

Con fundamento en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos g), h) y j) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, 42 fracciones XI, XII y XIV, y 46 fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10 fracción I, 17 fracción IV, 88 fracción I y 89 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y 85 fracción I y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los suscritos, diputados a la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, integrantes de Grupo Parlamentario de Morena, a título propio y a solicitud de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa Delegacional de Tlalpan; Rigoberto Salgado Vázquez, Jefe Delegacional de Tláhuac; Pablo Moctezuma Barragán, Jefe Delegacional de Azcapotzalco; Avelino Méndez Rangel, Jefe Delegacional de Xochimilco, y Ricardo Monreal Ávila, Jefe Delegacional de Cuauhtémoc, nos permitimos someter a la consideración de esta Asamblea la presente

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA  
LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL  
PARA SOMETER A CONSULTA VECINAL LA REALIZACIÓN DE  
CONSTRUCCIONES DE ALTO IMPACTO**

La presente iniciativa tiene cuatro objetivos principales: someter la construcción de desarrollos inmobiliarios de alto impacto a consulta vecinal organizada por las delegaciones y a consulta popular de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal si se trata de áreas de gestión estratégica. Igualmente, busca que el monto ingresado a la Secretaría de Finanzas por concepto de medidas de mitigación de construcciones que requieren dictamen de impacto urbano sea entregado a las delegaciones a más tardar en el siguiente ejercicio fiscal sin mayor requisito que la determinación por parte de los órganos político administrativos de las obras que se realizarán con dichos recursos. Finalmente, se propone determinar sanciones como responsabilidades graves para los diputados a la Asamblea Legislativa que permitan la aprobación o modificación de programas de desarrollo urbano mediante afirmativa ficta. Esta iniciativa se sustenta en la siguiente

**Exposición de motivos**

Después del intenso proceso de reforma política de 1985 a 2000 en la capital del país, con la creación de la Asamblea Legislativa y la elección de Jefe de Gobierno y de Jefes Delegacionales, la Ciudad de México ha visto estancado su proceso de democratización. Peor aún, se han presentado en los últimos años francos retrocesos en su vida política en detrimento de la calidad de vida de los vecinos y de un desarrollo armónico de las distintas actividades que constituyen la ciudad.

En la presente iniciativa queremos referirnos particularmente a tres regresiones que afectan la vida cotidiana de los habitantes de las delegaciones: la construcción de megaproyectos inmobiliarios en lugares inadecuados, la concentración de las facultades de la administración pública centralizada de la ciudad para la aprobación de estos desarrollos y el desplazamiento de los

ciudadanos de las decisiones sobre su entorno en materia de desarrollo urbano en su conjunto.

El problema de la construcción de grandes proyectos inmobiliarios se presenta en todo el país, como parte de una tendencia expansiva de la economía globalizada que busca materias primas que explotar, lugares de comercialización de productos procesados y servicios que faciliten estos procesos. La industria inmobiliaria invierte en grandes desarrollos, tanto de vivienda como de comercio, que le generan dividendos importantes, que se concentran en las ciudades. En la Ciudad de México, de manera importante.

Es tal la problemática social que se ha generado a raíz de la proliferación de los desarrollos a gran escala en nuestro país que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha tenido que dictar un protocolo con criterios de interpretación para los juzgadores en litigios promovidos por comunidades que buscan defenderse de las afectaciones que les han ocasionado los megaproyectos.<sup>1</sup>

La máxima autoridad judicial del país ha considerado en dicho protocolo, a su vez, criterios emitidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre derechos humanos y empresas, por ejemplo, como los principios rectores aprobados en 2011 como estándar global, en los que se señala la “impresionante expansión mundial del sector privado [...] y el correspondiente aumento de la actividad económica transnacional, lo que reforzó la conciencia social del impacto de las empresas sobre los derechos humanos”.<sup>2</sup>

México —dice el documento de la Corte— como “uno de los 12 países mega diversos del mundo que junto con los otros, alberga cerca del 70% de la biodiversidad total del planeta”, vive un “reciente y notable incremento de los procesos de uso, aprovechamiento y explotación de la riqueza natural” en los últimos años. A este proceso de acumulación de riqueza se le ha denominado “*neoextractivismo* como categoría de análisis para caracterizar el periodo histórico que atravesamos y que no tiene punto de comparación con otros procesos históricos de explotación de la naturaleza”.<sup>3</sup>

