

## IRREGULARIDADES EN LOS PROCESOS Y AUTORIZACIONES DE LAS MANIFESTACIONES DE CONSTRUCCIÓN

Patricia López Moreno

La construcción es de suma importancia para el desarrollo de cualquier sociedad, pues proporciona elementos de bienestar básico como escuelas, hospitales y lugares para el esparcimiento y la diversión (cines, parques, hoteles y teatros); así como puentes, carreteras, puertos, vías férreas o presas. Además, la construcción permite satisfacer necesidades humanas básicas como la vivienda, el suministro de agua potable o los servicios que proporcionan plantas generadoras de energía eléctrica e instalaciones de saneamiento, drenaje y demás.

Pero ¿qué sucede si se construye sin planeación u orden, cuando en lugar de dotar de servicios a una población más bien se merman los que posee? ¿En estos casos a quién debe acudir? ¿Cómo detener obras que, lejos de causar bienestar, demeritan la calidad de vida? ¿A quién denunciar las irregularidades en los procesos de construcción?

Toda construcción, ya sea pública o privada, se rige por leyes de índole local y, ocasionalmente, por disposiciones federales, de acuerdo al tipo de obra del que se trate. La obra pública es la que tiene que ver con la construcción de carreteras, puentes, autopistas, edificios públicos y hospitales, entre otros. La obra privada se enfoca en edificaciones comerciales, industriales, de oficinas y viviendas.

Para poder iniciar cualquier tipo de obra sobre suelo urbano en México, tanto habitantes como desarrolladores inmobiliarios deben informar a la instancia de gobierno correspondiente sobre el tipo de edificación que se desea realizar, mediante una “manifestación de construcción”, antes llamada “licencia de construcción”.

Para una obra privada, es el municipio el que debe autorizar la manifestación de construcción y, en el caso de la Ciudad de México, corresponde a las delegaciones otorgar la misma, de acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano<sup>1</sup> y el Reglamento de

---

<sup>1</sup> Administración Pública de la Ciudad de México, *Programa General de Desarrollo Urbano*, 2016. Disponible en: <[http://planed.mx/assets/pdfs/PGDUCDMX\\_22nov2016.pdf](http://planed.mx/assets/pdfs/PGDUCDMX_22nov2016.pdf)>. Consultado el 11 de enero del 2017.

Construcciones para el Distrito Federal.<sup>2</sup> Estas disposiciones oficiales implican estudios de mecánica de suelo, de factibilidad y movilidad. En algunas ocasiones, para otorgar la aprobación de las edificaciones, intervienen el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH),<sup>3</sup> la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat),<sup>4</sup> y otras instancias, si se afecta un sitio patrimonial o una reserva natural.

Las construcciones en la Ciudad de México no tendrían ningún problema en cuanto a su proceso se refiere si se cumpliera a cabalidad con el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, de acuerdo con el director del Instituto para la Seguridad de las Construcciones en el Distrito Federal (ISCDF),<sup>5</sup> Renato Berrón Ruiz; el presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción en la Ciudad de México (CMIC CDMX)<sup>6</sup>, Francisco Javier Solares Alemán; el catedrático de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, Héctor Ferreiro León, y el titular de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT),<sup>7</sup> Miguel Ángel Cancino.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Administración Pública de la Ciudad de México, Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, 2016 Disponible en:

<[http://centro.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO\\_CONSTRUCCIONES\\_17\\_06\\_2016.pdf](http://centro.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO_CONSTRUCCIONES_17_06_2016.pdf)>. Consultado el 20 de diciembre de 2016.

<sup>3</sup> El INAH es “el organismo del Gobierno federal fundado en 1939, para garantizar la investigación, definiciones técnicas, protección y difusión del patrimonio prehistórico, arqueológico, antropológico, histórico y paleontológico de México”. Ver página web del INAH, “¿Quiénes somos?”. Disponible en: <<http://www.inah.gob.mx/es/>>. Consultado el 11 de enero de 2017.

<sup>4</sup> La Semarnat “es la dependencia del Gobierno federal encargada de impulsar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales de México, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable”. Ver página web de la Semarnat, “¿Qué es la Semarnat?”, 2017. Disponible en: <<http://www.gob.mx/semarnat>>. Consultado el 11 de enero de 2017.

<sup>5</sup> El ISCDF es “un organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Obras y Servicios, que se crea con el decreto por el que se expide la ley del Instituto para la Seguridad de las Construcciones en el Distrito Federal”. Ver página web del ISCDF, “Acerca de ISCDF”, 2017. Disponible en:

<<http://www.isc.cdmx.gob.mx/instituto-para-la-seguridad-de-las-construcciones-en-el-distrito-federal-iscdf/>>. Consultado el 11 de enero de 2017.

<sup>6</sup> La Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción en la Ciudad de México “constituida en 1953, es una institución de interés público, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como objeto, entre otros, representar, defender y fomentar los intereses generales de los industriales de la construcción”. Ver página web de la CMIC CDMX, “Quiénes somos”, 2017. Disponible en: <<http://www.cmicdf.org/>>. Consultado el 11 de enero de 2017.

<sup>7</sup> La PAOT “es un organismo público descentralizado de la Administración Pública, que tiene como objeto la defensa de los derechos de los habitantes de la Ciudad de México a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, mediante la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial”, página web de la PAOT, “¿Qué es la PAOT?”.

