SUMA URBANA

PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
I LEGISLATURA
11 JUN. 2019
Marisela 2:39

Ciudad de México a 10 de junio de 2019.

Dip. José de Jesús Martín del Campo Castañeda
Presidente de la Mesa Directiva del Congreso
de la Ciudad de México
I Legislatura
P r e s e n t e.

Los suscritos, por nuestro propio derecho y señalando como domicilio para recibir toda clase de notificaciones y documentos el señalado al final de la presente, respetuosamente ante Usted comparecemos para exponer:

Que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de este conducto venimos a poner en conocimiento del Congreso de la Ciudad de México las observaciones a la iniciativa con proyecto de ley de Planeación del Desarrollo Sustentable de la Ciudad de México suscrita por el Dip. Federico Doring Casar y el Dip. Víctor Hugo Lobo Román, en los siguientes términos:

1. En el Capítulo II De la Democracia Directa, Participativa y Representativa Artículo 25 fracción 4 de la Constitución de la Ciudad de México, se indica que "Las y los ciudadanos tienen derecho a proponer modificaciones a las iniciativas legislativas que se presenten al Congreso de la Ciudad de México. El período para recibir las propuestas no será menor a diez días hábiles a partir de la publicación en la Gaceta Parlamentaria. Todas las opiniones deberán ser tomadas en cuenta.

2. Suma Urbana es una asociación civil que ha trabajado durante años en asuntos vinculados con la participación ciudadana y temas de desarrollo urbano, entre otros, siendo parte importante de su labor el análisis de leyes, reglamentos y normas que rigen el desarrollo urbano de la Ciudad de México con el fin de fomentar la participación ciudadana e incidir de manera positiva en la población.

3. En el análisis de la iniciativa arriba citada nos permitimos hacer las siguientes observaciones:

   - En la exposición de motivos encontramos las siguientes afirmaciones:
     "...la planificación se conoce como un proceso continuo que consiste en adoptar decisiones, basadas en posibles riesgos";

"(la ley debe) ser un instrumento útil e innovador para afrontar las múltiples problemáticas de la Ciudad y Área Metropolitana";

"la presente propuesta es dar respuesta a una de las principales demandas de los habitantes de la Ciudad de México, que tiene que ver con su férrea defensa del espacio público, el respeto a los usos de suelo y la preservación de un medio ambiente sano que permita el un pleno ejercicio y goce de los derechos tutelados en la Constitución local";

"... deben construirse criterios y mecanismos, de los cuales surgirán metas y alcances concretos (considerando el establecimiento preciso de los resultados esperados, los objetivos, estrategias, indicadores, metas y plazos), todo elaborado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México."

La exposición de motivos indica que la planeación tiene que partir del riesgo para tomar las decisiones correctas, que debe obedecer a la problemática actual que enfrenta la Ciudad de México y Zona Metropolitana, que uno de los problemas centrales ha sido el manejo del uso de suelo, espacio público y preservación del medio ambiente, todo bajo el paraguas de los derechos tutelados por la Constitución. Siendo así, es imposible llegar al contenido de la presente ley, sin antes explicar en la exposición de motivos las circunstancias actuales de la Ciudad. Incluir qué problemas, población y circunstancias son las que busca abordar la ley. Qué condiciones tiene actualmente la Ciudad de México, cuál son los peligros que enfrenta como resultado, entre otras cosas, de su ubicación geográfica, qué enfoques anteriores ha tenido la Ley de Planeación y por qué de su fracaso. Cuál es el punto de partida para definir para qué Ciudad planeamos. Imposible definir una ley sin entender qué hay, qué no ha funcionado y hacia dónde vamos.

La misma exposición de motivos subraya que la evaluación estará a cargo del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México. Sin embargo, habrá que definir con claridad las responsabilidades que tendrá este Consejo de Evaluación de la Ciudad de México y las que caerán dentro del ámbito del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México ya que son redundantes.