Y define: “El *neoextractivismo* es, entonces, un proceso masivo y creciente de explotación de bienes para su incorporación en los mercados, especialmente en los de la economía global”. A diferencia de la fase anterior del extractivismo, centrada en la minería y el petróleo, este nuevo proceso se concentra en “la explotación y control forestal, los agro-negocios o la producción de

---

<sup>1</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura, México, 2014. En línea: <http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/protocolo-final-proyectos-de-desarrollo-e-infraestructura.pdf>

<sup>2</sup> Ibidem p. 8.

<sup>3</sup> Ibidem p. 9.

biocombustibles basados en los monocultivos que incentivan la compra masiva de tierras”, “una nueva forma de intervención sobre los espacios caracterizada por la sobreexplotación de recursos naturales, cada vez más escasos, frecuentemente no renovables, y la expansión de sus fronteras hacia territorios que antes eran considerados como ‘no productivos’”.<sup>4</sup>

Como parte de este proceso menciona el protocolo de la Suprema Corte a la megaminería a cielo abierto, la expansión de la frontera petrolera y energética (incluyendo el gas *shale*), la construcción de grandes represas hidroeléctricas, la expansión de la frontera pesquera y forestal, los agro negocios y transgénicos (maíz y biocombustibles).

Esta “nueva fase también comprende aquellos grandes proyectos de desarrollo e infraestructura que son indispensables dentro del intenso movimiento de las economías”, como las “enormes inversiones en materia de transporte (puertos, carreteras, corredores bioceánicos), energía (hidroeléctricas, centrales eléctricas de ciclo combinado), agua (grandes presas y trasvases entre regiones) y por supuesto la explotación de recursos minerales, forestales y genéticos”.<sup>5</sup>

Para la ONU —cita el protocolo de la SCJN— los “proyectos de desarrollo a gran escala”, con “la adquisición, arriendo o transferencia de terrenos o recursos naturales con propósitos de inversión comercial”, han traído como consecuencia desalojos, como los vinculados con “proyectos de desarrollo e infraestructuras (en particular, grandes presas, proyectos industriales y energéticos a gran escala, industrias mineras u otras industrias extractivas); medidas de compra del suelo relacionadas con la renovación urbana, la rehabilitación de los tugurios, la renovación de las viviendas, la restauración de las ciudades y otros programas de utilización de la tierra (también para fines agrícolas); litigios sobre bienes, propiedad inmobiliaria o el suelo; especulación descontrolada del suelo; importantes negocios internacionales o actos deportivos; y, aparentemente, fines ambientales”.<sup>6</sup>

Con base en esos elementos, el Protocolo de la SCJN define como “proyectos de desarrollo e infraestructura aquellos emprendimientos impulsados por empresas y/ o el Estado, en zonas rurales o urbanas, que tengan fines comerciales o se lleven a cabo bajo el argumento del bien común, y supongan la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales, generando un impacto sobre la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellos dependen, y una posible afectación sobre sus derechos humanos”.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Ibidem p. 10

<sup>6</sup> Ibidem p. 11

<sup>7</sup> Idem.

Es importante destacar los que se refieren a las zonas urbanas, como las “autopistas y vías urbanas, grandes proyectos inmobiliarios (edificios, unidades habitacionales, centros comerciales), proyectos turísticos”, “rellenos sanitarios, centros para el manejo de residuos tóxicos, compra o alquiler masivo de tierras” y “corredores industriales”, entre los mencionados como ejemplos por la Corte.

Para efectos del Protocolo mencionado, el “hecho de que tanto los posibles beneficios de un proyecto de desarrollo o infraestructura como las afectaciones que estos pueden desencadenar se traduzcan en derechos de personas o colectivos, significa que el debate sobre la viabilidad o no de un proyecto de desarrollo debe darse a partir del análisis de la situación que suponga mayores beneficios para los derechos humanos y menos limitaciones a estos derechos”, lo que implica “recurrir al uso de un método de ponderación, que permita determinar cuál es el escenario más favorable teniendo como referente el catálogo de derechos humanos”.<sup>8</sup>