Todos ellos reconocen que tanto la discrecionalidad en la aplicación de la ley, la falta de eficiencia en los mecanismos de control, como el desfase del Programa General de Desarrollo Urbano, ocasionan corrupción e impunidad en las autorizaciones de construcción. Ello tiene por consecuencia una falta de movilidad y servicios, así como riesgos para las personas que habitan en inmuebles cercanos, entre otras afectaciones; de ahí la inconformidad y las denuncias constantes de la población por violaciones al uso de suelo.

A lo largo de su historia, la Ciudad de México se ha visto afectada por la falta de previsión, el desconocimiento de las normas de construcción y urbanismo existentes, y la ignorancia de los planes de crecimiento que fueron elaborados con anterioridad y no fueron acatados. Cuando hubo un crecimiento poblacional explosivo, durante la década de 1970, se realizaron construcciones que tienen por consecuencia actual la ausencia de servicios, la falta de movilidad y un deterioro en la calidad de vida para las personas que habitan, laboran y transitan diariamente por la capital del país; todo ello pese a la existencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), que es la primera instancia de gobierno que proporciona información sobre el uso de suelo de cada predio, y que tiene por objetivo construir un territorio con equidad y calidad de espacio: “Entre los ejes que guían el quehacer de la Secretaría está el mejoramiento de la movilidad, crecimiento autosustentable —que no se extienda a las áreas de conservación—, aprovechamiento al máximo del suelo urbano, productividad, equidad y acceso universal”.<sup>9</sup>

---

Disponible en: <[http://www.paot.org.mx/conocenos/que\\_es\\_paot.php](http://www.paot.org.mx/conocenos/que_es_paot.php)>. Consultado el 21 de diciembre de 2016.

<sup>8</sup> Renato Berrón Ruiz, *Entrevista con el director del Instituto para la Seguridad de las Construcciones de la Ciudad de México*, realizada por Patricia López Moreno (septiembre de 2016).

Miguel Ángel Cancino Aguilar, *Entrevista con el titular de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la CDMX*, realizada por Patricia López Moreno (octubre de 2016).

Héctor Ferreiro León, *Entrevista con el catedrático de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México*, realizada por Patricia López Moreno (septiembre de 2016).

Francisco Javier Solares Alemán, *Entrevista con el presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción en la Ciudad de México*, realizada por Patricia López Moreno (septiembre de 2016).

<sup>9</sup> Página web de la Seduvi, “Acerca de”, 2016. Disponible en: <<http://www.seduvi.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>>. Consultado el 20 de diciembre de 2016.

Los 5 ejes rectores de la Seduvi son:

1. Reordenamiento de la ciudad, que proteja el espacio natural, amplíe el espacio público y ofrezca opciones sustentables de movilidad, vivienda y empleo para una nueva cultura urbana.
2. Creación de zonas de desarrollo económico y social en áreas subutilizadas con alto potencial, que impulsen nuevos polos de alta concentración productiva y vitalidad vecinal.
3. Recuperación y reutilización de inmuebles de valor patrimonial y reactivación de zonas de reciclamiento barrial.
4. Creación de nuevos espacios públicos, convertirlos en puntos de encuentro para todos, mantenerlos activos una vez recuperados y garantizar la seguridad vial.
5. Generación de identidad y apropiación ciudadana, con respeto al medio ambiente, que promueva el desarrollo económico y la prevención del delito.<sup>10</sup>

Pese a la existencia de la Seduvi, en la práctica habitar en la Ciudad de México es cada día más complicado, pues se carece de servicios —como el agua potable—, y no existe un crecimiento autosustentable. Los vecinos de las mil ochocientas colonias que conforman a la capital constantemente denuncian irregularidades en las construcciones. Alejandro Monroy, vecino de Iztapalapa, y Susana Kanahuati, de Álvaro Obregón, así como miembros de diferentes organizaciones vecinales, señalan que los integrantes del Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de la Seduvi cambian constantemente el uso de los predios para favorecer los intereses de unos cuantos.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Página web de la Seduvi, “Ejes rectores”, 2016. Disponible en: <<http://data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/quienes-somos/ejes-rectores>>. Consultado el 20 de diciembre de 2016.

<sup>11</sup> Susana Kanahuati, *Entrevista con la representante de Vecinos Unidos en la Delegación Álvaro Obregón*, realizada por Patricia López Moreno (octubre de 2016).

Alejandro Monroy, *Entrevista con el vecino de la colonia Sinatel de la delegación Iztapala*, realizada por Patricia López Moreno (octubre de 2016).

## **Seduvi y los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo**

Para poder iniciar una construcción en la Ciudad de México, primero debe solicitarse en la Seduvi el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, para que esta instancia determine en un documento público las disposiciones y normativas que rigen un predio o un inmueble determinado, de acuerdo con los instrumentos de planeación de desarrollo urbano. Cabe señalar que este certificado no equivale a los permisos, autorizaciones o licencias necesarios para iniciar un proceso de construcción, ya que esta documentación es otorgada por las delegaciones.

La Seduvi es la autoridad que señala qué uso de suelo tiene un inmueble, terreno o edificio, y quien indica las dimensiones y el límite de techo de una construcción —de acuerdo con la viabilidad del predio—, en términos de la disponibilidad de servicios, de infraestructura y movilidad. El Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, en cambio, proporciona a los dueños y constructores certeza jurídica y técnica para poder desarrollar un proyecto.