Se señala que todas las decisiones de planeación estarán a cargo del Instituto de Planeación, incluyendo el nombramiento de los directores de planeación de las entidades de gobierno. Tal concentración de poder y decisión deriva en el desarrollo de una visión que representa sólo los intereses del grupo directivo. El hecho de que alguien sea el responsable de todas estas áreas hace mucho más necesaria la participación ciudadana en el proceso, misma que está ausente. En términos de participación ciudadana, la Ley carece de una metodología y los planteamientos presentados para los

programas de ordenamiento territorial son iguales a los que se tenían anteriormente y que tanto daño ha hecho a esta ciudad.

Un proceso de decisión participativo es más importante que nunca, basta con sólo observar las decisiones que se han tomado durante esta administración / legislatura. Se acaban de ratificar en puestos clave para los siguientes 15 años a jueces muy cuestionados por su actuación o a funcionarios que claramente han sido los responsables del tipo de ciudad que vivimos hoy. ¿Es posible que se derive una nueva visión de Ciudad si en los puestos de decisión están las mismas personas que impusieron las reglas que llevaron a esta ciudad a la crisis que vive actualmente? La respuesta es no.

Es imposible contar con una Ley de Planeación efectiva que responda a las necesidades de la población si, de origen, omite considerar las condiciones de la cuenca y subsuelo de la ciudad, el agua (origen, fuente, manejo) y las características de la población para la que se está planeando. No garantiza ni el derecho mismo a la ciudad ni a los otros derechos descritos en la Constitución.

En la exposición de motivos se indica que algunas de las observaciones presentadas por Suma Urbana fueron tomadas en consideración:

"En el mismo sentido, la iniciativa incorpora algunas de las propuestas presentadas por las C.C: Josefina Mac Gregor Anciola y María Teresa Ruiz Martínez, integrantes de "Suma Urbana", al respecto de los siguientes temas: participación ciudadana en el proceso de elaboración de los instrumentos de planeación; requisitos para ocupar la titularidad de la Dirección General del Instituto de Planeación; transparentar la bolsa de vivienda de interés social que ofrezca el Gobierno de la Ciudad; hacer pública la información relativa a la distribución y disposición del agua en la Ciudad; establecer criterios claros y transparentes para la modificación del estatus jurídico de bienes muebles e inmuebles de dominio público; y suministrar información del atlas de riesgos durante el proceso de elaboración o modificación de cualquier instrumento de planeación".

Si bien estos fueron algunos de los puntos presentados en el documento de observaciones, el espíritu de éstos iba en un sentido diferente, tal y como lo indicaremos en el análisis del texto a continuación.

4. En cuanto al contenido de la Ley de Planeación del Desarrollo Sustentable de la Ciudad de México, nos permitimos hacer las siguientes observaciones:

- Es imposible lograr una congruencia normativa con otras leyes vinculadas a la que estamos analizando, si no se desarrollan en paralelo. Esta iniciativa regula muchas cosas que son materia de

otras leyes, creando con ello un conflicto de fondo. Por ejemplo, es imposible una armonización con la Ley de Ordenamiento Territorial Sustentable de la Ciudad de México (que está por desarrollarse) cuando la presente iniciativa ya determina una serie de normas que son del ámbito del desarrollo urbano o del medio ambiente y que deberían ser parte de la otra ley. Esta iniciativa debería limitarse a indicar que la planeación del desarrollo urbano y medio ambiente son responsabilidad de las entidades correspondientes dentro de un paraguas de derechos.