El primer elemento que debe tenerse en cuenta en una situación de conflicto de derechos “es que los argumentos de ‘bien común’ o ‘impacto general’ no pueden imponerse frente a las afectaciones que supone un emprendimiento, cualquiera que sea”, ya que priorizar “los primeros sobre las segundas equivaldría a sostener que la violación de los derechos humanos está permitida si la medida que se toma supone un beneficio para una persona o colectivo, idea contraria al enfoque de derechos humanos”.<sup>9</sup>

En segundo lugar, “toda medida que suponga una afectación a un grupo de personas o colectivo, necesariamente debe ser sometida a su consulta, ofreciendo la información necesaria para poder evaluarla”, considera la Corte. “De acuerdo con lo anterior, no podría impulsarse ningún tipo de proyecto de desarrollo o infraestructura sin haberlo consultado con las personas afectadas”.<sup>10</sup>

Para la SCJN, “la consulta juega un papel muy importante. Impone facilitar a las personas —a todas, a las beneficiarias, a las afectadas y a la sociedad en general las proyecciones de los beneficios del emprendimiento, de tal forma que tengan elementos para confrontar con las consecuencias que aquel traería consigo”. La consulta facilita el derecho a la información. Y si éste “no es debidamente garantizando, se restan posibilidades de respaldo del proyecto de las propias personas afectadas”.<sup>11</sup>

El Protocolo enfatiza la necesidad de someter a procesos de vigilancia y regulación desde el marco de los derechos humanos los posibles impactos que

---

<sup>8</sup> Ibidem. p. 12

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Ibidem pp. 12-13.

pueden generar los grandes proyectos de desarrollo e infraestructura, pues la “cantidad de recursos económicos y financieros que se requieren para ponerlos en marcha” implican una intervención de gran “intensidad económica, temporal y territorial” “en lapsos de tiempo relativamente cortos, en espacios territoriales delimitados”, que “puede dar como resultado grandes transformaciones sociales y espaciales en los sitios sobre los que se instalan”. Por ello, “pueden desatar procesos radicales de transformación, que suponen profundas y vertiginosas reconfiguraciones de las relaciones sociales y espaciales, las que pueden ser irreversibles”.<sup>12</sup>

“La más evidente de las afectaciones que pueden acompañar a los emprendimientos —insiste el documento— son los desalojos de personas que residen en los espacios físicos que serán ocupados por aquellos”. Pueden ser “muchas o todas las personas habitantes de esos lugares”, pudiendo generar graves violaciones de derechos humanos, como una “vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad de la persona, a la seguridad de hogar, a la libertad de tratos crueles, inhumanos y degradantes y a la libertad de circulación [...] intensificando la desigualdad, los conflictos sociales, la segregación y la creación de guetos, que invariablemente afectan a los sectores de la sociedad más pobres, más vulnerables social y económicamente y a los marginados, especialmente mujeres, niños, y pueblos indígenas”.<sup>13</sup>

“En algunos casos, los proyectos, aun cuando no requieran desalojar a los habitantes, pueden provocar impactos o afectaciones sobre las comunidades donde se instalan debido a los efectos generados en el corto y mediano plazos en sus actividades”, agrega el Protocolo de la SCJN, como el impacto sobre bienes comunes, por ejemplo a “los mantos freáticos debido al incremento en la demanda de agua”, o la apropiación privada de bienes comunes, como los bienes culturales.<sup>14</sup>

En general, las dinámicas que animan a los grandes proyectos “casi siempre son exógenas a las comunidades que afectan”, lo que se traduce en que “las decisiones relativas a su planeación, construcción y operación son casi siempre ajenas a las colonias y pueblos que impactan, y en la mayoría de las ocasiones la toma de decisiones se lleva a cabo en esferas desconocidas por los habitantes”. Y “pueden presentarse como ‘realidades técnicas’ que sólo están al alcance de especialistas”.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Ibidem p. 13.

<sup>13</sup> Ibidem p. 14.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Ibidem p. 15.

