



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO
CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS

PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO
Oficina del Procurador

Acuse

Ciudad de México, a 18 de enero de 2019.



LIC. LUIS GUSTAVO VELA SÁNCHEZ
COORDINADOR DE ENLACE LEGISLATIVO
SECRETARÍA DE GOBIERNO
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
P R E S E N T E

Me refiero a su oficio **SG/CEL/1258/2018** de fecha 13 de diciembre de 2018, presentado en esta Procuraduría el día 18 de diciembre de 2018, con fecha de recepción el 2 de enero del año en curso, por medio del cual hace referencia al oficio **MDPPOPA/CSP/3302/2018** suscrito por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México y por el que envía el diverso **CCDMX/CDIUyV/0165/2018** en el que el Presidente de la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana y Vivienda del referido poder legislativo, solicita opinión respecto de la **Iniciativa Ciudadana con Proyecto de Decreto para que se reforme el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Tláhuac, en el predio ubicado en Avenida Tláhuac número 6828, Colonia Barrio Santiago Centro, Santiago Zapotitlán, Alcaldía Tláhuac, Ciudad de México.**

Al respecto, y después de un análisis a la iniciativa en comento, me permito externarle las siguientes consideraciones y observaciones:

1.- El promovente expone cambiar el plano E-3 y los planos 1:10,000 con zonificación de HC a HM (anteriormente en el PDDU 1997 se tenía uso HM) del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente para Tláhuac, aprobado por la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal y publicado en la Gaceta del Distrito Federal el día 25 de septiembre del año 2008 y difusión del Decreto publicado en la Gaceta del DF el 15 de febrero de 2018, para el predio ubicado en **Av. Tláhuac No. 6828, Colonia Barrio Santiago Centro, Santiago Zapotitlán, Delegación Tláhuac, para poder desarrollar un proyecto de Plaza Comercial.**¹

2.- Dentro de los argumentos del solicitante, se destacan los siguientes:

ZONIFICACIÓN DEL PREDIO ACTUAL	ZONIFICACIÓN DEL PREDIO PROPUESTA
HC 3/30/A	HM 3/30/A
Habitacional con comercio en Planta Baja, altura máxima 3 niveles, 30% mínimo de área libre, densidad habitacional una vivienda cada 33 m2 de la superficie del terreno.	Habitacional Mixto, altura máxima 3 niveles, 30% mínimo de área libre, densidad habitacional una vivienda cada 33 m2 de la superficie del terreno.

¹ Consultado en las páginas 102 y 103 de la "Iniciativa Ciudadana para el Cambio de Zonificación de HC a HM con uso de suelo Plaza Comercial".



La solicitud destaca en innumerables ocasiones que el Programa de Desarrollo Urbano para la Delegación Tláhuac del 10 de abril de 1997 le asignaba al inmueble la zonificación Habitacional Mixto (HM) y que en el Programa del 25 de septiembre de 2008 está se modificó a Habitacional con Comercio (HC).

Asimismo, el promovente realiza una comparativa entre la zonificación vigente y el proyecto de Plaza Comercial, siendo en su caso la altura de 1 nivel respecto de los 3 niveles permitidos; un área libre mayor a la permitida de 30% al 33%; un desplante del 70% al 67% permitido y sobre todo una intensidad de construcción permitida del 37,639.52 m² que se reduce a 11,984.16 m², lo anterior se esquematiza de la siguiente manera:

	SUP. TERRENO	NUM. DE NIVELES	NUM. VIVIENDAS PERMITIDAS	AREA LIBRE		DESPLANTE		INTENSIDAD DE CONSTRUCCIÓN	SUP. DESPLANTE DE USO COMERCIAL (m2)
				%	M2	%	M2		
NORMA	17,923.58	3	543	30	5,377.07	70	12,546.51	37,639.52	12,546.50
PROYECTO	17,923.58	1	0	33	5,939.42	67	11,984.16	11,984.16	11,984.16