- La iniciativa plantea en el Art. 3 XIII que debe garantizarse la más amplia participación ciudadana, Art. 4 VI promover la cultura de la participación ciudadana y en el Art. V que los instrumentos se elaborarán y armonizarán a través de la participación ciudadana en todas las etapas del proceso y que busca la colaboración y la consulta de la población (Art. 10). Sin embargo, llama la atención la ausencia de un capítulo sobre la metodología y procesos para la participación ciudadana, mismo que sí existía en la Ley de Planeación anterior. Esto evita el lograr una participación efectiva y vinculante.
- La iniciativa reitera en diversos puntos la planeación dentro del marco del derecho a la ciudad y del derecho al desarrollo (Art. 3 X); orientada para garantizar el pleno goce y beneficio de los derechos (Art. 3 XI); orientada al cumplimiento y ejercicio progresivo de todos los derechos (Art. 6); el sistema de planeación estará integrado con el Sistema Nacional de Derechos Humanos (Art. 8). Sin embargo, la manera en que se conforma el Instituto de Planeación y la forma de centralizar las decisiones anula precisamente los derechos antes mencionados; es la autoridad quien designa a los miembros del Instituto (se ignora el proceso participativo) y las decisiones del mismo son las que determinan la conformación y desarrollo de la ciudad.
- En el Capítulo III, de los Instrumentos de Planeación, que incluye los programas de ordenamiento territorial y los programas parciales, en el Art. 12 donde se estipula el proceso de elaboración de los instrumentos para garantizar la participación ciudadana, los pasos estipulados son prácticamente idénticos a los que incluyen hoy las leyes y que han permitido en forma discrecional hacer caso omiso de la opinión ciudadana, para favorecer intereses particulares. Es muy fácil recabar opiniones, pero lo importante está en el proceso de análisis y sistematización de éstas, mismo que no es transparente ni accesible al público. En la administración anterior fue así como justificaron conclusiones tan absurdas como que la gente opinó que debería ser el Jefe de Gobierno quien decidiera todos los usos de suelo en la Ciudad. La claridad debe darse en el uso y sistematización de las opiniones recabadas y en el análisis de la fundamentación que lleva al desarrollo de los programas territoriales. Es ahí donde se define realmente el tipo de ciudad y donde se ejerce el derecho a la ciudad. Este mecanismo como está expuesto lo que

permite es un proceso de legitimación para quien presente un instrumento de planeación.

- El Plan General de Desarrollo (Art. 15) será de observancia obligatoria y, entre lo que definirá a largo plazo, se encuentran las políticas de desarrollo territorial. Este será enviado directamente por el Instituto al Jefe de Gobierno quien lo enviará a su vez al congreso. Hoy a pesar de que no existe aún el Instituto, de que no se han efectuado un análisis y diagnóstico de la Ciudad, ni tomado en consideración la opinión ciudadana y factores de riesgo, ya la ley establece el tipo de Ciudad que se busca definiéndola como una ciudad compacta. ¿No es precisamente la visión lo que tiene que definirse en el proceso de consulta y análisis? Por otro lado, no se aborda el tema de seguridad como punto de partida; elemento que cobra mayor importancia en la cuenca de la Ciudad de México. La iniciativa deja fuera tanto el proceso participativo como acompañamiento como los peligros a los que está sujeta la Ciudad, parte central de su planeación.
- El Programa General de Ordenamiento Territorial se sujetará al Plan General de Desarrollo (Art. 19), como ya se comentó, y será el instrumento que regulará la transformación de la ciudad. Menciona que deberán privilegiarse para su aprobación los lineamientos técnicos, sin especificar a qué se refiere con ello, abriendo una puerta de nuevo para el tipo de decisiones discrecionales de grupos de interés que hemos visto hasta ahora. Si se va a privilegiar el lineamiento técnico ¿por qué entonces se ha hecho a un lado la obligatoriedad de los elementos de seguridad y protección civil? De nuevo el procedimiento de participación ciudadana queda oscuro, a discreción de la autoridad. Se habla de que nueve meses antes de la conclusión de la vigencia del Programa el Instituto mandará una propuesta a la Jefatura de Gobierno (Art. 20). Se dice que su vigencia es de 15 años, pero que la misma puede modificarse según sea necesario, las veces que sea necesario; faltan criterios que definan las bases para hacer las modificaciones. Las intervenciones territoriales que se hagan se sujetarán al Plan General antes mencionado; sin embargo, éste último no se desarrolla a través de un proceso participativo, entonces la visión general la está imponiendo de origen el Instituto en forma directa, al margen del derecho a la ciudad.
- El Art. 26 Sección Quinta establece que es responsabilidad de las alcaldías la elaboración de los Programas de Ordenamiento Territorial con una vigencia de 15 años y que deberán actualizarse cada 5 años. La iniciativa señala que será el Instituto el que establezca la forma de elaborarlos cuando ésta debería estipularse en la Ley y ser parte del proceso participativo. No sólo no indica cómo será el proceso para su elaboración, sino define que lo aprobará el Congreso con un previo dictamen vinculante del Instituto. ¿Puede existir un dictamen del Instituto que sea vinculante para el Congreso?

