los sectores público, social y privado en acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios públicos, recuperación y preservación de la imagen urbana y de crecimiento urbano controlado. En el mismo sentido, dicha Ley plantea que los servicios deberán estar en concordancia con los usos que se asignen al territorio, los cuales a su vez se analizan, establecen y nombran de manera específica en los Programas delegacionales y parciales correspondientes.

En consecuencia, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, tal y como lo establece la Ley de Desarrollo Urbano²³¹ es una de las principales autoridades responsables de la implementación de la política de desarrollo urbano en el Distrito Federal. Por lo tanto, sus procedimientos, actos administrativos, recursos humanos y técnicos, información y comunicación en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y, particularmente, la emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo, Certificados Específicos de Uso de Suelo, Certificados por Derechos Adquiridos y Dictámenes para validar cualquier información relacionada al uso de suelo urbano deben ser veraces, libres de vicios, certeros, adecuados y apearse a los principios enunciados en la citada Ley, ya que cualquier error puede violar el derecho a una vivienda adecuada y, en consecuencia el derecho a un nivel de vida adecuado de las personas que habitan el Distrito Federal, como en los casos abordados en este instrumento recomendatorio.²³² La inobservancia de estas acciones y principios por parte de los(as) funcionarios(as) del Estado es una violación a los derechos en comento.

Por este motivo, en la presente Recomendación se acredita que en los casos B, C, D, E, F, G, J, K y M existieron errores y vicios en la emisión de los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo o en los Certificados de Uso de Suelo por Derechos Adquiridos, así como en la emisión de los dictámenes que validaron erróneamente las constancias de derechos adquiridos, los cuales posteriormente derivaron en la realización de construcciones que vulneraron el derecho a una vivienda adecuada y, en consecuencia, el derecho al nivel de vida adecuado de las personas vecindadas de las zonas afectadas. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal expidió de manera irregular certificados contrarios a la normatividad que debe regir las construcciones en el Distrito Federal, la cual tiene, entre otros, el objetivo de resguardar el correcto funcionamiento, dotación y administración de servicios básicos, tales como el agua, el drenaje, la energía eléctrica, la recolección de residuos, y la movilidad, así como promover la construcción de viviendas de interés social o popular, por lo que su inobservancia genera una vulneración al derecho a una vivienda adecuada, como en los casos que a continuación se exponen:

Casos B, C, D, K y M (adecuado funcionamiento, suministro y disponibilidad de los servicios públicos).

En estos cinco casos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal no respetó la normatividad en materia de desarrollo urbano al expedir de manera irregular los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo²³³ y al reconocer derechos adquiridos en Constancias de

²³¹ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Artículo 2.

²³² Ibidem. Artículo 7.

²³³ Ver anexo, evidencias 20, 24, 118, 121, 139 y 140.



Zonificación de Uso de Suelo que habían prescrito,²³⁴ lo cual vulnera el derecho a una vivienda adecuada de las personas vecindadas de los predios, ya que la disponibilidad de los servicios públicos disminuye considerablemente, de tal forma que deja de ser garantizada por el Estado.

En los casos B y K, conforme a la legislación aplicable, a los predios les correspondía una zonificación de baja o restringida densidad, con una altura máxima de 3 y 2 niveles en la construcción respectivamente, no obstante, la Secretaría erróneamente²³⁵ emitió Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo para esos predios con una zonificación de 25 y 15 niveles, respectivamente, y en el caso B además para usos de vivienda, hotel, oficinas, comercio y servicios, sin superficie libre.²³⁶ Este cambio ilegal de zonificación ha provocado baja presión del agua en la zona, escasez de la misma, problemas de tránsito y de inseguridad²³⁷. Asimismo, en el Caso M, el funcionamiento del conjunto habitacional que fue construido—el cual no cumple con las condiciones de la Norma 26 bajo la cual la mencionada Secretaría expidió el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo—²³⁸ provoca una falta de suministro de agua y luz, falta de recolección de basura, obstrucción de vías primarias e inseguridad.²³⁹

Estos problemas con el suministro de agua y con el tránsito de vehículos²⁴⁰ también se generaron en el Caso C, debido a que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal erróneamente reconoció derechos adquiridos²⁴¹ y autorizó la construcción de 5 niveles y 70 viviendas, cuando en realidad la zonificación que le corresponde al predio es de 3 niveles máximo y 22 viviendas.²⁴² Incluso la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal determinó que ese proyecto constructivo “representa un incremento considerable en la generación de residuos sólidos domiciliario[s], en el requerimiento de consumo de agua”²⁴³. A su vez, en el caso D, cuyo Registro de Manifestación de Construcción es inválido,²⁴⁴ ya que fue emitido con base en una Constancia de Zonificación de Uso de Suelo que reconocía derechos adquiridos que ya habían prescrito, la Delegación Cuauhtémoc señaló la presencia de irregularidades en materia de factibilidad de servicios, incluyendo los sistemas alternativos de captación de agua en el predio que debió instalar la constructora.²⁴⁵

Por todo lo anterior, es posible apreciar que las acciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal han afectado la disponibilidad de los servicios públicos de agua, luz, seguridad, recolección de basura y manejo de residuos, así como el acceso a las vialidades para las personas vecindadas de los predios en comento. La inobservancia de la legislación aplicable por parte de la SEDUVI ha disminuido el suministro y disponibilidad de los servicios indispensables para

²³⁴ Ver anexo, evidencias 29, 44 y 48.

²³⁵ Ver anexo, evidencias 24, 118 y 121.

²³⁶ Ver anexo, evidencia 20.

²³⁷ Ver anexo, evidencias 25 y 123.

²³⁸ Ver anexo, evidencias 139 y 140.

²³⁹ Ver anexo, evidencia 136.

²⁴⁰ Ver anexo, evidencias 38, 39 y 40.

²⁴¹ Ver anexo, evidencia 29.

²⁴² Idem

²⁴³ Ver anexo, evidencia 29.

²⁴⁴ Ver anexo, evidencias 44 y 48.

²⁴⁵ Ver anexo, evidencia 48.



la salud, la seguridad y la comodidad de las personas que habitan estas zonas, impidiendo el acceso a los mismos. Esto constituye un incumplimiento por parte del Estado de su obligación de garantizar el derecho a una vivienda adecuada que cuente con servicios públicos disponibles, accesibles, aceptables y suficientes.

En consecuencia, esta Comisión tiene por acreditado que en los casos B, C, D, K y M, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal violó el derecho a una vivienda adecuada y, en consecuencia, el derecho a un nivel de vida adecuado de las personas vecindadas, y en general de las personas compradoras de buena fe en las zonas en que fueron construidos los inmuebles, al expedir de manera irregular Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo sin observar la normatividad aplicable y al reconocer erróneamente derechos adquiridos.

Casos E, J y M (asequibilidad de la vivienda)

En los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal emitió para los predios en los casos E, J y M, aplicó la Norma General de Ordenación Número 26 "Norma para incentivar la Producción de Vivienda Sustentable, de Interés Social y Popular"²⁴⁶, que forma parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Dicha norma establece que el precio final de venta de las viviendas que se construyan con base en la misma deberá ser de 20 o hasta 30 veces el salario mínimo anualizado; este **precio deberá ser comprobado previo a la obtención del uso del suelo** vía la corrida financiera correspondiente y en caso de no cumplirse el precio final, procederá la revocación de todos los actos administrativos obtenidos al amparo de la aplicación de la norma de referencia²⁴⁷, iniciando por revocar el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo.