Esta Secretaría es, además, la instancia gubernamental que otorga los cambios de uso de suelo; sin embargo, de acuerdo con Miguel Ángel Cancino —titular de la PAOT—, en ocasiones los funcionarios de la Seduvi avalan los cambios de uso de suelo sin conocer a profundidad las particularidades del caso, actuando por omisión y discrecionalidad; de ahí que la percepción de los habitantes sea que desde esta Secretaría inician las irregularidades. Por su parte, Renato Berrón Ruiz —director del ISCDF— señaló en entrevista que se lucha por generar sensibilidad en los funcionarios de las diferentes instancias gubernamentales, para evitar actos de corrupción durante el proceso con que se autorizan las manifestaciones de construcción.

Uno de los mayores problemas al otorgar Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo en la Ciudad de México es que se carece de un programa general de desarrollo urbano acorde con las necesidades actuales de la ciudad. Además, ante la falta de especificaciones en lo referente a factibilidades, se avalan construcciones que perjudican a la comunidad en lugar de beneficiarla, debido a que se incrementa la densidad de población sin contar con la capacidad de dotarla de servicios suficientes de agua y luz, ello aunado a que las vialidades son las mismas y limitan la movilidad. Éstos y otros factores son los que las delegaciones deben tomar en cuenta a la hora de dar los vistos buenos a las construcciones; sin embargo, en estas instancias de gobierno prevalece la discrecionalidad.

## **Autorizaciones de construcción en la Ciudad de México**

Para Berrón Ruiz, en el proceso con que se autorizan las manifestaciones de construcción existen anomalías por conflictos de interés y por una competencia desleal, lo que repercute directamente en la seguridad de las edificaciones y en la calidad de vida de quienes habitan el inmueble y sus alrededores. Un ejemplo de ello son los asentamientos irregulares, en que la población percibe las anomalías, pero nadie procede legalmente. Este tipo de construcciones no son denunciadas, y terminan por regularizarse con todo y entrega de escrituras. En estos casos prevalecen los intereses políticos. Otro problema visible en la Ciudad de México es la invasión de reservas ecológicas. En este asunto la responsabilidad de hacer algo al respecto recae en las delegaciones.

De acuerdo con el titular de la PAOT —organismo público descentralizado cuyo objetivo es defender el derecho de los habitantes de la Ciudad de México a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar—,<sup>12</sup> las delegaciones que tienen más problemas de denuncias son las que se encuentran en el centro de la ciudad: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

El presidente de la CMIC CDMX, Francisco Javier Solares, en entrevista acerca de este tipo de construcciones, refirió que “las obras irregulares, dicho con todas sus letras, son producto de la corrupción”<sup>13</sup> presente en las diferentes instancias gubernamentales involucradas, y en las personas cercanas a las dependencias; considera, a su vez, que aunque el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal es bueno, no se cumple.

Ante este escenario de corrupción e impunidad, hace tres años se creó el mencionado ISCDF, enfatizó su titular, Renato Berrón Ruiz. En entrevista para esta investigación, indicó que el objetivo de esta institución es dar “un apretón de tuercas” a los responsables de dar el visto bueno a un proceso de construcción, sobre todo si están involucradas escuelas, centros comerciales, hospitales, cines o teatros. El ISCDF cuenta con peritos especializados, quienes vigilan a los encargados de supervisar las construcciones. Además, la población puede acudir a él para que realice dictámenes oculares y estructurales de las edificaciones existentes, así como revisiones numéricas de los proyectos de nuevas edificaciones. Los dictámenes son realizados por

---

<sup>12</sup> Página web de la PAOT, “¿Qué es la PAOT?”, 2017 Disponible en: <[http://www.paot.org.mx/conocenos/que\\_es\\_paot.php](http://www.paot.org.mx/conocenos/que_es_paot.php)>. Consultado el 11 de enero de 2017.

<sup>13</sup> Francisco Javier Solares Alemán, *Entrevista con el presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción en la Ciudad de México*, realizada por Patricia López Moreno (septiembre de 2016).

particulares y el ISCDF paga dicho trabajo con el cobro de las tarifas a los responsables de realizar la obra.

En la Ciudad de México, para conocer si el suelo en el que se construye es apto para el tamaño de la construcción que va a realizarse, todas las edificaciones deben contar con estudios de mecánica de suelo, de impacto urbano, ambiental y de viabilidad, entre otros; así como para conocer el tránsito que va a generarse, el impacto en árboles y medios naturales, y para saber si existe la capacidad de proveer de agua, luz y otros servicios a los habitantes de la nueva construcción y de sus alrededores. Es importante señalar que los dictámenes particulares son realizados por el ISCDF únicamente cuando así lo solicita el órgano de protección civil de la delegación.

Los mecanismos de control están conformados por los directores generales de obra, por los corresponsables de la misma —los peritos especializados en la materia—, y por el director responsable, quien se encarga de coordinar todos los trabajos de una construcción. Dado que el Gobierno evalúa y certifica a los directores de obra, éstos normalmente son profesionistas calificados. Ellos son los responsables de la construcción y actúan como los auxiliares y ojos del Gobierno tanto frente a las obras públicas como a las privadas.

Como se ha visto, en teoría toda obra debe supervisarse tomando en cuenta los aspectos que pueden afectar a la población; sin embargo, la razón de ser de los reglamentos se pierde en los eslabones que se recorren para obtener las autorizaciones necesarias, debido a la falta de sensibilidad de quienes otorgan los vistos buenos. Berrón Ruiz opina que a los responsables de la construcción y supervisión de una obra se les olvida que en México hubo un sismo de 8.1 grados de magnitud en 1985, en el que murieron 10 mil personas.