Es en los Programas de Ordenamiento Territorial donde resulta central la participación de la ciudadanía para ejercer el derecho a la ciudad, pero de nuevo las decisiones de los procesos las tomará el Instituto, en lugar de ser parte del texto de la Ley de Ordenamiento Territorial. Vemos lo mismo en el Art. 28 para los programas parciales, indicando de nuevo que debe existir un dictamen vinculante del Instituto, concepto que no queda claro. Debería ser la Ley y no el Instituto quien determine los procesos de elaboración. No se puede hablar de una vigencia de 6 años para los programas parciales porque existen programas con términos de vigencia diferentes. El proceso de votación de estos programas en el Congreso da 60 días para emitir un dictamen y votación y de no existir automáticamente se subirá a votación al pleno de inmediato ¿Y se anularían si no votan a favor? Es una forma de evitar la responsabilidad para quienes presentan los programas y agilizar el camino para eliminarlos o cambiarlos.

- En el Art. 33 se habla del Consejo de Evaluación para evaluar la planeación, sin indicar nada más. Ya existe un Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social, éste debería encargarse de la evaluación. Aquí podría haber un conflicto sobre de cuál de los dos consejos será la responsabilidad de la evaluación. Se habla de la necesidad de evaluación, pero no se definen procesos, tiempos, metodología o responsabilidades. Hace falta un capítulo que vincule los elementos materia de esta Ley con las atribuciones y responsabilidades del Consejo de Evaluación, así como una metodología de rendición de cuentas hacia el ciudadano de las áreas responsabilidad del Instituto, no del Consejo.
- En el Art. 35 se especifica la conformación del Instituto y en el Art. 36 sus atribuciones como es la de (Art. 36 I) formular el Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial y sus actualizaciones, añadiendo en el punto IV que se encargará de elaborar los dictámenes técnicos para la actualización de los usos de suelo conforme a los principios y lineamientos previstos. Si en el Art. 19 se indica que para la aprobación de los Programas y Plan deberán privilegiarse los lineamientos técnicos y el Instituto será el responsable de elaborar los dictámenes técnicos, entonces será realmente el Instituto el que defina los usos de suelo, no de forma participativa.
- En el Art. 37 se indica que el Instituto determinará qué entes de la administración pública contarán con unidades especializadas en planeación, teniendo el Instituto que ratificar a quien se elija titular de éstas, conforme a los criterios del Instituto. Esto lleva a un control indebido del Instituto sobre los nombramientos que corresponden a otras entidades y la imposibilidad de hacer una evaluación y seguimiento independientes. ¿Por qué debe el Instituto tomar estas decisiones? Esto no es materia a definir en esta ley.
- Art. 39 **la Junta de Gobierno** es el **órgano rector del Instituto** conformada por 9 funcionarios y 7 consejeros ciudadanos en total.

Existen otros órganos con voz, pero sin voto. Uno de ellos es el titular del Sistema de Aguas quien también debiera tener voto. No dice cómo se elegirán a los 7 consejeros ciudadanos. Si éstos son electos por alguna entidad pública o funcionario, terminan siendo un brazo extendido del sector público y no representando realmente a los ciudadanos.