En los casos en comento, el precio de venta de los departamentos excede en más de un 100% lo establecido por la Norma 26: en el Caso E se venden en 2 millones de pesos²⁴⁸; en el Caso J en 1 millón 700 mil pesos²⁴⁹; en el Caso M en \$1,584,828 pesos²⁵⁰. No obstante, la construcción del Caso J está completamente terminada, y las obras de los casos E y M están prácticamente concluidas, con sus certificados y demás documentación intocada.

La violación a esta disposición, cuyo objetivo es promover las viviendas de interés social o popular, vulnera el derecho a la vivienda de las personas que habitan el Distrito Federal, ya que el Estado no está garantizando que la vivienda sea asequible. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal incumplió esta obligación del Estado al otorgar los Certificados aplicando la Norma 26, sin comprobar el precio final de venta antes de la expedición de los mismos, como lo señala la referida Norma; además, dicha Secretaría debió realizar las acciones legales necesarias para la

²⁴⁶ Ver anexo, evidencia 57, 59, 110, 136 y 139

²⁴⁷ Decreto por el que se reforma y adiciona la Norma de Ordenación Número 26, que forma parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

²⁴⁸ Ver Anexo, evidencia 57, 112 y 140.

²⁴⁹ Ver Anexo, evidencia 112

²⁵⁰ Ver Anexo, evidencia 140.



revocación de los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo que expidió al amparo de la Norma 26, a favor de las constructoras que rebasaron el precio de venta permitido, de acuerdo con el artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ya que la revocación de dicho acto administrativo debería realizarla la autoridad emisora.

En estos tres casos es evidente que el Estado permitió que las constructoras se vieran beneficiadas por la aplicación de la Norma 26, sin cumplir con las condiciones que la misma prevé, y por lo tanto sin garantizar que todas las personas dispongan de los recursos y de los medios para adquirir y sostener una vivienda adecuada en el Distrito Federal y, en consecuencia, un nivel de vida adecuado. Estas acciones y omisiones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal ocasionan que la consideración prioritaria en la vivienda de interés social y popular contenida en la Norma 26, permanezca inoperante, y que no exista un ejercicio efectivo del derecho a una vivienda adecuada de todos los habitantes de la Ciudad de México.

En consecuencia, esta Comisión tiene por acreditado que en los casos E, J y M, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal violó el derecho a una vivienda adecuada y, en consecuencia, el derecho a un nivel de vida adecuado de las personas que habitan el Distrito Federal, al expedir los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo aplicando la Norma 26, sin antes comprobar el precio final de venta de los inmuebles, y al no sancionar a las constructoras que infringen la mencionada Norma que fue aplicada a los Certificados para sus predios.

Casos C, D, E, F, G y J (seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda)

Finalmente, en los casos C, D, E, F, G y J, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal violó el derecho a una vivienda adecuada de las personas compradoras de buena fe, por no garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de su vivienda. Esto en razón de que en esos 6 casos diversas personas compraron de buena fe los departamentos que fueron construidos con base en los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo expedidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal²⁵¹, o en Constancias de Zonificación de Uso de Suelo reconocidas por dicha Secretaría²⁵², sin que las personas compradoras conocieran si estos contenían vicios o errores en su emisión.

En consecuencia, en la actualidad estos inmuebles están habitados²⁵³ al menos al 50 por ciento²⁵⁴, pese a que continúan los litigios que versan sobre los errores cometidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal en la emisión de los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo²⁵⁵ y en el reconocimiento de derechos adquiridos²⁵⁶. Esto impide proceder con los trámites posteriores para acreditar la terminación y la ocupación de la construcción, así como para constituir debidamente la propiedad de las personas compradoras de buena fe ante notario.

²⁵¹Ver Anexo, evidencias 59, 67 y 110.

²⁵² Ver Anexo, evidencias 29, 37, 42, 44, 50, 80 y 83.

²⁵³ Ver Anexo, evidencias 34, 78, 81 y 112.

²⁵⁴ Ver Anexo, evidencia 64.

²⁵⁵ Ver Anexo, evidencias 63, 70, 71, 73, 77 y 113.

²⁵⁶ Ver Anexo, evidencias 32, 36, 52, 85, 88, 89 y 91.



La incertidumbre generada por los errores de la autoridad en la emisión de los Certificados²⁵⁷ o en el reconocimiento de derechos adquiridos²⁵⁸, así como por la falta de supervisión en el cumplimiento de las normas aplicables²⁵⁹ por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, constituye un incumplimiento del Estado de su obligación de garantizar certeza jurídica sobre la vivienda que las personas compradoras de buena fe adquirieron. El Estado no brindó protección frente a las amenazas contra la propiedad y contra la tenencia de la misma.

Por lo antes referido, esta Comisión acreditó que en los casos C, D, E, F, G y J, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal violó el derecho a una vivienda adecuada y, en consecuencia, al derecho a un nivel de vida adecuado de las personas compradoras de buena fe de estos inmuebles.

VI.4. Derecho a un medio ambiente sano

El derecho al medio ambiente es "el derecho de cualquier persona a gozar de un medio ambiente sano en el que se pueda desarrollar de acuerdo con la finalidad del ser humano y del bienestar individual y colectivo".²⁶⁰ Entendiendo el medio ambiente como el "espacio en que se desarrolla la vida de los seres vivos. Además, se trata de un conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que abarca a seres humanos, animales, plantas, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos".²⁶¹

A nivel internacional, el derecho a un medio ambiente sano se encuentra previsto en diversos instrumentos jurídicos; por un lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en adelante "PIDESC"]²⁶² señala que a fin de asegurar la efectividad del Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, los Estados deberán adoptar medidas para "[e]l mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente"²⁶³. Por otro lado, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" [en adelante "Protocolo de San Salvador"]²⁶⁴ reconoce que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, así como la obligación de los Estados

²⁵⁷ Ver Anexo, evidencias 57, 59, 69 y 74.

²⁵⁸ Ver Anexo, evidencias 50, 29, 80, 83, 84 y 85.

²⁵⁹ Ver Anexo, evidencia 112.

²⁶⁰ Bellver Capella, Vicente en SCJN. Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura; México, 2014, pág. 147.

²⁶¹ *Ibidem*, pág. 146.

²⁶² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2002.

²⁶³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 12.2 b).

²⁶⁴ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos [en adelante "OEA"] el 17 de noviembre de 1988. Ratificado por México el 16 de abril de 1996. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 1998.