El artículo 3 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal establece que deben existir personas que supervisen el cumplimiento del mismo —tanto en la parte técnica como en la calidad de los materiales—,<sup>14</sup> pero en la práctica muchas veces este artículo no se cumple, o se cumple a medias; ésta es la causa de que la PAOT y el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México (Invea) reciban denuncias constantes.

---

<sup>14</sup> Administración Pública de la Ciudad de México, Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, Artículo 3, 2017. Disponible en: <[http://centro.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO\\_CONSTRUCCIONES\\_17\\_06\\_2016.pdf](http://centro.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO_CONSTRUCCIONES_17_06_2016.pdf)>. Consultado el 20 de diciembre de 2016.

Además, el mismo artículo también establece que la Administración Pública de la Ciudad de México es la encargada de: “Fijar los requisitos técnicos a que deben sujetarse las construcciones e instalaciones en predios y vía pública, a fin de que se satisfagan las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene, protección civil, sustentabilidad, comodidad, accesibilidad y buen aspecto”.<sup>15</sup>

El Invea es el encargado de verificar que en el proceso de construcción de los inmuebles no existan anomalías; sin embargo, algunos integrantes de asociaciones vecinales, como Alejandro Monroy de Iztapalapa, señalan que el personal del Invea conoce muy bien las leyes y el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, lo que les permite manejarlo a su conveniencia. Al respecto, el titular de la PAOT reconoció que, en muchas ocasiones, los constructores y los habitantes recurren a diversos métodos para construir edificios irregulares, como la siembra de documentos falsos.

Pese a que el objetivo del Invea es el de garantizar el buen vivir,<sup>16</sup> los representantes vecinales de Iztapalapa y Álvaro Obregón, Alejandro Monroy y Susana Kanahuati, opinaron que el personal verificador del Invea deja mucho que desear. Destacaron la negligencia que perciben cuando sus denuncias son consideradas mucho tiempo después de presentarlas, cuando las obras están muy avanzadas, lo cual genera dificultades para recurrir a la demolición.

### **Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y Programa General de Desarrollo Urbano**

En la Ciudad de México, es indispensable que las obras se realicen de acuerdo con un nuevo programa general de desarrollo urbano, actualizado y transparente, en el que participen expertos, autoridades, constructores, vecinos y demás actores involucrados. Francisco Javier Solares Alemán y Héctor Ferreiro León, catedrático de la UNAM, coinciden en que se debe rediseñar el

---

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> El Invea es “una entidad de la Administración Pública de la Ciudad de México creada para fomentar tu buen vivir, para que con nuestras acciones se impulse tu seguridad en los diversos comercios, inmuebles y vehículos de transporte ubicados en esta ciudad, porque a lo largo de los años hemos aprendido que el cumplimiento de las normas locales nos brinda a todos una mejor calidad de vida y una sana convivencia”. Ver la página web del Invea “¿Qué es el INVEA?”.

Disponible en: <<http://www.inveadf.gob.mx/index.php/nosotros/>>. Consultado el 20 de diciembre de 2016.



Programa General de Desarrollo Urbano existente, de acuerdo con el tipo de ciudad que queremos en el futuro. Para las organizaciones vecinales de delegaciones como Álvaro Obregón, Benito Juárez, Iztapalapa, Coyoacán y Miguel Hidalgo, entre otras, el nuevo programa debe tener una visión de ciudad y no una visión de negocio, señaló Susana Kanahuati.

Además, las edificaciones deben apearse al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, que se creó en 1920 y que se ha ido actualizando, en promedio, cada diez años (la actualización más reciente se realizó en junio de 2016).<sup>17</sup> Berrón Ruiz coincide con Solares Alemán en que el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal contiene normas acorde con las edificaciones que requiere la ciudad; sin embargo, señaló que en ocasiones éstas no son cumplidas debido a la ineficiencia de los mecanismos de control.

Por otro lado, el Programa General de Desarrollo Urbano se encuentra desfasado, pues data del 2003. Al respecto, Solares Alemán afirmó que la actualización del mismo debe estar inmersa dentro de una planeación a largo plazo de la ciudad. También indicó que a pesar de que el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, envió una propuesta a la Asamblea Constituyente para crear un Instituto de Planeación de la Ciudad, aún hace falta saber cómo sería este instituto, si se buscaría que fuese autónomo para que no dependiese del Gobierno en turno, por ejemplo.

En lo que se refiere a la seguridad de las construcciones, Berrón Ruiz señala que después del sismo de 1985 hubo un parteaguas, ya que el reglamento de construcción se hizo más severo en cuanto a los aspectos de diseño sísmico, por ello las estructuras ahora son más seguras y están planeadas para soportar sismos muy fuertes. A su vez destacó que cuando no se cumplen a cabalidad las especificaciones del Reglamento de construcción, disminuyen de forma considerable las posibilidades de que las edificaciones se comporten bien durante un sismo.

---

<sup>17</sup> La primera actualización fue en 1942; posteriormente fue actualizado en 1957, después, en 1966. En 1985 también hubo una norma de emergencia que ocasionó su modificación, y en 1987 recibió una adecuación profunda; en 1993 fue vuelto a actualizar, después en 2004 y, como se avanzaba, la más reciente fue en junio de 2016.

## **Tipos de construcciones**

En las 16 delegaciones que conforman la Ciudad de México, para poder iniciar la construcción de una obra debe presentarse una manifestación de construcción, que puede ser de tipo A, B o C, de acuerdo con la edificación que desee realizarse. También existe la licencia de construcción especial, que opera en caso de instalaciones subterráneas o áreas en vía pública, estaciones repetidoras de comunicación celular e inalámbrica, así como en demoliciones.