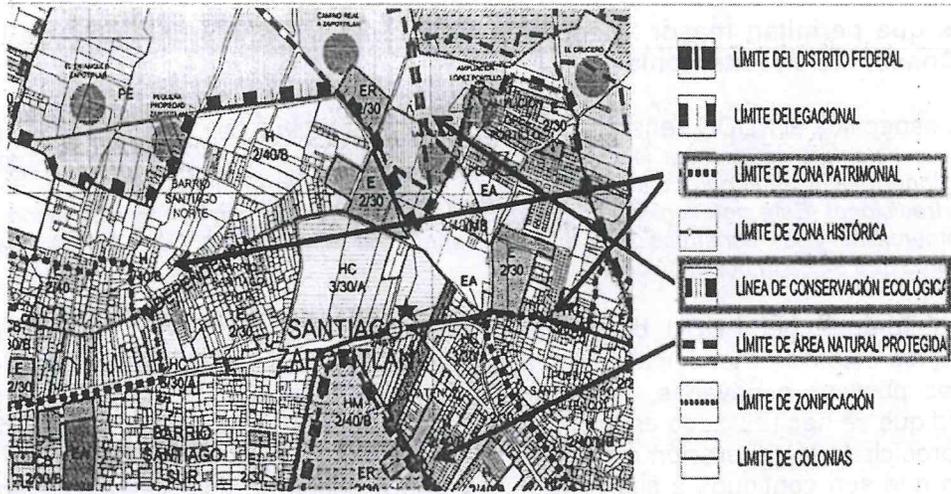
2

De la consulta al Plano de Divulgación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Tláhuac, se corrobora que la zonificación aplicable al predio materia de la opinión es HC/3/30/A (Habitacional con Comercio en Planta Baja, 3 Niveles Máximos de Construcción, 30% mínimo de área libre y Densidad Alta 1 vivienda cada 33m² de terreno), asimismo se advierte la cercanía con las áreas siguientes:

- a) **Áreas de Conservación Patrimonial:** como lo es Barrio Santa Ana Centro, el Pueblo de San Francisco Tlaltenco y Santiago Zapotitlán;
- b) **Suelo de Conservación con zonificación de Áreas de Producción Rural Agroindustrial (PRA) así como Preservación Ecológica (PE).**

Cuando nos referimos a cercanía a zona patrimonial y suelo de conservación se justifica con los polígonos marcados por el Propio Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en el cual ilustran los polígonos de conservación patrimonial que tiene la zona y los polígonos de suelo de conservación, antes enlistados en los términos siguientes:

² Consultable en la página 9 de la "Iniciativa Ciudadana para el Cambio de Zonificación de HC a HM con uso de suelo Plaza Comercial".



3.- En razón de lo anterior, se considera lo siguiente:

a) Paisaje Urbano

El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Tiáhuac (PDDU de Tiáhuac) como instrumento de planeación del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial, determina que el paisaje urbano es el resultado de la mezcla del entorno natural de una región, sus construcciones rurales o urbanas y las diversas actividades humanas que dentro de estos se llevan a cabo, envolviendo el espacio-tiempo en donde edificios antiguos y nuevos armonizan un mismo lugar.

En este sentido, señala que la ahora Alcaldía de Tiáhuac "...no cuenta con un paisaje urbano claro y definido, producto de un acelerado crecimiento urbano y la falta de coordinación entre actores gubernamentales y comunidades; en algunos casos, esto se debe a la baja economía de algunas zonas en las que se da prioridad a cubrir necesidades básicas.

Sin embargo se ha buscado que en los poblados con rasgos patrimoniales como **Santiago Zapotitlán**, San Francisco Tlaltenco, San Pedro Tiáhuac, Santa Catarina Yecahuizol, San Nicolás Tetelco, San Andrés Mixquic y San Juan Ixtayopan, se conserven ciertos rasgos que identifican el carácter del paisaje tradicional, determinando gamas cromáticas para fachadas contiguas a sus centros históricos, con un alumbrado apropiado y mantenimiento de sus espacios públicos, **no olvidando que el cuidado del paisaje urbano motiva a la apropiación del sitio, el arraigo y la identidad de los habitantes con su entorno patrimonial como bien colectivo.**"³

[el resaltado es nuestro]

El PDDU de Tiáhuac es muy claro al señalar que la mezcla de usos de suelo habitacionales, comerciales y de servicio aunado a la colocación de numerosos anuncios que impactan negativamente la imagen de las áreas centrales y vías principales de acceso a las Áreas de Conservación Patrimonial, han sido factores que transforman la tipología y la Imagen, mermando así la posibilidad de lograr características

³Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Tiáhuac, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de septiembre de 2008, pág. 55