Partes de promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.²⁶⁵

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [en adelante CIDH]²⁶⁶, ha señalado que “[e]l respeto a la dignidad inherente de la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico. Las condiciones inadecuadas en la planeación urbana, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, pueden causar problemas ambientales. En específico, al tema que nos concierne ha sostenido que “la ausencia de regulación, la regulación inapropiada o la falta de supervisión en la aplicación de normas vigentes, puede crear serios problemas al medio ambiente que se traduzcan en violaciones de derechos humanos protegidos en la Convención Americana.”²⁶⁷

Es importante mencionar que el derecho a un ambiente sano ha sido considerado como un “derecho llave²⁶⁸”, debido a que su cumplimiento es fundamental para el ejercicio de los demás derechos humanos, resaltando la interdependencia de los derechos; es decir, la afectación a este derecho conlleva la violación de otros, por lo que su defensa, promoción y cuidado, implica a su vez la protección de otros derechos.²⁶⁹ Por ejemplo, la vida y la dignidad humana solo son posibles si las personas tienen acceso a un medio ambiente dotado de ciertas cualidades básicas; en tanto que la degradación del medio ambiente puede afectar la efectividad de derechos, como a la alimentación y a la salud.²⁷⁰

Al respecto, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que diversas amenazas ambientales pueden tener consecuencias negativas para todos los aspectos de los derechos y el bienestar humanos, por lo que “debe protegerse el medio ambiente para proteger los derechos humanos y mantener y mejorar el bienestar humano”.²⁷¹

Por lo anterior, es que la Corte Internacional de Justicia [en adelante CIJ] ha señalado que “[l]a existencia de la obligación general de que los Estados velen porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no dañen el medio ambiente [...] forma parte ya del *corpus* de normas internacionales en materia de medio ambiente.”²⁷² Adicionalmente, es importante señalar

²⁶⁵ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Artículo 11.

²⁶⁶ CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. OEA/Serie. LV/II.96.24 de abril de 1997.

²⁶⁷ CIDH. Informe de Ecuador, *op. cit.*, Capítulo VIII. La situación de los derechos humanos de los habitantes del interior del Ecuador afectados por las actividades de desarrollo. Marco normativo aplicable. Análisis. Disponible en: <www.cidh.org/countryrep/Ecuador-sp/Capitulo%208.htm> página consultada el 9 de enero de 2012.

²⁶⁸ Diana Shelton en: CDHDF. Informe especial sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y la calidad del aire en la ciudad de México, 2008, pág. 17.

²⁶⁹ CDHDF. Informe especial sobre la violación al derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal. México, 2005. pág. 29; y Recomendación 19/2012. Violaciones a los derechos humanos incluida la afectación al medio ambiente sano, derivadas del establecimiento de asentamientos humanos irregulares en el Área Natural Protegida “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco” y en el polígono que comprende el Patrimonio Cultural de la Humanidad llamado “Centro Histórico de la Ciudad de México y Xochimilco”.

²⁷⁰ ONU, Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente, A/HRC/19/34, 16 de diciembre de 2011, párr. 7.

²⁷¹ *Ibidem*, párr. 22.

²⁷² CIJ. Legalidad de la Amenaza o el Uso de Armas Nucleares, I.C.J. Reports 1996, p.226 et seq. (en adelante “Opinión Consultiva sobre la Legalidad de Armas Nucleares”); Solicitud de Examen de la Situación en relación con el Párr. 63 de



que el derecho a un medio ambiente sano es una norma de *ius cogens*, lo anterior implica que es una norma generalmente aceptada por la comunidad internacional y que, por lo tanto, todos los Estados deben respetarla. Al respecto, la CIJ señaló que "el medio ambiente no es un concepto abstracto, sino que representa el espacio viviente, la calidad de vida y la salud misma de los seres humanos, en particular de las generaciones venideras."²⁷³

El derecho a un medio ambiente sano es un derecho que engloba tanto el desarrollo y bienestar de las generaciones presentes como futuras, por lo que su eficacia debe desarrollarse en dos aspectos, por un lado la eficacia horizontal, que implica un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental; y por otro lado, la eficacia vertical, la cual implica una obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes.²⁷⁴

Respecto de las obligaciones que tienen los Estados en cuanto a la protección del medio ambiente se encuentran las siguientes: a) evaluar el impacto ambiental y hacer pública la información relativa al medio ambiente; b) facilitar la participación pública en la toma de decisiones ambientales, protegiendo los derechos de expresión y de asociación; c) dar acceso a recursos por los daños causados; d) dar acceso a la información relativa al medio ambiente; e) prever "recursos efectivos" en caso de violación de los derechos que en ellos se protegen; f) adoptar y aplicar marcos jurídicos para la protección contra daños ambientales que puedan vulnerar el disfrute de los derechos humanos; y g) adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros-incluidas las empresas- mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.²⁷⁵

Este derecho, también se encuentra consagrado en instrumentos específicos de la materia, tales como la Declaración sobre Ambiente Humano de Naciones Unidas²⁷⁶ "Declaración de Estocolmo", la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo²⁷⁷, la Agenda 21 y en la documentación

la Sentencia de la Corte del 20 de diciembre de 1974 en el caso de los Ensayos Nucleares (Nueva Zelanda c. Francia), I.C.J. Reports 1995, p.288 (en adelante "Ensayos Nucleares II"); Proyecto Gabčíkovo- Nagymaros (Hungria c. Eslovaquia), I.C.J.Reports1997,p.7(en adelante "Gabčíkovo- Nagymaros"); J .E. Vinuales, The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assessment, 31, Fordham International Law Journal, (2008). Párr.18.

²⁷³ *Idem*.

²⁷⁴ SCJN. Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar. aspectos en que se desarrolla. Tesis: I.4o.A. J/2 (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa de Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo. 3, Décima Época, Pág. 1627. Jurisprudencia (constitucional). QUEJA 35/2013. Integradora de Empresas Avícolas de La Laguna Durango Coahuila, S.A. de C.V. 6 de junio de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: José Pablo Sáyago Vargas.

²⁷⁵ ONU, Informe del Experto Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, A/HRC/28/61, 3 de febrero de 2015.

²⁷⁶ ONU. Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de Junio de 1972. Principio 1 y 17. Principio1.El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar [...]; y Principio17. Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio.

²⁷⁷ ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Adoptada en la Conferencia de las Naciones



de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Cumbre de Johannesburgo)²⁷⁸. Además, se han adoptado diversas Resoluciones por el Consejo Económico y Social²⁷⁹, por la Asamblea General de la ONU²⁸⁰, y por la Comisión Especial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, la cual por primera vez sentó las bases del concepto de desarrollo sostenible²⁸¹.

En el ordenamiento jurídico nacional existen leyes cuyo fin es garantizar el derecho al medio ambiente sano y diversas autoridades en el país son las encargadas de su cumplimiento.²⁸² En primer término, el párrafo quinto del artículo 4° constitucional establece que:

[...] Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. [...]

En este sentido, la SCJN ha señalado que "la protección del medio ambiente y los recursos naturales son de tal importancia que significan el 'interés social' [...] reconociendo la interpretación de los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, previstos en el artículo 1° de la Constitución Federal."²⁸³

Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, efectuada en Río de Janeiro, Brasil del 3 al 14 de junio de 1992. Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras; Principio 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada; Principio 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes; Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente; y Principio 27. Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

²⁷⁸ ONU. Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, junio de 1992.

²⁷⁹ ONU. Consejo Económico y Social, 45° Período de Sesiones. Resolución 1346 (XLV), 30 de julio de 1968.

²⁸⁰ ONU. Asamblea General, 23° Período de Sesiones, Resolución 398 (XXIII), 3 de diciembre de 1968.

²⁸¹ Desarrollo Sostenible según la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, "aquel que satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades."