La manifestación de construcción tipo A está destinada a obras de hasta 200 metros cuadrados para vivienda unifamiliar, que no rebasen los cinco metros de altura de frente. En este caso no será necesario el aval de un director responsable de obra; lo que sí ocurre en las manifestaciones tipo B y C, y con la licencia de construcción especial.

La manifestación de construcción tipo B es para obras en uso habitacional de hasta 10 mil metros cuadrados; obras menores a 5 mil metros cuadrados en usos no habitacionales o mixtos, y para predios en zonas de riesgo. Para obras superiores a los 10 mil metros cuadrados en uso habitacional, o de cinco mil metros cuadrados en uso no habitacional o mixto, es necesario presentar la manifestación de construcción tipo C.

En el artículo 139 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, se establece la altura máxima de las edificaciones de acuerdo con el lugar donde se encuentren. Las construcciones del centro histórico de la Ciudad no pueden rebasar la altura de 15 metros, por ejemplo.<sup>18</sup>

Además de la intervención de las delegaciones en el proceso de obtención de permisos para construir en la Ciudad de México, también intervienen el INAH y la Semarnat, entre otras instancias, particularmente cuando se construye en áreas aledañas a sitios patrimoniales o cuando se invade reservas ecológicas.

---

<sup>18</sup> Administración Pública de la Ciudad de México, 2016. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, Artículo 139. Disponible en: <[http://centro.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO\\_CONSTRUCCIONES\\_17\\_06\\_2016.pdf](http://centro.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO_CONSTRUCCIONES_17_06_2016.pdf)>. Consultado el 20 de diciembre de 2016.

## Irregularidades en construcciones

Construir en una ciudad con casi 9 millones de habitantes se ha vuelto cada vez más complicado, sobre todo cuando se carece de infraestructura adecuada para dotar de servicios, movilidad y calidad de vida a la población; ello sin contar con los más de 20 millones de habitantes de la zona conurbada que realizan viajes constantes a la ciudad. La falta de control en los mecanismos de supervisión y el crecimiento desmedido de la Ciudad de México son algunos elementos que han llevado a que cada día sean más las irregularidades en el proceso con que se autorizan las manifestaciones de construcción, ello a pesar de que existan reglamentos y leyes que reiteradamente son defendidos por las diferentes instancias de gobierno involucradas.

El problema es que existe corrupción, impunidad, conflictos de interés, discrecionalidad y competencia desleal en los procesos de construcción, lo que culmina en anomalías. Las irregularidades en las construcciones se dan cuando no se cumple a cabalidad con el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y con las leyes que de él emanan. Ejemplo de ello son las construcciones que no toman en cuenta los estudios de mecánica de suelo y de factibilidad; las que rebasan los límites de construcción que establece la ley; los inmuebles que no cuentan con los cajones de estacionamiento debidos; las construcciones que no consideran los elementos de accesibilidad para personas con discapacidad,<sup>19</sup> y las que, en lugar de beneficiar, perjudican a los habitantes.

Para tratar de contener estas irregularidades, en 2013 se creó el ISCDF, luego de que la UNAM y la UAM encontraran que en muchos proyectos había mala interpretación u omisión en el Reglamento y su aplicación debido a la falta de control por parte de las autoridades.<sup>20</sup> Sin embargo, aun tras la creación de dicho instituto, continúan las denuncias por anomalías en los procesos de construcción; además, el titular del mismo reconoce que existe una gran cantidad de dictámenes que no se pueden realizar por falta de personal. Para tratar de frenar la corrupción, también se busca la participación de la Contraloría Interna,<sup>21</sup> de acuerdo con Renato Berrón Ruiz.

---

<sup>19</sup> Mariana Díaz Figueroa, “La accesibilidad como elemento indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad”, *Este País*, núm. 309, enero de 2017, pp. 21-29.

<sup>20</sup> Renato Berrón Ruiz, *Entrevista con el director del Instituto para la Seguridad de las Construcciones de la Ciudad de México*, realizada por Patricia López Moreno (septiembre de 2016).

<sup>21</sup> Las Contralorías Internas “se encargan de llevar a cabo las funciones de la Contraloría General en relación a la fiscalización, evaluación y control de la gestión pública de las dependencias”, *Fiscalización*. Disponible en: <<http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/index.php>>. Consultado el 12 de enero de 2017.

El titular de la PAOT, Miguel Ángel Cancino, reconoce que los instrumentos de planeación en la Ciudad de México son muy malos y que no corresponden a la realidad. Además, no cuentan con la participación ciudadana y no son abiertos ni transparentes, lo que aumenta el margen de discrecionalidad de las distintas instancias gubernamentales que entran en juego, y permite que utilicen criterios distintos para casos similares. Por esta razón es que se construye con dimensiones y características que transgreden lo permitido en los Programas de Desarrollo Urbano.