Y sentencia “En dado caso que se considere que estos proyectos sólo pueden ser discutidos por expertos, también pueden resultar violados los derechos a la participación y a la consulta”. “Quienes los diseñan y construyen pueden considerar que los habitantes de centros urbanos o comunidades afectadas no tienen nada que decir o aportar frente a realidades que se dice pertenecen sólo al mundo de la racionalidad técnica, vinculada a ‘necesidades o demandas’ que es necesario satisfacer. Esto puede reforzar los procesos de exclusión y discriminación en la toma de decisiones de los proyectos”.<sup>16</sup>

Señala el documento de la Corte que este tipo de proyectos ha desatado expresiones de defensa y resistencia de quienes habitan los barrios, comunidades y pueblos en donde se imponen. La respuesta de los promotores de los desarrollos o el gobierno a esa protesta ha sido constantemente la intimidación, la criminalización o la represión, no obstante que quienes protestan “son libres de oponerse a los proyectos de desarrollo mediante el ejercicio de sus derechos fundamentales”.

El objetivo del protocolo es dictar criterios para los juzgadores con el fin de ponderar los derechos humanos más relevantes, incluyendo derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que pueden afectar los proyectos de desarrollo e infraestructura, para “que los poderes públicos impidan que terceros interfieran, obstaculicen o violenten el ejercicio de los derechos humanos”.<sup>17</sup> La “obligación de protección exige al Estado ampliar los mecanismos en su poder en relación con acciones llevadas a cabo por particulares”, afirma el protocolo.<sup>18</sup>

En el caso de la presente iniciativa, su principal objetivo es justamente garantizar el derecho de los habitantes de ser consultados respecto del desarrollo de grandes proyectos inmobiliarios.

Se propone, en consecuencia, someter a consulta los proyectos de alto impacto. Para ello, se propone convertir en licencias de construcción a las actuales manifestaciones de construcción que pueden corresponder con grandes proyectos inmobiliarios, dejando su aprobación a la consulta vecinal organizada por medio de la administración delegacional. Con ello se estaría reparando la centralización excesiva que ha concentrado las autorizaciones de megaproyectos inmobiliarios en los últimos años y, fundamentalmente, la exclusión de los vecinos en dicha decisión.

En segundo término, se propone someter mediante a otro mecanismo de consulta más amplio las áreas de gestión estratégica establecidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que también corresponden a proyectos de gran

---

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Ibidem p. 19.

<sup>18</sup> Ibidem p. 20

impacto para las comunidades. En este caso, se propone que sea la consulta popular dispuesta en la Ley de Participación Ciudadana, por tratarse de una consulta más amplia que requiere una mayor infraestructura organizativa.

En tercer lugar, se propone garantizar que los recursos que de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano corresponde a obras de mitigación de construcciones que implican la tramitación de impacto urbano se garanticen para dicho fin.

Finalmente, se propone que las aprobaciones por afirmativa ficta tanto de los programas de desarrollo urbano como de sus modificaciones, establecidas en la Ley en 2010, sean congruentes con este tipo de figura jurídica, que se propone la no afectación de los particulares. En el caso de otras afirmativas fictas establecidas en la legislación, como la de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, se prevé una sanción grave para los servidores públicos que omiten resolver conforme a la ley. La sanción establecida busca que más que propiciar la actualización de la afirmativa ficta, se evite el perjuicio al particular con el silencio administrativo. En el mismo sentido, con el fin de evitar el perjuicio que puede representar al desarrollo urbano de la ciudad, y que la afirmativa ficta sea un mecanismo preventivo más que de regularidad en la conducta de los legisladores, se propone en esta iniciativa una sanción a los diputados de la Asamblea Legislativa que permitan la actualización de la afirmativa ficta.

Por lo anteriormente expuesto, el Grupo Parlamentario de Morena en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hace suya la iniciativa formulada por Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa Delegacional de Tlalpan; Rigoberto Salgado Vázquez, Jefe Delegacional de Tláhuac; Pablo Moctezuma Barragán, Jefe Delegacional de Azcapotzalco; Avelino Méndez Rangel, Jefe Delegacional de Xochimilco, y Ricardo Monreal Ávila, Jefe Delegacional de Cuauhtémoc, y se permite someter a este órgano legislativo la presente

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA  
LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL  
PARA SOMETER A CONSULTA VECINAL LA REALIZACIÓN DE  
CONSTRUCCIONES DE ALTO IMPACTO**

**Único.-** Se reforman los artículos 8 fracción IV; 46 fracciones VI, VII, IX, X, XI y XII, y 64 fracción III, incisos b) y c); y se adicionan un párrafo a la fracción IV del artículo 8, el inciso d) a la fracción III del artículo 64 y el capítulo III De las Responsabilidades de los Diputados por Afirmativa Ficta, con el artículo 104 Bis, al Título Séptimo De las Medidas de Seguridad y de las Sanciones, todos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 8. ...**

**I. a III. ...**

**IV.** Recibir las manifestaciones, **expedir las licencias de construcción de alto impacto previa consulta vecinal e integrar el registro de los mismos** en su Delegación conforme a las disposiciones aplicables.