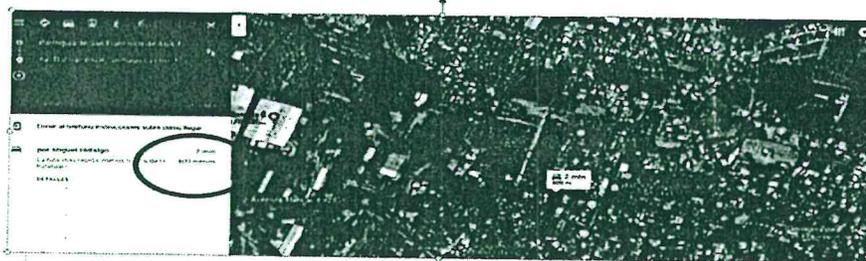
tipológicas que permitan mayor integración urbana en las áreas centrales de las Áreas de Conservación Patrimonial.

De manera específica el PDDU señala: "... En **Santiago Zapotitlán** y **San Francisco Tlalenco**, en sus nuevas colonias, se destaca la extensión del uso habitacional y registran un acelerado proceso de conurbación, teniendo como consecuencia el deterioro de la imagen urbana y de la arquitectura tradicional. Este deterioro se agudiza sobre la Avenida Tláhuac con la saturación de anuncios comerciales y las construcciones que no respetan el alineamiento y los cajones para estacionamiento que exige la normatividad."⁴

Como se desprende del PDDU de Tláhuac, el poblado de Santiago Zapotitlán es vulnerable a los efectos de los impactos urbanos generados por la influencia o alteración de las obras públicas o privadas, consecuentes con los procesos de desarrollo y de habitabilidad que se han realizado en las zonas aledañas (verbigracia Línea 12 del STCM) lo cual ha propiciado la generación o crecimiento de nuevos núcleos de población que lo circundan o que son contiguos a sus márgenes y que a causa de este desdoblamiento acabarían conformando una unidad funcional proclive a la perdiendo de sus características incluidos sus paisajes tradicionales.

Lo anterior, se comprende de las propias imágenes del proyecto, en el cual se aprecia claramente que existen en la zona dos polígonos que limitan zona patrimonial, por lo que en este caso lo que hay que tomar en cuenta es la vinculación de tales factores que son zonas adyacentes al proyecto constructivo que se pretende realizar con lo que implica que el paisaje urbano podría ser afectado o el paisaje tradicional como lo refiere el PDDDU, al establecer expresamente que en los poblados con rasgos patrimoniales como entre otros **Santiago Zapotitlán**, se conserven ciertos rasgos que identifican el carácter del paisaje tradicional, determinando gamas cromáticas para fachadas contiguas a sus centros históricos, con un alumbrado apropiado y mantenimiento de sus espacios públicos, y no olvidar que el cuidado del paisaje urbano motiva a la apropiación del sitio, el arraigo y la identidad de los habitantes con su entorno patrimonial como bien colectivo. Lo cual se ilustra en los términos siguientes:

Parroquia de San Francisco de Asís



- Elemento catalogado INAH, construcción S.XVI
- Distancia 800 mts.

⁴ ibídem



Es impreciso y contrario a la realidad y a la Imagen Objetivo del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Tláhuac, por los siguientes razonamientos:

En primera instancia, la referencia de que el predio que se analiza únicamente cuenta con la posibilidad de tener un local comercial de 40m² resulta equivocada, ya que si bien dicha determinación la establece la Norma de Ordenación Particular "Usos complementarios en Zonificación Habitacional (H)", la misma le es aplicable a los predios con zonificación Habitacional (H) no Habitacional con Comercio en Planta Baja, como es el caso del predio referido. Por lo que los usos de suelo permitidos en la zonificación HC (verbigracia: cafeterías, oficinas, mercados, minisúpers, restaurantes) pueden ejercerse en el predio en una superficie de 12,546.506 m² y no 40 m².

En segunda instancia, respecto al argumento de que por la ubicación, infraestructura y tamaño del predio debe tener una zonificación HM, el PDDU de Tláhuac, **no establece taxativamente que los predios por su tamaño puedan ser objeto de aplicación de determina zonificación, pues ello depende más bien de las características y necesidades del entorno urbano, así como a la imagen objetivo que guarda el citado Programa.**

En este sentido, la imagen Objetivo de dicho Programa busca lo siguiente:

- Fomentar la saturación y aprovechamiento de los lotes baldíos y subutilizados, con el objeto de absorber el crecimiento natural y social que se estima en los próximos años, estimulando el reciclamiento de algunas zonas con baja densidad.
- **Rescatar, conservar y preservar el carácter histórico, artístico y cultural de los poblados de San Andrés Mixquic, San Francisco Tlaltenco, Santiago Zapotitlán, San Pedro Tláhuac, Santa Catarina Yecahuizotl, San Juan Iztayopan y San Nicolás Tetelco, el aprovechamiento y mejoramiento de los inmuebles patrimoniales y por lo tanto fomentar su reconocimiento y protección por la población.**
- Consolidar, proteger y rescatar los elementos afectos al patrimonio cultural urbano de la Delegación⁶

Lo anterior se tradujo en que el PDDU de Tláhuac determinara que les corresponde la zonificación Habitacional con Comercio en Planta Baja (HC) a las áreas donde existe vivienda con comercio en planta baja, así como en algunos corredores que cuentan con características de ubicación en donde es recomendable la aplicación de este uso.⁷ **En este sentido, el predio referido, contrario a lo manifestado por el solicitante, se ubica en una zona en donde actualmente converge el uso habitacional con habitacional con comercio en planta baja, como es el caso de Av. Tláhuac y Av. San Rafael Atlixco⁸ así que atiende al uso preponderante en la zona.**

Adicionalmente, el predio se encuentra ubicado en el Barrio de Santiago Centro, el cual forma parte de uno de los pueblos originarios de la Alcaldía Tláhuac (como se

⁶ Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Tláhuac, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de septiembre de 2008, págs. 90 y 91

⁷ Ibídem pág. 101

⁸ Reconocimiento de Hechos realizado por personal adscrito a la PAOT el día 08 de enero de 2019



abordará más adelante), de ahí que resulte necesario considerar que en la zona prevalearon zonificaciones H y HC, y se reserve la zonificación HM a corredores urbanos como Av. Tláhuac, pero en el tramo donde impera la zonificación meramente habitacional y cercana a otras vialidades primarias (verbigracia Periférico), zona en donde dicho sea de paso se encuentran ubicadas dos grandes plazas comerciales: Plaza Las Antenas y Plaza Comercial "La Estrella", así como una tienda de auto servicio denominada "Wal-Mart", sitios a los cuales se puede llegar mediante la utilización de la Línea 12 del metro, a 5, 6 y 3 estaciones de distancia respectivamente.⁹

En todo caso, existen zonas cercanas al predio que pueden satisfacer las necesidades básicas de la población circundante, encontrándose Centros de Abasto con venta al público en general como son "Supermercado Mayorista DZ Tláhuac" y "El Puma Abarrotero Tláhuac"¹⁰

Por último, el planteamiento de la pertinencia de la modificación del Programa respecto a que "(...) La plaza comercial propuesta no impactará a la zona (...) se respeta la altura permitida, el área libre permitida, con una intensidad de construcción menor a la permitida (...)", es impreciso, ya que si bien el proyecto desarrollado en la propuesta contempla solo un nivel y cuenta con área libre mayor a los permitidos actualmente, lo cierto es que el texto normativo propuesto conserva el mismo número de niveles y área libre, pero con la ventaja para el solicitante de que con la zonificación HM podrán aperturar usos de impacto zonal y vecinal como restaurantes con venta de bebidas alcohólicas, restaurantes bares, cantinas, bares, video-bares, centros nocturnos, discotecas, cervecerías y pulquerías, con todo lo que ello implica.

Esto es, lo que se busca como el propio Programa lo establece es **rescatar, conservar y preservar el carácter histórico, artístico y cultural de los poblados lo que incluye Santiago Zapotitlán, es por ello que es atinado concluir que este tipo de desarrollos tienen que revitalizar rescatar, conservar, y preservar zonas culturales de los poblados, lo cual tiene sustento y justificación en el PDDDU, que en su parte conducente establece lo siguiente:**

"De conformidad con lo establecido por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los objetivos particulares que persigue el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, se rigen bajo los principios de un desarrollo integral y sustentable, estableciendo una serie de objetivos fundamentales, dentro de las cuales destacan para Tláhuac:

(...)

Revitalizar las zonas patrimoniales y monumentos históricos y propiciar la consolidación de la imagen e identidad en colonias, barrios y Poblados Rurales.

Para dar una claridad a lo antes expuesto, se han planteado los siguientes objetivos básicos de trabajo:

(...)