Héctor Ferreiro León afirma que otro problema que existe en las construcciones es que el patrimonio arquitectónico no está regulado, lo que permite que se construya sin planeación. En opinión del propio Ferreiro León y de Solares Alemán, la Ciudad de México ya no puede crecer a las orillas, ni sobre la zona donde se está recargando el manto acuífero, ni tampoco en las zonas de bosque y las zonas agrícolas. Lo ideal es crecer hacia arriba, pero para ello se requiere de criterios específicos y planeados, y se necesita de infraestructura elaborada con criterios de calidad de vida. Esto, aunado a la necesidad de infraestructura en beneficio de todos, vuelve urgente que se realice una transición del modelo viejo a uno actualizado,<sup>22</sup> que además contemple los derechos de todas las personas, tomando en cuenta la diversidad de los individuos.<sup>23</sup>

Gene Towle, socio director de Softec —empresa especializada en la consultoría e investigación inmobiliaria en México—, asegura que en la capital existe una demanda de entre 800 mil y un millón de viviendas anuales, pero los desarrolladores sólo construyen una tercera parte de esa cifra.<sup>24</sup> Ello apunta a que el resto se construye en la periferia, aun cuando los empleos se encuentran en el centro de la ciudad. La consecuencia lógica de esta situación es que existe una gran cantidad de personas que diariamente recorren grandes distancias para llegar a su lugar de trabajo. Así, el problema afecta tanto a la movilidad de la ciudadanía como a la cobertura de sus servicios.

---

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Como se puede consultar en la investigación presentada en el número anterior de la serie de Impunidad Cero, constantemente se hace invisible la problemática de la discapacidad sin considerar que esta situación afecta al 15% de la población mundial. Las personas con discapacidad deben gozar de todos los derechos humanos porque su situación no es un aspecto diferenciador del resto de la población, sino un atributo inherente a sí mismas. Así, para brindarles las facilidades que requieren para su efectiva inclusión en la sociedad, deben tomarse en cuenta las características del individuo y de su entorno en los procesos de construcción de nuevas edificaciones.

<sup>24</sup> Gene Towle, *Entrevista con el socio director de Softec, empresa especializada en consultoría e investigación inmobiliaria en México*, realizada por Patricia López Moreno (octubre de 2016).

Towle señala, a su vez, que el mercado de vivienda en la Ciudad de México podría reducirse a 400 mil viviendas anuales, si se lograra un ordenamiento de las entidades federativas y se otorgara certidumbre en el uso de suelo, con trámites menos discrecionales. Opina que es importante que las diferentes instancias gubernamentales involucradas, así como los desarrolladores, inversionistas, académicos y vecinos, trabajen de la mano para que, con reglas claras, se puedan redensificar algunas zonas. También agrega que uno de los principales problemas es el desorden regulatorio, que causa incertidumbre y que conlleva un antagonismo entre desarrolladores, vecinos, autoridades y activistas, entre otros, donde pocos ganan.

### **Casos concretos de irregularidades**

En la Ciudad de México existen alrededor de mil 800 colonias y sus habitantes se han enfrentado en algún momento a diferentes irregularidades en lo que respecta a las construcciones aledañas a sus domicilios, ya sea porque rebasan la altura establecida o porque carecen de los estudios necesarios de mecánica de uso de suelo, viabilidad y factibilidad, pese al Reglamento existente. Por esta razón es que desde hace más de 20 años los vecinos han intensificado sus denuncias, sin obtener resultados favorables en la mayoría de las ocasiones. Alejandro Monroy, habitante de la colonia Sinatel, afirma que en la década de 1970 los vecinos se conocían y existía una convivencia favorable; no obstante, opina Monroy, los problemas vecinales iniciaron debido a la falta de servicios, inseguridad y movilidad que conllevó el incremento de la densidad de las colonias sin una buena planeación en cuanto al crecimiento de las mismas.

Las denuncias por irregularidades en las construcciones se han incrementado considerablemente en los últimos diez años. De hecho, en el último lustro, la PAOT ha recibido el 50% de las denuncias generadas a lo largo de sus 15 años de historia. En la mayoría de las ocasiones, estas denuncias no prosperan. Sin embargo, cada vez son más las voces de vecinos que no sólo demandan, sino que se unen, investigan y exigen que se proceda conforme a la ley.

El trabajo para ganar una demanda de este tipo es arduo, de un peregrinar que puede llevar años y que muchas veces queda sin respuesta y solución. Existen obras que logran pararse, pero luego se reanudan al “acomodar” la ley a los intereses de algunos. Además, en los casos en que se logra que la obra no se construya, no existen sanciones para los responsables.

Un ejemplo concreto, entre muchos otros, es el del Verificentro construido bajo el puente de Río Churubusco y Las Torres, que no cumplía ni con las normas ambientales ni con las de uso de suelo. En este caso, vecinos de la delegación Iztapalapa —entre ellos Alejandro Monroy— iniciaron acciones, desde octubre de 2014, ante todas las instancias posibles: Seduvi, Invea, PAOT, Sedema; incluso presentaron en abril de 2015 un Punto de Acuerdo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,<sup>25</sup> pero no consiguieron detener la obra.

Un ejemplo más es el de un edificio que se construyó en la delegación Iztapalapa (Sur 77, número 225, colonia Sinatel), realizado bajo la Norma 26, que incentiva la construcción de vivienda de interés social. Esta edificación violó los niveles de construcción, y los departamentos se vendieron en más de un millón de pesos, cuando la vivienda de interés social, de acuerdo con la Ley de Vivienda de la Ciudad de México,<sup>26</sup> debe rondar los 600 mil pesos. Éste es otro caso en el que se afectó a los vecinos de la zona pero no se tomaron acciones al respecto.

De acuerdo con cifras de la PAOT, casi 8 mil unidades de vivienda se construyeron y comercializaron a partir de estos abusos en los últimos cinco años. En la delegación Benito Juárez, este tipo de irregularidades sucedió con tanta frecuencia que culminó en una falta de agua; como sucede actualmente en la colonia Portales, en opinión de Susana Kanahuati.