²⁸² El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley Ambiental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente [en adelante "LGEEPA"], la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la Ley General de Residuos Sólidos del Distrito Federal. [en adelante "LGPGRS].

²⁸³ SCJN. Medio Ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar. Su relación con otros derechos fundamentales y principios constitucionales que intervienen en su protección. Tesis I. 4°A.811A (9ª). Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa de Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2. Décima Época. Pág. 1807. Tesis Aislada. Amparo directo 167/2011. Desarrollo Marina Vallarta, S.A. de C.V. 29 de



En el ámbito federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente [en adelante "LGEPA"] señala que "[t]oda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar [y que l]as autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho".²⁸⁴

Para el caso concreto de las materias que tienen relación con el ordenamiento territorial, la planeación urbana y el desarrollo, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal contempla como parte de las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que se coordine con la Secretaría del Medio Ambiente a fin de preservar y restaurar los recursos naturales, así como para prevenir y controlar la contaminación.²⁸⁵ Asimismo, refrenda que para modificar usos de suelo es necesario solicitar la opinión técnica de la Secretaría del Medio Ambiente, sobre todo en: conformación de comités, uso de suelo, conservación, impacto ambiental, transferencia de potencialidad entre otros.²⁸⁶

De acuerdo a lo anterior, ambas Secretarías deberían mantener una comunicación activa, eficaz y eficiente, ya que comparten fines específicos que se relacionan con la conservación del medio ambiente y con la prevención de posibles efectos o riesgos que impacten negativamente sobre el equilibrio ecológico.

Por su parte, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal [en adelante "Ley Ambiental"] señala como parte del principio precautorio, que se considera de utilidad pública "[l]a prevención y control de la contaminación ambiental del aire, agua y suelo, el control de la contaminación del mismo, la protección del suelo de conservación."²⁸⁷ También indica, quienes son las autoridades ambientales en el Distrito Federal, y delimita de acuerdo a sus competencias y atribuciones sus responsabilidades en relación a la vigilancia, protección y educación en materia ambiental.²⁸⁸ Al respecto, señala como obligaciones comunes a todas las autoridades del Distrito Federal las siguientes:

- a) Fomentar la protección al ambiente y la salud.²⁸⁹
- b) Fomentar y hacer uso eficiente de los recursos naturales.²⁹⁰
- c) En caso de inducir cualquier actividad que afecte el ambiente y la disponibilidad futura de los recursos naturales, reparar los daños causados.²⁹¹

septiembre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Flores Rodríguez.

²⁸⁴ LGEPA. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Capítulo III. Política Ambiental, fracción XII.

²⁸⁵ Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2010. Artículo 8, fracción XXX.

²⁸⁶ Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2010.

²⁸⁷ Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada, 17 de septiembre de 2013, artículo 1, fracciones III y V. Artículo 2, fracciones III y V.

²⁸⁸ Ley Ambiental, artículos 6, 7, 8 y 9.

²⁸⁹ Ley Ambiental, artículo 13, fracción II.

²⁹⁰ Ley Ambiental, artículo 13, fracción III.

²⁹¹ Ley Ambiental, artículo 13, fracción IV.



Adicionalmente, la Ley Ambiental indica que corresponde al Gobierno y a la sociedad prevenir y controlar la contaminación del suelo.²⁹² Asimismo, establece que en los parques y jardines, plazas jardinadas o arboladas, zonas con cualquier cubierta vegetal en la vía pública, alamedas y arboledas, jardinerías y barrancas, queda prohibido²⁹³:

- a) La construcción de edificaciones, y de cualesquier obra o actividad que tengan ese fin;
- b) El cambio de uso de suelo.

Aunado a lo anterior, en materia de uso de suelo y derecho a un medio ambiente sano, es indispensable abordar los Programas de Desarrollo Urbano²⁹⁴ ya que, según la propia Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda²⁹⁵, éstos conforman criterios de ordenamiento territorial y una visión interinstitucional, que coadyuva a fomentar una política pública de desarrollo urbano a nivel local y regional, con la participación de los sectores de la **población a fin de contar con una ciudad de buenas prácticas del desarrollo urbano integral y sustentable, respondiendo a modelos que respeten el medio ambiente y fomenten entornos amables**, que contribuyan al crecimiento ordenado y competitivo.

Dichos programas tienen como objetivo prioritario alcanzar una ciudad habitable y sustentable mediante la formulación de políticas urbanas, estrategias, líneas de acción, normas, instrumentos y criterios de aplicación en materia de desarrollo y mejoramiento urbano. Por lo cual, deben atender los lineamientos que se establecen en materia ambiental evitando el crecimiento extensivo en zonas de valor ambiental, asimismo deberán salvaguardar las áreas de conservación patrimonial.

A continuación se analizan los hechos de los casos, respecto de los cuales se comprobó la violación del derecho a un medio ambiente sano, por las razones que se describen enseguida:

Caso E y H.

Los presentes casos están vinculados con la modificación al uso de suelo que originalmente tenían asignados los predios en donde se desarrollaron los proyectos arquitectónicos; con lo cual hubo una afectación al medio ambiente y por ende a los derechos humanos.

El caso E está vinculado con el predio ubicado en calle Céfiro número 120, Colonia Pedregal de Carrasco, Delegación Coyoacán, en el cual se autorizó la construcción del proyecto arquitectónico llamado Torre Céfiro. Cabe señalar, que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal concedió la zonificación H/6/40/Z (habitacional, seis niveles máximos de construcción, 40% mínimo de área libre y densidad Z); no obstante, de acuerdo con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Coyoacán de 2010, el predio tiene un uso de suelo autorizado como Espacio Abierto, lo que significa que no pueden construirse viviendas, sino es un espacio destinado a determinadas construcciones como son: jardines botánicos, zoológicos acuarios y depósitos de

²⁹² Ley Ambiental, capítulo V, artículo 163, fracciones I, II, III y V.

²⁹³ Ley Ambiental, artículo 88 bis, fracciones I y II

²⁹⁴ Programa general de desarrollo urbano, Programas delegacionales de desarrollo urbano, Programas parciales de desarrollo urbano y Programa de ordenamiento territorial del Distrito Federal.

²⁹⁵ Disponible en: < <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo> > consultada el 16 de junio de 2015



agua.²⁹⁶

En este caso, es necesario resaltar que las autoridades capitalinas incumplieron sus obligaciones de proteger el derecho a un medio ambiente sano, toda vez que si bien, la Dirección General de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal solicitó el Estudio de Daño Ambiental a la empresa inmobiliaria el 18 de junio de 2012;²⁹⁷ la Dirección General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda aprobó los primeros certificados de uso de suelo entre 2009 y 2012.²⁹⁸ Esto es, hasta después de haberse aprobado los primeros certificados de uso de suelo, es que se solicitó el Estudio de Daño Ambiental, contraviniendo lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, que establece la coordinación que debe existir entre ambas Secretarías, a fin de preservar los recursos naturales y controlar la contaminación.