- El Art. 40 indica que el **Director General** se elegirá en el Congreso a partir de una terna propuesta por el **Comité de Selección**. El Art. 42 define los requisitos para ser candidato a director general. Primero está el no ser militante de algún partido político o candidato a un puesto de elección popular en los últimos 5 años, para después añadir que la persona aspirante al cargo o sus parientes hasta en tercer grado no pueden estar vinculados de alguna forma con el sector de la construcción. No únicamente debe ser el sector de la construcción ya que no es una ley de ordenamiento territorial, sino de planeación en general, por lo que los candados deben ser más amplios y diferentes. Por ejemplo, hay una parte muy importante que está quedando fuera y que debe incluirse: el hecho de que el aspirante no haya trabajado en las dos últimas administraciones ya sea directamente en el gobierno o como asesor del mismo (conflicto de interés). Hoy se ve claramente que muchos de los negocios "cuestionados por irregulares" y que estaban detenidos se están volviendo a activar y esto es porque consideran que tendrán quién los apoye en puestos clave de decisión. Es imposible lograr un cambio y combatir la corrupción si queda a la cabeza del Instituto alguien que indirectamente estará representando intereses de proyectos que inició en las administraciones anteriores.
- **El Comité de Selección** elegirá a los 15 miembros del **Directorio Técnico** responsables del Sistema de Planeación (Art. 43). No se indica más sobre el perfil, limitaciones para ser parte de este, responsabilidades, facultades, casos de conflicto de interés, etc. (Art. 44).
- El Art. 45 sobre el **Consejo Ciudadano** que elegirá el **Comité de Selección,** define su papel como de carácter consultivo, pero de consulta obligatoria. No están claras sus funciones, número de integrantes, criterios de selección y procesos de datos abiertos. Lo importante es que de este Consejo Ciudadano 7 de sus miembros son parte de la Junta de Gobierno. Por ende, si la Junta de Gobierno está conformada por 9 funcionarios y 7 ciudadanos que serán elegidos por los funcionarios, las decisiones serán ajenas a la ciudadanía.
- Faltan en todos los casos los procesos para que el Congreso lleve a cabo la selección.
- En el Título Cuarto Capítulo Uno del Ordenamiento Territorial y Regulación del Suelo, Art. 50.IV se indica que se fomentará la producción de viviendas adicionales en pueblos, barrios y colonias populares para densificar y hacer efectivo el derecho a la vivienda.

Esta parte de la ley es ya indicativa que previo al proceso de evaluación, análisis y consulta, se está definiendo un modelo de ciudad. Esta redacción interfiere con el proceso participativo y dicta un modelo de Ciudad a seguir. No es materia de esta Ley.

- El Art. 51 indica que la Ley de Ordenamiento e instrumentos de planeación determinarán las políticas, instrumentos y aprovechamientos indicando en el 51.II que determinarán la utilización de predios baldíos. Esta es materia de otra ley. No debe aparecer aquí. En el punto 51.VI se indica que se expedirá un catálogo de suelo edificable que guardará concordancia con los Programas. Esto confunde ya que son precisamente los programas los que determinan esta información. Falta definir el término suelo edificable. Este tipo de instrumentos son materia de otra Ley.
- El Art. 52 indica que "el Gobierno de la Ciudad regulará los cambios de usos de suelo" con la participación del Congreso en los casos de alto impacto. No es así. La regulación de los usos de suelo está dada en los Programas de Ordenamiento Territorial que constituyen la Ley en esta materia y al ser los usos de suelo ley es el Congreso quien regula a través de los procesos que se indique en las leyes correspondientes. El texto confunde y abre la puerta al manejo discrecional que se ha venido haciendo de los usos de suelo de la Ciudad y que han derivado en la crisis actual. Nulifica la lógica de la creación de programas y de un sistema de planeación y vuelve a convertir a esta ciudad en un gran mercado de usos de suelo.
- El Art. 54 tampoco es materia de esta ley; las sanciones por otorgamiento irregular de licencias.
- El Art. 55 no es materia de esta ley, establece elementos que deben decidirse en forma participativa o que requieren de otros procesos. Por ejemplo, el punto 55.VI dice que los cambios de uso de suelo de público a privado y de rural a urbano se permitirán sólo en los casos que especifique la Ley de Ordenamiento o el 55.XI indica que la regulación del espacio urbano edificable que será distinto del suelo urbano, mediante transmisión de dominio a particulares. Esto debe desaparecer, no es claro no está fundamentado y no es materia de la regulación de esta ley.
- El Art. 57 sobre vivienda no es materia de esta Ley y confunde conceptos. Por ejemplo, el concepto de Bolsa de Vivienda vs. Bolsa de Vivienda de Interés Social. La Ley de Planeación debería limitarse a indicar los derechos que debe tutelar la Ley de Vivienda y su vinculación con otra normatividad.
- En el Art. 76.V habla de establecer criterios claros y transparentes y publicarlos mediante datos abiertos para la adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, comodato, arrendamiento, permuta o mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles del dominio público y privado. En la exposición de motivos debe mencionarse que ha habido abusos y falta de transparencia en estas acciones,