Un caso en que sí se llegó a la demolición de dos niveles de un inmueble fue en Puente la Morena número 94 (colonia San Pedro de los Pinos, delegación Miguel Hidalgo). Esta demolición tuvo lugar por violar el reglamento de uso de suelo, además de que no se tenían los permisos necesarios para construir, y pese al intento de regularizar tal situación con documentos falsos. Con todo, no hubo sanción para los responsables; el dueño no se presentó y mientras no exista una sanción continuará quedando impune.

Por otra parte, vecinos de la delegación Álvaro Obregón denunciaron la construcción de un edificio de 15 niveles en un lugar donde sólo se permiten tres, concretamente en Insurgentes 2021 (San Ángel). Esta construcción violó la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas

---

<sup>25</sup> Punto de Acuerdo en la *Gaceta Parlamentaria* de la ALDF para exhortar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a la Secretaría de Medio Ambiente, ambas del Distrito Federal, a la cancelación del permiso del verificentro ubicado en el bajo puente de Río Churubusco y Andrés Molina en la delegación Iztapalapa. (abril 2015). Disponible en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-bdc8152cc53332f6853400f7ca6b7596.pdf>>. Consultado el 11 de enero de 2017.

<sup>26</sup> Al momento de la publicación de este artículo, las modificaciones referidas a la Ley de Vivienda de la Ciudad de México no habían sido publicadas en la *Gaceta Parlamentaria* de la ALDF.

Arqueológicos, Artísticos e Históricos.<sup>27</sup> El proyecto modificado consideró un edificio con altura máxima de 18.30 metros, pero se llegó a construir con una superior a los 60 metros, lo que contravino las normas vigentes que establecen, entre otras cosas, una altura menor a la de las cúpulas de la Iglesia de El Carmen, señalaron Susana Kanahuati y Miguel Ángel Cancino, titular de la PAOT.

Susana Kanahuati, integrante de Vecinos Unidos, mencionó en entrevista que la denuncia de tal situación fue realizada en 2014 y que en 2016 la obra finalmente fue detenida, pero comentó también la importancia de dar un seguimiento al caso, dado que, en su opinión, las autoridades podrían cambiar las reglas para que este edificio tenga viabilidad.

Con el fin de frenar estos abusos, vecinos de las 16 delegaciones de la Ciudad de México se han unido para tratar de conformar un frente con representantes de las mil 800 colonias que existen en la actualidad. Tal frente tiene por objetivo que los habitantes se conozcan y se apoyen mutuamente en la labor de conocer las leyes, pues las denuncias por irregularidades en construcciones son múltiples, y los procesos para llevarlas a cabo, complicados. Denunciar implica conocer la ley para poder establecer una ruta de acción, pues sin conocimiento de ella detener una obra resulta un proceso muy complicado.

Los vecinos de las diferentes delegaciones afirman que el Invea —al que hay que acudir para realizar una denuncia— maneja términos complejos y que en muchas ocasiones el denunciante se pierde con dicha terminología. Además, señalan que cuando se acercan a esta entidad para solicitar el número de denuncias que reciben por construcciones irregulares y conocer un poco más de ellas, son remitidos a las delegaciones y éstas dan largas para no esclarecer dicha información.

---

<sup>27</sup> Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (enero de 2015). Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131\\_280115.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_280115.pdf)>. Consultado el 11 de enero de 2017.

## **Denuncias sin respuesta ni sanciones**

De acuerdo con algunas organizaciones vecinales de la Ciudad de México, como Vecinos Unidos y Suma Urbana, en los últimos años se han realizado 7 mil denuncias de construcciones irregulares y ninguna ha provocado una sanción, indicó Susana Kanahuati.

El titular de la PAOT manifestó que a 15 años de creada esta procuraduría, no se ha logrado detener o sancionar todas las irregularidades que se denuncian por uso de suelo, vinculadas a la construcción y al aprovechamiento que se da a los predios. En 2016 se recibió un total de 3 mil 495 denuncias. Cancino destacó a su vez que la PAOT no es una autoridad sancionadora y que las instancias de gobierno encargadas de esta tarea son las delegaciones y el Invea. A pesar de esto, existe una iniciativa en la Asamblea Legislativa para darle mayor poder de acción a la PAOT. Su función, hasta ahora, es la de investigar si se cumple o no con la normatividad, apoyada por las delegaciones y el Invea.

Existen construcciones que continúan sus procesos de edificación, aun si existen anomalías, debido a una insuficiencia de la delegación; y, en algunos casos, debido a los jueces que intervienen en los procesos. En ocasiones, luego de las denuncias, las obras de las construcciones irregulares se suspenden por 15 días, pero pasado este lapso temporal continúan, ya que no son canceladas definitivamente. En otros casos, el trámite de la denuncia es tan largo —hasta seis meses o más—, que cuando las autoridades al fin prestan atención a la obra, ésta ya se encuentra bastante avanzada, o incluso concluida. También existen casos en los que las sentencias no son cumplidas por parte de las autoridades.

Lo más lamentable es que los casos de denuncia de una construcción irregular prescriben a los cinco años, y los casos en que algunos funcionarios otorgan permisos indebidamente prescriben a los tres años, como señala Susana Kanahuati. Algunos procesos llevan hasta un lustro sin resultados satisfactorios, lapso en el que los vecinos pierden tiempo, dinero y esfuerzo, porque además deben conocer muy bien la ley para llevar a cabo los trámites de denuncia.



## ¿Dónde y cómo denunciar?

El recorrido para denunciar las irregularidades de las construcciones en las 16 delegaciones de la Ciudad de México es complicado, y el denunciante o denunciantes tienen que estar preparados para dedicarle un lapso temporal de hasta un lustro al proceso entero. Además, deben conocer a fondo las leyes y reglamentos para no perderse en las terminologías, o contratar los servicios de un abogado.