Por su parte, en el 2012 la Delegación Coyoacán liberó la Manifestación de Construcción, a pesar de no contar con algún estudio sobre impacto urbano o impacto urbano-ambiental; pues según refirió el Director General de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Coyoacán, solamente las construcciones que cuenten con manifestaciones de construcción tipo "C", requieren realizar dicho estudio.²⁹⁹ Asimismo, el Director General de la Dirección General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal señaló desconocer si el proyecto de construcción de la Torre Céfire se ubicaba dentro de los supuestos establecidos por el artículo 77 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y por ende si tenía la obligación de presentar dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental para la obtención de autorización, licencia o registro de manifestación.³⁰⁰

Lo anterior demuestra que las autoridades locales no verificaron que no haya una afectación al medio ambiente al momento de otorgar las autorizaciones correspondientes; no obstante, que la SCJN ha señalado que el objetivo de la Evaluación de Impacto Ambiental "es prevenir, mitigar y restaurar los daños al ambiente, así como regular las obras o actividades para limitar sus efectos en el ambiente y en la salud humana" por lo cual, permite plantear opciones de desarrollo que sean compatibles con la preservación del ambiente y manejo de los recursos naturales y con las actividades humanas preexistentes.³⁰¹ Por lo cual, en aras de garantizar el derecho a un medio ambiente sano, las autoridades debieron haber solicitado el estudio de impacto ambiental antes de autorizar los proyectos.

En cuanto al caso H, se relaciona con el desarrollo inmobiliario denominado Parque de los Príncipes 98, ubicado en la calle Parque de los Príncipes número 98, colonia Lomas Altas, Delegación Miguel Hidalgo, construido sobre un terreno al que se le aplican dos zonificaciones: habitacional unifamiliar y área verde, de acuerdo con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente para Miguel Hidalgo en 2008.³⁰² Cabe señalar, que una parte de dicho predio se ubica dentro del polígono del

²⁹⁶ Ver Anexo, evidencia 61.

²⁹⁷ Ver Anexo, evidencia 56.

²⁹⁸ Ver Anexo, evidencia 57.

²⁹⁹ Ver Anexo, evidencia 58.

³⁰⁰ Ver Anexo, evidencia 59.

³⁰¹ SCJN. Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura; México, 2014, pág. 155.

³⁰² Ver Anexo, evidencia 97.



AVA del Bosque de Chapultepec,³⁰³ y por lo tanto, la Autorización de Impacto Ambiental que otorgó la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal estaba condicionada a no realizar ninguna obra ni actividad en las áreas verdes; asimismo, se autorizó la construcción de 10 viviendas.

No obstante lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal expidió un Certificado Único de Zonificación y Uso de Suelo mediante el cual se permitió el incremento de la densidad constructiva, autorizando la construcción de 24 viviendas.³⁰⁴ Asimismo, en la construcción del Proyecto se presentó una remoción y tala de especies arbóreas;³⁰⁵ lo cual contravino el objetivo de aplicar la zonificación de área verde a un predio, esto es, salvaguardar y preservar los valores ambientales y paisajísticos, así como de su funcionamiento inherente en materia hidráulico pluvial; climática; de recarga de los mantos freáticos y de preservación de la masa forestal existente.³⁰⁶ Es importante subrayar que las áreas verdes son herramientas de reducción y adaptación al cambio climático, así como una forma de reducir sus impactos, por lo que su conservación contribuye a la protección del derecho a un medio ambiente.³⁰⁷

En ambos casos, se observa que las autoridades locales incumplieron sus obligaciones frente al derecho a un medio ambiente sano, toda vez que al otorgar las autorizaciones para desarrollar los proyectos arquitectónicos no analizaron que se respetara la compatibilidad del uso de suelo con el mantenimiento de su integridad física y su capacidad de regeneración, a fin de evitar la erosión, degradación y modificación de las características topográficas, por lo que no contemplaron la sostenibilidad a largo plazo de los recursos naturales.³⁰⁸

Los actos y omisiones de las autoridades responsables narrados y acreditados en los párrafos que preceden, permiten concluir a este Organismo público autónomo que en los presentes casos se vulneró el derecho a un medio ambiente sano en perjuicio de las personas agraviadas.

VII. Posicionamiento de la CDHDF sobre la violación a derechos humanos.

Para regular la planeación urbana en el Distrito Federal, se cuenta con el Programa General de Desarrollo Urbano emitido hace 12 años, los Programas Parciales encaminados a proteger zonas con determinadas características particulares: históricas, patrimoniales o culturales, así como los Programas de Desarrollo Urbano de cada Delegación política.

Según la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, los Programas de Desarrollo Urbano se conforman con criterios de ordenamiento territorial y una visión interinstitucional, que contribuye a fomentar una política pública de desarrollo urbano a nivel local y regional, con la participación de los sectores de la población a fin de tener una ciudad con buenas prácticas de desarrollo urbano integral y sustentable, respetando el medio ambiente y fomentando

³⁰³ Ver Anexo, evidencia 98.

³⁰⁴ Ver Anexo, evidencia 95.

³⁰⁵ Ver Anexo, evidencia 98.

³⁰⁶ Ver Anexo, evidencia 93.

³⁰⁷ SCJN. Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura; *óp. cit.* pág. 153.

³⁰⁸ *Ibidem*, pág.150.



entornos amables, que estimulen y promuevan el crecimiento ordenado y competitivo.³⁰⁹ En virtud de esto se hace necesario que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal actualice el Programa General de Desarrollo Urbano y emita uno en el que se regulen los aspectos como los que dieron origen a las violaciones documentadas en la presente Recomendación, para evitar su repetición. Esto permitirá regular y limitar la actuación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.

Durante la pasada administración, el Programa de Desarrollo para el Distrito Federal 2007-2012³¹⁰ planteaba que las políticas en materia de desarrollo urbano detendrían la urbanización horizontal, impulsarían la coordinación interinstitucional con una visión interdisciplinaria y metropolitana, consolidarían la funcionalidad administrativa de la relación entre las dependencias y entidades vinculadas al desarrollo territorial, para ofrecer un servicio eficiente, transparente y expedito a las personas que habitan en la Ciudad, sustentado en un marco normativo congruente que inhibiría la corrupción, que atendería las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos, brindando oportunidades económicas y sociales para su adquisición y haciendo énfasis en los atributos del derecho a una vivienda adecuada y digna.

En esta administración, en el Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018³¹¹, se plantea que para garantizar la viabilidad de la ciudad es indispensable luchar por los derechos y el bienestar de las generaciones actuales y de las futuras. Este documento rector de la política pública promueve, entre otras cosas, que la redensificación de áreas urbanas con potencial constructivo permitirá que las personas con ingresos bajos puedan adquirir mejores viviendas, impidiendo la oferta de ésta en la periferia y en los municipios conurbados y la protección al suelo de conservación. Asimismo, el entonces Secretario de Desarrollo Urbano del Distrito Federal asumió el compromiso de que no se autorizaría ninguna construcción o desarrollo inmobiliario que no estuviera apegado a la norma.³¹²

No obstante, los compromisos adquiridos por el Gobierno en materia de desarrollo urbano en los últimos doce años, esta Comisión recibe cotidianamente quejas de habitantes de la Ciudad que se encuentran preocupados por los cambios de uso de suelo o modificaciones en las zonificaciones previstas en alguno de los ordenamientos antes mencionados y que ocurren regularmente en la Ciudad de México. Los proyectos inmobiliarios auspiciados por el gobierno o por particulares están cambiando trascendentalmente la imagen urbana, la forma de transitar, los estilos de vida y en general la forma de vivir en una de las ciudades más grandes del planeta.