**El Reglamento preverá las bases que deberán considerar las delegaciones para convocar a la consulta vecinal señalada en el párrafo anterior;**

**V. a IX. ...**

**Artículo 46. ...**

**I. a V. ...**

**VI.** La Asamblea tendrá un plazo máximo de 40 días hábiles de los periodos de sesiones ordinarias contados a partir de la fecha de recepción del instrumento **para notificar** observaciones y devolver el instrumento al Jefe de Gobierno;

**VII.** Si en el plazo a que se refiere la fracción anterior, la Asamblea **no notifica sus observaciones, el Jefe de Gobierno solicitará al Instituto Electoral del Distrito Federal emita convocatoria a consulta popular sobre el instrumento denominado Área de Gestión Estratégica anexando su respectivo expediente técnico;**

**VIII. ...**

**IX.** El Comité hará las adecuaciones al instrumento en un plazo máximo de 10 días hábiles, al término del cual la volverá a remitir al Jefe de Gobierno;

**X.** El **Jefe de Gobierno** tendrá un plazo de 20 días hábiles **para solicitar al Instituto Electoral del Distrito Federal emita convocatoria a consulta popular sobre el instrumento denominado Área de Gestión Estratégica, del que anexará su expediente técnico;**

**XI.** El Instituto Electoral del Distrito Federal tendrá un plazo máximo de 40 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del instrumento **para emitir la convocatoria a la consulta popular correspondiente;**

**XII.** El Instituto Electoral del Distrito Federal enviará al Jefe de Gobierno el **resultado de la consulta del instrumento, para, en caso de ser aprobatorio, proceda a su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal;**  
y;

**XIII. ...**

## **Artículo 64. ...**

### **I. a III. ...**

#### **a) ...**

**b)** Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique;

**c)** Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales, **y**

**d)** La **Secretaría de Finanzas** asignará a la delegación correspondiente los ingresos señalados en la fracción anterior a más tardar en el siguiente ejercicio fiscal, una vez que el órgano político administrativo entregue el proyecto de obras a realizar en el perímetro inmediato a la construcción correspondiente.

## **Título Séptimo De las Medidas de Seguridad y de las Sanciones**

### **Capítulo Tercero De la Responsabilidad de los Diputados por Afirmativa Ficta**

**Artículo 104 Bis.** Es motivo de sanción grave para los Diputados a la Asamblea Legislativa la actualización de cualquiera de los supuestos de afirmativa ficta previstos en los artículos 38, 40 y 41 de la presente ley.

La administración del órgano legislativo descontará a los legisladores integrantes de la comisión dictaminadora o de la Comisión de Gobierno, según se trate de la responsable de violar los plazos previstos para la resolución del trámite correspondiente, el monto de:

a) Tres meses de su dieta en caso de actualización de la afirmativa ficta prevista en el artículo 38 fracciones XVIII y XXII, correspondiente a la aprobación de programas de desarrollo urbano, y

b) Dos meses de su dieta en caso de actualización de la afirmativa ficta prevista en los artículos 40 fracciones X y XIV, y 41 fracciones XIV y XVIII, correspondientes a la modificación de programas de desarrollo urbano.

En caso de que el órgano administrativo no realice dicho descuento, su titular será responsable de peculado de acuerdo con la legislación penal aplicable.

También serán responsables del delito de peculado los diputados que, en su caso, acordaren compensar el ingreso descontado como sanción mediante cualquier otra asignación, para lo cual se iniciará de inmediato el procedimiento de declaración de procedencia correspondiente.

### **Transitorios**

**Primero.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

**Segundo.-** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal publicará las modificaciones al Reglamento de Construcciones del Distrito Federal a más tardar el 31 de diciembre de 2015, para el inicio de su vigencia a partir del 1 de enero de 2016.

México, D.F., a 18 de noviembre de 2015.