Rescatar, conservar y preservar el carácter histórico, artístico y cultural de los poblados de San Andrés Mixquic, San Francisco Tlaltenco, Santiago Zapotitlán, San Pedro Tláhuac, Santa Catarina Yecahuizotl, San Juan Ixtayopan y San Nicolás Tetelco, el aprovechamiento y

⁹ Consulta Google Maps

¹⁰ Consulta Google Maps



mejoramiento de los inmuebles patrimoniales y por lo tanto fomentar su reconocimiento y protección por la población."

Lo anterior, guarda coincidencia con las estrategias planteadas en el Programa Delegacional establecido en las tablas siguientes:

Paisaje Urbano

PROGRAMA	UBICACIÓN	PLAZO DE EJECUCIÓN
Fortalecer y difundir la Identidad Cultural de los pueblos, barrios y colonias, rescatando aquellos elementos urbanos y arquitectónicos que denoten los valores y costumbres de la población y permitan la creación de un lenguaje estético que conjugue la modernidad y la tradición y que armonice con los valores naturales del entorno.	Al interior de la Delegación	Corto, mediano y largo
Formar zonas de integración en el entorno de los elementos del Patrimonio Cultural; así como de Espacios Abiertos, Plazas y Jardines.	En toda la Delegación	Corto y mediano
Promover el mejoramiento y restauración de las edificaciones con valor histórico y cultural.	En las 7 Zonas Patrimoniales de la Delegación	Mediano
Realizar Programas de Forestación Vial, de Áreas Verdes, Parques y Jardines.	En toda la Delegación	Corto y mediano
Normar y regular los anuncios comerciales, para integrarlos al paisaje urbano.	En toda la Delegación	Corto, mediano y largo
Mejoramiento de Imagen Urbana en fachadas de edificaciones, en espacios abiertos y áreas de recreación y esparcimiento	En toda la Delegación	Corto y mediano
Proteger los elementos del paisaje natural, buscando su integración con las áreas urbanas y rurales.	En toda la Delegación	Corto, mediano y largo
Promover el rescate e identidad cultural e histórica de cada uno de los Pueblos y Barrios a través del diseño de las fachadas de las construcciones existentes, a través de la utilización de ciertos materiales en los acabados, colores, formas, texturas, y nomenclatura.	En Pueblos, Barrios de la Delegación	Corto y mediano
Programa de Señalización, Nomenclatura, Balizamiento y Alumbrado de calles.	En toda la Delegación	Corto y mediano
Ampliación y construcción de banquetas.	Calles: Madero, Avenida Sur del Comercio, Camino Real, Ramos Millán, Providencia, Panal, Buena Suerte, Porvenir, Santa Cruz,	Corto y mediano

c) Movilidad

La movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de movilidad que permita satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo, en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad.

En este sentido, la modificación propuesta al PDDU de Tláhuac con la finalidad de permitir la construcción de una Plaza Comercial, **tendría impactos negativos en la movilidad y la seguridad vial de la Av. Tláhuac, característica por ser una vía principal de acceso a las Áreas de Conservación Patrimonial colindantes.**

Por lo tanto, resulta importante considerar las posibles influencias o alteraciones generadas por la obra y actividades que deriven de la construcción de la Plaza Comercial, sobre los desplazamientos de personas y bienes, a fin de evitar o reducir los efectos



negativos sobre la calidad de vida, la competitividad urbana, el desarrollo urbano sustentable y la funcionalidad de la vía pública, asegurando la reducción de las externalidades negativas de la movilidad en congruencia con el Programa Integral de Movilidad, el Programa Integral de Seguridad Vial, el Programa General de Desarrollo Urbano y los principios establecidos en la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

d) Factibilidad del servicio de agua

De conformidad con el artículo 4, fracción XV, de la Ley de Aguas, el dictamen de factibilidad es la opinión técnica, de carácter vinculante y obligatoria, que emite la dependencia encargada de la operación hidráulica en la Ciudad de México, relativa a la dotación de los servicios hidráulicos de agua potable, agua residual tratada y drenaje, previo a la obtención de la Licencia de Construcción (Manifestación de construcción en la actualidad).

La Ley de Aguas del Distrito Federal consagra en su artículo 62 la facultad del Sistema de Aguas para dictaminar la factibilidad del otorgamiento del servicio a nuevos fraccionamientos, conjuntos habitacionales, comerciales, industriales, mixtos o de otro uso, junto con los casos de ampliación o modificación del uso o destino de inmuebles, **bajo la consideración de la disponibilidad del agua y la infraestructura para su prestación**; en el caso del otorgamiento de la factibilidad de servicios, le corresponde al Sistema de Aguas de la Ciudad de México establecer el cálculo hidráulico en la red disponible complementándolo con aforos (mediciones), monitoreos para su aprobación o su negativa.