Para este Organismo, no pasa desapercibido el hecho de que cuando las autoridades afirman que la inversión privada en la Ciudad de México ha tenido impactos positivos en el reciclamiento y

³⁰⁹ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, información disponible en: <<http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-de-desarrollo>> consultada el 21 de marzo de 2015

³¹⁰ Disponible en: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/programa2007_2012.pdf?b=> consultado el 21 de marzo de 2015

³¹¹ Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, publicado el 11 de septiembre de 2013 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

³¹² Nota periodística publicada en el periódico La jornada, del 5 de febrero de 2013, disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2013/02/05/capital/036n2cap>> Consultada el 21 de marzo de 2015.



recuperación del suelo en ciertas zonas de la ciudad potenciando su desarrollo, se refiere a ciertos proyectos concretos, como el mejoramiento del Centro Histórico. Sin embargo, esta transformación también ha provocado que se incremente el costo de acceso a vivir en ese sitio³¹³. También es relevante analizar que cuando las autoridades proclaman que es necesario privilegiar la redensificación, intensificación, reciclamiento y verticalización del suelo urbano de forma equilibrada y sustentable³¹⁴, sólo se manifiesta en el discurso aspiracional, debido a que las herramientas del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial que actualmente existen están siendo ignoradas, reinterpretadas y sustituidas por otras reglas que impulsan una intervención simplificada, supuestamente más ágil y flexible acorde a la necesidad de producir una ciudad más compacta³¹⁵, lo que ha provocado deficiencias, irregularidades y violaciones a derechos humanos como las narradas en este documento, particularmente al derecho a la vivienda adecuada y al nivel de vida adecuado.

Además, esta Comisión considera que las políticas públicas diseñadas por las autoridades apoyan la inversión privada y el desarrollo de proyectos inmobiliarios que no son accesibles para los sectores sociales más desfavorecidos. Asimismo, el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares ha provocado que el suelo de conservación se haya disminuido dramáticamente en los últimos doce años, situación que refleja que las políticas públicas en materia de desarrollo urbano no han tenido los impactos deseados³¹⁶. Por si fuera poco, se ha limitado la participación ciudadana y la toma de decisiones sobre los cambios que sufrirá la colonia, el barrio o la ciudad, a la intervención de los miembros de los Comités Ciudadanos.

Un ingrediente adicional a la complejidad del desarrollo urbano y a la ineficacia de las políticas públicas en la materia para alcanzar los objetivos retóricos de bienestar social, radica en la incipiente conciencia, tutela y reconocimiento en el sistema jurídico mexicano de los intereses colectivos³¹⁷. El avance en esta materia permitiría el acceso a la impartición de justicia y al establecimiento de instrumentos y mecanismos que hagan posible el reconocimiento de que el ordenamiento del territorio, el suelo urbano y de conservación, sus usos y transformaciones son derechos de todas las personas, que son bienes públicos y su naturaleza es inalienable. Ya que, como se observa en la narración de los hechos ocurridos en los casos A, B, C y D, los conflictos no

³¹³ "Las inversiones inmobiliarias de carácter predominantemente especulativo pueden tener efectos que menoscaban la seguridad de tenencia de los pobres de las zonas urbanas al contribuir a un aumento del precio de la tierra y de la vivienda." Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. 30 de diciembre de 2013, párr. 71.

³¹⁴ Principalmente como medida de protección del suelo de conservación ya que este es el suelo que permite a recarga del acuífero, la regulación del clima, la producción de aire limpio y la preservación de la biodiversidad del valle.

³¹⁵ Ver Acuerdo por el que se expiden las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial sustentable en materia de desarrollo social, ambiental y económico de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de enero de 2013 y confrontar con Nájera, M., *Cambio Climático, un elemento para repensar la política de redensificación de la Ciudad de México*, Dfensor, Núm.9, septiembre 2014; Mac Gregor, J., *La vulneración del uso de suelo en el Distrito Federal*, Dfensor, Núm. 9, septiembre 2014.

³¹⁶ Seminario Taller "Gestión urbana y ordenamiento territorial en el Distrito Federal: Retos y perspectivas para la Ciudad de México, ponencia de Daniel Pérez Torres "Áreas de gestión estratégica para el desarrollo urbano del Distrito Federal: situación actual y perspectivas, México, 2012 y Ramírez, M., *La construcción social del derecho a la ciudad en el Distrito Federal*, Dfensor, Núm10, octubre de 2014.

³¹⁷ Rodríguez, J. y J.E. Gutiérrez, *Los derechos colectivos en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.



han podido ser resueltos a través de los mecanismos existentes (juicio de nulidad o juicio de lesividad), cuyo alcance ha sido rebasado por las controversias legales generadas por las personas constructoras vs. el Estado, las personas vecinadas vs. las inmobiliarias, las personas compradoras vs. las inmobiliarias o el Estado, entre otros, lo que genera a su vez falta de seguridad jurídica.

Resulta indispensable aclarar que este Organismo no se opone al desarrollo y reconoce que es necesario que se recicle, intensifique y redensifique el territorio urbano de la ciudad; que es de interés público aprovechar la infraestructura instalada y la cercanía a medios de transporte masivos; se manifiesta en contra de la irregularidad, discrecionalidad e impunidad con la que se llevan a cabo los proyectos constructivos que violan las normas previamente establecidas; que se esté transformando la ciudad sin un verdadero, concreto y real Programa de Desarrollo Urbano que proteja de manera contundente las áreas verdes, las áreas de valor ambiental, las zonas patrimoniales y los espacios abiertos; que facilite el incremento constructivo del suelo, disminuyendo los porcentajes que deben respetarse de áreas libres y permeables en los predios donde se construye, así como los incrementos desproporcionados en las alturas establecidas previamente en las colonias, barrios o pueblos del Distrito Federal.

A su vez, a la Comisión le preocupa que las personas constructoras de predios urbanos asuman que el costo de violar las normas en materia de desarrollo urbano y los ordenamientos territoriales no implica costos adicionales o representativos, ya que en el mediano plazo, todo se resuelve pagando pequeñas multas que permitirán que las violaciones vayan siendo reguladas; también le preocupa que las autoridades faciliten los vicios a partir de los errores u omisiones que ocurren al realizar los actos administrativos de su competencia, sin ningún tipo de supervisión de los superiores jerárquicos que evite la comisión de dichos errores e irregularidades, como se ha evidenciado en los casos tratados en este documento.

Inquieta también que las personas de bajos recursos no puedan acceder a estos proyectos inmobiliarios y que la frontera del suelo de vocación forestal, acuícola y agrícola se empequeñezca, causando problemas ambientales y sociales que ponen en riesgo la viabilidad de la ciudad. Finalmente, este Organismo considera que es importante y vital instrumentar una reforma urbana que considere el interés público, la repartición de cargas, los derechos colectivos, el principio precautorio, las obligaciones del Estado para hacer efectivos los derechos a una vivienda adecuada, a un nivel de vida adecuado, y al medio ambiente sano, así como las directrices planteadas en el derecho a la ciudad.