además de no existir procesos ni controles. Para indicar después en la Ley de Planeación que deberán transparentarse y controlarse todas las actividades anteriores dentro de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, definiendo procesos, responsabilidades y la forma de hacer pública la información.

- En el Capítulo IX sobre la vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos, se toca por primera vez en la ley el tema del riesgo, pero no como prioridad. El Art. 84 I y II es el único que menciona al Atlas de Riesgo, pero ni siquiera en apego a la legislación existente. El Atlas de Riesgo es vinculante y el punto de partida legal para el proceso de planeación de la Ciudad, y en esta iniciativa se limitan a indicar que la función del gobierno es suministrar la información del atlas de riesgo durante el proceso de planeación, siendo que la obligación del gobierno es planear conforme a las limitaciones impuestas de conformidad con el Atlas de Riesgo.
- El Capítulo X sobre el patrimonio de la Ciudad, carece de una definición clara de los tipos de clasificación del patrimonio y los instrumentos existentes que tienen que respetarse. La parte de planeación del patrimonio requiere de una definición clara de los tipos de patrimonio y leyes locales y federales que lo regulan y que deben considerarse dentro del proceso de planeación.
- Las observaciones expuestas se centran en el ordenamiento territorial que es el área de especialidad de Suma Urbana. Puede haber muchas observaciones adicionales en las áreas ambiental, social y presupuestaria.

Por lo anterior, le solicitamos:

Primero: Nos informe personalmente a la lectura de este escrito.

Segundo: Nos tenga enterados por escrito en los plazos marcados por la ley de la contestación a las observaciones que adjuntamos al presente documento.

Tercero: Que no se presente la iniciativa con proyecto de decreto en los términos expuestos por las razones anteriormente descritas. La Ley de Planeación del Distrito Federal del 2013 establece que su objeto es exponer los principios básicos de la planeación, las bases para la integración y funcionamiento de ésta, las atribuciones de los órganos de gobierno, las bases y mecanismos que promueven y garanticen la participación social y ciudadana, las bases de coordinación del área metropolitana así como las bases para las acciones conjuntas de particulares y del gobierno para alcanzar los objetivos y prioridades del Programa General. Se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades y asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinando acciones y evaluando resultados. Esta idea resume claramente lo que debiera constituir una Ley de Planeación. Muchos de estos puntos no están abordados y muchos otros abordados no son materia de ésta. En cuanto a la inclusión de las observaciones que presentamos en la sesión llevada a cabo en la Comisión de Derechos

Humanos de la Ciudad de México, el espíritu de éstas es otro al plasmado en la iniciativa, tal y como indicamos en estos comentarios.

Cuarto: Que el presente documento se haga llegar a todos los miembros de la Comisión de Planeación, presidentes de las otras comisiones y mesa directiva del Congreso.

Quinto: Se resguarden debidamente nuestros datos personales considerando esta una solicitud en la que los datos del solicitante no se harán públicos.

ATENTAMENTE

Josefina Mac Gregor Anciola
Hidalgo 12, San Ángel, CP 01000
Alcaldía Álvaro Obregón
cruzmac@prodigy.net.mx
Celular 55510237

María Teresa Ruiz Martínez
Av. Homero 513 int 101,
Col. Chapultepec Morales,
CP11560, Alcaldía Miguel Hidalgo
maritere@lavozdepolanco.org
Celular 5555045757