En el caso particular, no obstante que este procedimiento está regulado por la Ley de Desarrollo Urbano vigente es necesario considerar que el propio PDDDU **se rigen bajo los principios de un desarrollo integral y sustentable, lo cual conlleva a considerar que en dicha zona existen ciertas consideraciones específicas con respecto del estado que guarda la infraestructura hidráulica, de lo que se desprende que la disponibilidad de agua e infraestructura en dicha zona es limitada, lo cual se precisa en dicho programa en los términos de las tablas siguientes:**



Infraestructura Hidráulica

PROGRAMA	UBICACIÓN	PLAZO DE EJECUCIÓN
Terminación del Pozo de Agua Potable San Lorenzo Tezonco, que beneficiará a las colonias Miguel Hidalgo, Agrícola Metropolitana y las Villas de Los Trabajadores y Centroamericana.	Avenida La Turba esquina Heberto Castillo, colonia Miguel Hidalgo	Mediano
Perforación de un pozo para agua potable con planta potabilizadora a su pie en el interior del Deportivo Gitana, el beneficio se reflejará en las colonias Del Mar, La Turba y Nopalera.	Esquina de la Calle Gitana y Lisa en colonia Del Mar	Mediano
Efectuar una reconstrucción integral de la Red Secundaria de agua potable en colonias y pueblos del área delegacional, con el que se evitará la incidencia de fugas de agua potable.	Colonias del Mar, Agrícola Metropolitana, La Conchita Zapotitlán, Granjas Cabrera, Nopalera, Santa Cecilia, <u>Pueblos de Zapotitlán</u> , Tlaltenco, Santa Catarina y Mixquic	Corto
Construcción de Tanque de Almacenamiento y Regulación de Agua Potable en la parte alta de la colonia Olivar Santa María, en San Juan Ixtayopan,	Cota mas alta de la calle Pabellón Tricolor	Mediano

(...)

Reequipamiento total de los rebombes Tetelco, San Juan Ixtayopan, Tláhuac, Tlaltenco, Zapotitlán, Zapotitla y Santa Catarina No. 8, con el fin de evitar las fallas mecánicas y eléctricas frecuentes en los equipos de bombeo, debido a la edad de los mismos.	Vicente Guerrero s/n. colonia Emiliano Zapata (planta Tetelco), Palmas S/n. Ampliación La Conchita S. J. I. (planta San Juan Ixtayopan), Mina esquina Atlixco Pueblo Tláhuac (planta Tláhuac), Eje 10 sur esquina Cerro de Guadalupe Pueblo de Tlaltenco (planta Tlaltenco), F. Ángeles esquina Avenida Tláhuac <u>Pueblo de Zapotitlán</u> (Planta Zapotitlán), Juárez esquina Juan de Dios Peza Pueblo de Zapotitlán (planta Zapotitla) y dentro del panteón de San Lorenzo Tezonco (Planta Santa Catarina No. 8)	Mediano
---	---	---------

Fuente: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Tláhuac

e) Cuestiones de riesgo

La fuerza de la naturaleza se manifiesta a través de fenómenos que pueden generar peligro para las personas como sismos, ciclones tropicales, inundaciones, deslaves, incendios, entre otros; para la Ciudad de México los sismos, inundaciones y deslaves, por la energía con que se llevan a cabo, el tamaño del área y la frecuencia, pueden afectar gravemente los asentamientos humanos con altas concentraciones, combinado con aquellos que son irregulares de mayor vulnerabilidad en zonas de peligro, propician gran peligro de desastre provocando la pérdida de personas, bienes, infraestructura, que, por tanto, representa alto costo para la ciudad y para el país. Para el sector ambiental destacan los daños en infraestructura hidráulica, de manejo de residuos sólidos o de la existencia en las unidades de manejo ambiental o áreas naturales protegidas y suelo de conservación, costos de rehabilitación, reforestación u obras destinadas a mitigar el impacto de fenómenos futuros en el medio ambiente generado principalmente por los efectos del cambio climático o por las mismas actividades humanas.