VIII. Obligación del Estado de reparar los daños ocasionados por la violación a derechos humanos

Cuando agentes estatales incumplen con sus obligaciones -como en los casos contenidos en esta Recomendación- de proteger y garantizar, y que como consecuencia provocaron que se violentaran los derechos a la seguridad jurídica, el derecho a una vivienda adecuada en relación con el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a un medio ambiente sano, el Estado tiene el deber de



reparar a las víctimas. La reparación del daño debe ser integral, lo que no sólo consiste en resarcir por los daños provocados, sino también por los efectos políticos y sociales que se generaron.³¹⁸

El deber de reparar a cargo del Estado ante violaciones a derechos humanos, consiste en que la "reparación sea adecuada, efectiva y rápida [con] la finalidad de promover la justicia [y] remediando violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos [...], la cual ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido [...]"³¹⁹

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la obligación de reparar: "Refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación tiene que hacer cesar las consecuencias de la violación".³²⁰

Respecto al alcance y contenido de las reparaciones, implica que "[L]as medidas [deben] tender a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas" y [dependiendo] del daño ocasionado ya sea "por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones [...]"³²¹

Atendiendo además a la obligatoriedad de lo establecido en el ordenamiento jurídico mexicano, que claramente dicta que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos, de acuerdo al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que toda víctima de violaciones a derechos humanos, sea directa o indirecta, tiene derecho, una vez que se acredita tal vulneración, a una reparación por parte del Estado, en razón del daño causado. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que:

[...] Las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares, tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición,

³¹⁸ Serrano Sandra y Daniel Vázquez. Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos. Flacso-México, 2013, p. 93.

³¹⁹ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 2005. Principio número 15.

³²⁰ CortelDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, Op.Cit. Párrafo 208; Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144. Párr. 295.

³²¹ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Párrafos 182 y 193.



mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos, lo cual no es una concesión graciosa, sino el cumplimiento de una obligación jurídica. Lo anterior, deriva tanto de régimen previsto constitucionalmente como de los instrumentos internacionales ratificados por México y de los criterios de organismos internacionales, los cuales se manifiestan claramente en el sentido de que es un derecho efectivo de las personas agraviadas a nivel fundamental obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido [...].³²²

Por su parte, la Ley General de Víctimas, reglamentaria del artículo 1° párrafo tercero constitucional, establece la obligación de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, de los tres Poderes Constitucionales, así como de cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada que vele por la protección de las víctimas, de proporcionarles ayuda, asistencia o reparación integral.

En dicha Ley se contempla que la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, que se deberán de llevar a cabo de acuerdo con la gravedad y magnitud de la violación a derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

Asimismo, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su artículo 46, establece que:

Concluida la investigación, el Visitador correspondiente formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o Acuerdo de No Responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados [...].

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Es el caso que, en el presente documento ha quedado acreditada la violación de los derechos humanos de las personas agraviadas, por ello, la autoridad señalada como responsable está obligada, en congruencia con el orden jurídico nacional e internacional, a efectuar la reparación de las afectaciones causadas a los agraviados.

En los casos que se analizan en este documento recomendatorio, esta Comisión infiere que no es posible devolver los predios y el suelo que los conforma (entendiéndolo como medio físico para la construcción), al estado que tenían antes de edificar o infligir un daño físico o ambiental en ellos, lo

³²²SCJN. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Tesis P./LXVII/2010, página 28.



antes mencionado como medida efectiva para restituir los derechos que les fueron conculcados a las personas peticionarias, avecindadas y compradoras de buena fe.

Teniendo en cuenta lo anterior, y toda vez que no es posible lograr la plena restitución de los derechos conculcados, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados por esas violaciones, en los términos siguientes:

Modalidades de la reparación

1.1. Satisfacción

La Comisión Interamericana ha considerado que la satisfacción es "toda medida que el autor de una violación debe adoptar, conforme al derecho consuetudinario o a un tratado, aparte de la restitución y la compensación y que tiene como fin el reconocimiento de la comisión de un acto ilícito".³²³

De acuerdo con los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves, cuando sea pertinente y procedente, la satisfacción debe abarcar la totalidad o parte de las medidas siguientes: a) medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; b) la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; c) una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima; d) una disculpa pública; y e) la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones.³²⁴

Al respecto, es necesario que las instituciones responsables den vista a las autoridades administrativas correspondientes, para iniciar la investigación respectiva y determinar si existe responsabilidad de los servidores públicos que cometieron omisiones o irregularidades relacionadas con los hechos motivo de la presente Recomendación.

1.1.2. Mitigación

No obstante las medidas de satisfacción enumeradas con anterioridad, las consecuencias del cambio de uso de suelo para una comunidad son inconmensurables, debido a que afectan lazos comunitarios, entornos sociales, paisaje urbano, e infringen modificaciones en el estilo de vida que pueden impactar desde el acceso a servicios básicos hasta reformas en las tarifas de los impuestos inherentes al suelo. Por tanto, adicionalmente a la satisfacción, en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial se requiere como una medida de reparación, el desarrollo de acciones que

³²³Escrito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, remitido a la Corte Interamericana, sobre las reparaciones debidas por la República de Colombia en el caso por la desaparición y muerte de 19 comerciantes. 24 de marzo de 2003, Párrafo 5.

³²⁴ONU, Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional, artículo 22.



faciliten la mitigación de los daños causados, con el objetivo máximo de restituir el tejido social de los vecindarios; así como disminuir los impactos negativos que se observan o que pudiesen ser más visibles en el corto plazo y que se relacionen directa o indirectamente con los proyectos (movilidad, comercio ambulante, suministro irregular de agua, seguridad, oferta del servicio de recolección de residuos, sólo por mencionar algunos).

El propósito de la mitigación del daño es la reducción de la vulnerabilidad, es decir la atenuación de los daños sobre los bienes de las personas, hasta lograr el desarrollo óptimo de su vida cotidiana, de tal manera que se permita a las personas recuperarse más rápido de los efectos negativos que provocó el desarrollo, la construcción o la consolidación del proyecto correspondiente.

Para todos los casos analizados en este documento se requiere particularmente el diseño y la implementación de una estrategia única para cada uno de ellos, que debe estar soportada con datos precisos, para obtener un conjunto de acciones que deberán constituir un acumulado de medidas que se complementen entre sí, a fin de alcanzar beneficios locales, implementando acciones que permitan atender en todo momento temas como: residuos sólidos urbanos, agua, tránsito y movilidad, energía eléctrica, equipos de captación, recuperación e infiltración de agua, identificación de riesgos, seguridad, protección civil, reforestación, entre otros.

Las medidas de mitigación deberán establecer los efectos negativos causados que son necesarios corregir, y deberán describir su ámbito de aplicación, así como los recursos necesarios, para cada etapa, costo global estimado, efectividad esperada, indicadores de éxito, responsable de la implementación y grado de cumplimiento, en cada uno de los casos.

En tal sentido, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, señalada como autoridad responsable, deberá reparar a las víctimas. Por las violaciones a sus derechos a una vivienda adecuada en relación con su derecho a un nivel de vida adecuado y a un medio ambiente sano. En tal sentido, esa Secretaría deberá realizar un estudio diagnóstico que proponga las medidas de mitigación necesarias para garantizar que los servicios de la zona -donde se modificaron las zonificaciones de uso de suelo, se disminuyeron las áreas libres, se incrementaron las densidades constructivas o se causaron afectaciones ambientales- se sigan prestando con la misma calidad, disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad con la que se abastecían; asimismo, que contemple acciones para aminorar el impacto ambiental ocasionado, así como recuperar y fortalecer los lazos comunitarios y la integración de las personas avecindadas.