Lo primero que se tiene que hacer es investigar en la Seduvi si la obra cuenta con algún Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo o si el predio donde se lleva a cabo está sujeto a una norma particular. Con esta simple búsqueda se puede tener una idea básica sobre los alcances y magnitud de la obra. Posteriormente, se solicita información sobre la construcción a través del sistema Infomex de la Ciudad de México.<sup>28</sup> Al mismo tiempo debe realizarse una denuncia en la PAOT y en la delegación correspondiente.

La denuncia se realiza por escrito, en la que se solicita una investigación de la obra. Dicha denuncia debe contener el nombre, denominación o razón social del establecimiento, en caso de que se conozca; el domicilio o ubicación del establecimiento objeto de la denuncia; la actividad preponderante que se realice en el establecimiento; el objeto de la denuncia, es decir, el hecho, acto u omisión que conlleve una posible contravención a lo dispuesto por los ordenamientos legales aplicables; y la firma autógrafa o electrónica del denunciante, apoderado, o de su representante legal.

Con estos datos la delegación o la PAOT piden al Invea que realice las verificaciones correspondientes. En caso de que un perito o protección civil lo soliciten, se acude al ISCDF. A partir de este momento comienzan otras denuncias con todas las instancias y actores involucrados, como son los legisladores de la localidad, asambleístas, la Semarnat y el INAH, entre otros.

---

<sup>28</sup> Sistema de solicitudes de información de la Ciudad de México. Disponible en: <<http://www.infomexdf.org.mx/InfomexDF/Default.aspx>>. Consultado el 11 de enero de 2017.

## Algunos números

Contar con estadísticas y números precisos sobre irregularidades en las manifestaciones de construcción y sus procesos en la Ciudad de México es complicado, más cuando en las instancias de gobierno involucradas existe discrecionalidad respecto al asunto. Sin embargo, aquí hay algunas cifras en torno al tema:

Como se mencionaba, en 2016 la PAOT recibió 3 mil 495 denuncias. Las delegaciones que tienen más problemas de denuncia son las que se encuentran en el Centro: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.<sup>29</sup>

En 2016, de acuerdo con datos de la PAOT,<sup>30</sup> se recibieron 511 denuncias de la delegación Cuauhtémoc, 469 de Benito Juárez, 345 de Álvaro Obregón, 320 de Gustavo A. Madero, 305 de Iztapalapa y 13 de Milpa Alta. Se observa que las delegaciones más pobladas son las que tienen el mayor número de denuncias. La principal causa de denuncia son las violaciones de uso de suelo en construcciones de todo tipo: sólo ellas abarcan el 35.51% de las más de 3 mil 400 presentadas durante el 2016, según cifras de la PAOT.

El resto se refieren a distintos problemas que tienen que ver con animales (908 denuncias); ruido y vibraciones (818); áreas verdes en suelo urbano (320); aire (71); residuos (32); agua (28); suelo de conservación (26); gases, olores y vapores (27); áreas de valor ambiental (20); barrancas (17) y áreas naturales protegidas (13).<sup>31</sup>

Vecinos de Iztapalapa y de Coyoacán señalaron que en los últimos años se han presentado poco más de 7 mil denuncias y en ninguna de ellas ha existido una sanción.

---

<sup>29</sup> PAOT, 2016, *PAOT en cifras. Gráficas Generales*

<[http://www.paot.org.mx/contenidos\\_graficas/delegaciones/graficas\\_gral.php](http://www.paot.org.mx/contenidos_graficas/delegaciones/graficas_gral.php)>. Consultado el 20 de diciembre de 2016.

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

## **Hacia un crecimiento urbano ordenado**

Renato Berrón Ruiz, Francisco Javier Solares Alemán, Héctor Ferreiro León y Miguel Ángel Cancino, además de constructores, vecinos y otras instancias de gobierno, como la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, coincidieron en la necesidad de crecer con orden y de forma sustentable en lo que se refiere a urbanidad. También señalaron que además de leyes y reglamentos de construcción, se requiere de un programa general de desarrollo urbano distinto, sobre el que se realicen revisiones constantes, para tener claro qué se puede o qué no se puede hacer en lo referente al proceso de construcción. Con un plan de desarrollo urbano claro y transparente habría más certidumbre para que las leyes se hagan valer.

Debemos plantearnos qué ciudad queremos y proyectar tal deseo a 10, 15 y 20 años. Es necesario realizar una transición de modelo, sin detener la infraestructura en beneficio de todos, pero construyendo sin corrupción e impunidad. En suma, es imprescindible que se conjunten leyes y voluntad ciudadana para contar con un programa general de desarrollo urbano que garantice un crecimiento ordenado. Lo primero que se tendría que hacer es un estudio de mecánica de suelo y con ello determinar el techo de las construcciones y la redensificación de algunas zonas, así como las factibilidades, bien especificadas, porque actualmente no existen y es aquí donde entra la discrecionalidad.

Además se requiere de transparencia, pues a pesar de que se invita a que los vecinos participen en la elaboración del Programa General de Desarrollo Urbano, su involucramiento no es vinculante. Esto posibilita que las autoridades digan que se escuchó la voz de los habitantes, y al mismo tiempo no tomen en cuenta la opinión de los mismos. En el Programa General de Desarrollo Urbano deben participar expertos para no caer en los mismos vicios que la Ciudad de México ha venido arrastrando en materia de urbanidad.