1.2. Garantías de no repetición

Las garantías de no repetición consisten en implementar las medidas positivas para conseguir que los hechos lesivos como los que originaron la violación no se repitan.³²⁵ En ese sentido, se concluye que la autoridad identificada como responsable por actos u omisiones en virtud de las cuales violó derechos humanos en los casos que se presentan en la Recomendación, tiene la obligación de implementar medidas que prevengan la repetición de los hechos que dieron origen a las violaciones

³²⁵ Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No.70.Párrafo 40.



a derechos humanos.

Considerando el creciente desarrollo inmobiliario que se presenta en la Ciudad de México, así como las omisiones e irregularidades en la emisión de certificados, que posteriormente inciden en el incorrecto registro de otros trámites relacionados con el desarrollo urbano y las construcciones, es necesario que las personas que certifican y registran, así como los(as)funcionarios(as) encargados de llevar a cabo tales trámites, cuenten con personal profesional capacitado exclusivamente para realizar la revisión minuciosa, oportuna y eficaz de toda la documentación y para asumir un compromiso de que en todo momento el personal se conducirá bajo los principios de eficiencia, eficacia y máxima diligencia, atendiendo siempre el principio precautorio.

Para lo anterior, es necesario contar con cursos de capacitación, evaluaciones periódicas, manuales de operación administrativos, protocolos de actuación y mecanismos de rendición de cuentas.

De igual forma se debe capacitar al personal que acuda a las visitas de supervisión para que registren en campo los elementos necesarios que permitan determinar si lo solicitado por las personas promoventes coincide con la realidad.

Asimismo, es necesario que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal realice una investigación exhaustiva y un diagnóstico institucional que promueva las mejoras necesarias para que los Certificados Únicos de Uso de Suelo, los Certificados Únicos de Uso de Suelo Específicos, los Certificados de Uso de Suelo por Derechos Adquiridos, así como los dictámenes que se requieran para acreditar los derechos adquiridos, la factibilidad de cambios de uso de suelo y los dictámenes de impacto urbano, sean consistentes con las normas y que se determinen las acciones y mecanismos necesarios que prohíban la discrecionalidad, la impunidad y la ilegalidad.

Es necesario que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal mejore sus mecanismos de comunicación inter (con todas sus áreas internas) e intra (con las delegaciones políticas, Secretaría del Medio Ambiente, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Gobierno, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Instituto de Verificación Administrativa, Instituto de Vivienda, todas del Distrito Federal) institucionales, de tal manera que cada una de las áreas involucradas en aportar información fiel y certera para la emisión de documentos, tenga conocimiento y pueda garantizar la certeza jurídica.

Es indispensable que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal emita certificados sin errores, y se implementen mecanismos de supervisión eficaces, de tal manera que se evite en la manera de lo posible recurrir al juicio de lesividad.

Es necesario que la Secretaría haga uso intensivo de las herramientas técnicas y de los acervos disponibles y que en caso de duda, supervise de manera presencial el predio (a través de una visita



al sitio) para cerciorarse del estado que guarda y de la congruencia con los programas y políticas públicas, para garantizar la información del certificado.

Por lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1° y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2° primer párrafo, 5°, 6°, 17 fracción IV, 22 fracción IX, 24 IV, 45, 46, 47, 48, y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como en los artículos 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142 y 144 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,

IX. Recomendación:

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal

Primero. En un plazo máximo de dos meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, realice las gestiones pertinentes, con una instancia especializada, a fin de que ésta, en los siguientes cuatro meses, elabore un diagnóstico en el que se identifiquen las medidas de mitigación –a corto, mediano y largo plazo– para aminorar el impacto en las zonas vecinales de las obras que se consolidaron con base en las Constancias de Uso de Suelo descritas, así como se identifiquen las autoridades que por el ámbito de sus competencias deban de estar vinculadas.

Segundo. Una vez que se cuente con el diagnóstico referido en el punto anterior, implementar, en un plazo de dos meses, las medidas de mitigación identificadas en coordinación con las autoridades que por el ámbito de sus competencias deban de estar vinculadas.

Tercero. Dentro de un plazo no mayor a 6 meses contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, elabore y publique los manuales de procedimientos en los que se describa, observando estrictamente el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, lo siguiente:

- a. Las acciones a realizar para la emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo (certificados de zonificación de uso específico, de usos de suelo permitidos, único de zonificación de uso de suelo específico y factibilidades) y Certificado de Acreditación por Derechos Adquiridos libres de errores, previendo los casos en que se den discrepancias o dudas a partir de la información disponible.
- b. Las acciones de supervisión, de coordinación y comunicación entre las diversas áreas de la Secretaría, involucradas en la materia de la presente Recomendación.



c. Las acciones de coordinación y formas de comunicación con las diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal para compartir información y acciones a impulsar por violaciones al uso de suelo.

d. Las acciones para atender las obligaciones de intervención para formular denuncias e interponer acciones de lesividad.

Cuarto. En un plazo máximo de seis meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, elabore un diagnóstico del estado que guardan los registros de manifestación de las 16 delegaciones del Distrito Federal y formule, con base en el mismo, las propuestas y recomendaciones en materia de construcción y usos de suelo, tendientes a evitar situaciones como las expuestas en esta Recomendación.

Quinto. En un plazo máximo de seis meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, diseñe un programa permanente de capacitación dirigido a todo el personal sustantivo de esa Secretaría, involucrado en los trámites de certificación y registro referidos en este instrumento, incluyendo, de manera enunciativa no limitativa, los temas siguientes:

a. Conocimiento y aplicación de los manuales de procedimientos recomendados en el tercer punto, conforme a las áreas de adscripción de los servidores públicos involucrados.

b. Derechos humanos.

c. Medio ambiente.

d. Obligaciones de las y los servidores públicos.

Sexto. En un plazo máximo de seis meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, de conformidad con las facultades que le atribuye el artículo 7º de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, instrumente un mecanismo de coordinación interinstitucional que facilite el intercambio de información y garantice el respeto de las normas en materia de ordenamiento territorial.

Séptimo. En un plazo máximo de seis meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, implemente una campaña de información para las personas habitantes de la Ciudad de México, mediante la cual se den a conocer los derechos que tienen cuando acuden a realizar trámites, así como las obligaciones de los servidores públicos de esa Secretaría hacia la ciudadanía, así como las acciones que, en su caso, puedan promover.

De conformidad con los artículos 48, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 142, de su Reglamento Interno, se hace saber a la autoridad a la que va dirigida esta Recomendación, que dispone de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en



que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no, en el entendido que de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso de que la acepte, se le notifica que dispondrá de un plazo de 10 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponían para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de cumplimiento, las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de esta Comisión, que con fundamento en los artículos 144 y 145, del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es el área responsable de calificar las Recomendaciones, de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

Con fundamento en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Recomendación tiene el carácter de pública.

Así lo determina y firma,

La Presidenta de la Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal,


Dra. Perla Gómez Gallardo

C.c.p. Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Para su conocimiento.

C.c.p. Dip. Cipactli Dinorah Pizano Osorio, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Para su conocimiento.