Referido lo anterior, la prevención y mitigación de desastres debe considerar al conjunto de acciones que realiza el gobierno de la Ciudad de México en colaboración con la federación y la ciudadanía para asegurar que no se genere un desastre provocado por el hombre, o que, si sucede, no perjudique de tal manera que afecte la vida e integridad de la población. Los fenómenos naturales no se pueden evitar, pero sí se puede reducir los daños que causa.

La prevención atiende a la aplicación de medidas para evitar que un evento, fenómeno natural o actividad del hombre se convierta en un desastre; en tanto, la mitigación es la aplicación de acciones para reducir la vulnerabilidad frente a ciertas amenazas. Conceptos como vulnerabilidad, definida como la susceptibilidad o propensión de un agente afectable a sufrir daños o pérdidas ante la presencia de un agente perturbador, determinado por factores físicos, sociales, económicos y ambientales; y resiliencia, término reconocido en ordenamientos internacionales y retomado en el Plan General de Protección Civil y en la Ley General de Protección Civil como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgo.

En el caso específico, resulta que de la revisión del proyecto no se desprenden medidas que prevengan el riesgo en la zona, máxime que de acuerdo al PDDU para Tláhuac, se establece que dicho poblado en donde se desarrollara el proyecto es una zona con riesgo geológico lo cual se acredita con las tablas siguientes del propio Programa:

Tabla 33. Riesgo Geológico en Tláhuac

TIPO DE RIESGO	PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA	UBICACIÓN
Sismos	Alta y Muy alta vulnerabilidad sísmica en construcciones de 1 a 3 pisos de altura.	Zona Pantanosa localizada en el extremo sur del Eje 10 Sur y norte del Pueblo San Juan Ixtayopan.
	Vulnerabilidad sísmica en construcciones de 6 a 10 pisos de altura.	
	Vulnerabilidad sísmica en construcciones de 13 a 20 pisos de altura.	
Fallas	Afectación de inmuebles	31 fallas, con incidencia en las siguientes colonias: Miguel Hidalgo (2), Villa Centroamericana (3), La Estación (1), Santa Catarina (2), San Juan Ixtayopan (3), Zapotitlán (1), Mixquic, (1) y Del Mar (18).
Inestabilidad de Laderas	Asentamientos Irregulares	Pueblo de San Juan Ixtayopan
Taludes		Coordinación Zapotitla.
Volcán Popocatepetl	Emisión de Cenizas	Toda la Delegación

Fuente: Atlas Delegacional de Riesgos 2006-2009 y Secretaría de Protección Civil / UNAM en página:
http://www.proteccioncivil.df.gob.mx/mapas_sgm/mapas_sgm2.html



Prevención y Atención de Riesgos Urbanos

PROGRAMA	UBICACIÓN	PLAZO DE EJECUCIÓN
Impedir y/o controlar el Crecimiento Urbano en las Zonas de Riesgo.	Zonas aledañas a barrancas, cauces, a Zonas de Explotación de Minas, a Suelos Inestables e Inundables a Zonas de grietas y fallas geológicas	Corto, mediano y largo
Impedir el Crecimiento Urbano en las Zonas de Riesgo.	Zonas aledañas a barrancas, cauces, a Zonas de Explotación de Minas, a Suelos Inestables e Inundables	Corto, mediano y largo
Reubicar los Asentamientos Humanos Irregulares que se asienten en Zonas de Alto Riesgo.	Poblados rurales y en Suelo de Conservación de la Delegación	Corto y mediano
Promover la creación de un Programa de atención de riesgos, específico para los Asentamientos Humanos Irregulares (inestabilidad de laderas).	Poblados rurales y en Suelo de Conservación de la Delegación	Corto y mediano
Desarrollar un Programa de Protección Civil y difundir entre la población las acciones a realizar en caso de contingencia.	Toda la Delegación	Corto
Actualizar y difundir ante la población, la información correspondiente al Atlas de Riesgo de la Delegación.	Toda la Delegación	Corto, Mediano y Largo
Determinar de manera precisa, la posible afectación a inmuebles a partir de fallas geológicas.	Toda la Delegación, particularmente en: Zona concentradora de equipamiento en la Colonia Del Mar delimitado por las calles Océano, Tiburón, Camarón y Sirena, Inmediaciones del Poblado "San Juan Ixtayopan" e inmediaciones de Estación de Servicio cerca al Pueblo "Santa Catarina Yecahuizotl"	Corto

f) Pueblos Originarios y Derechos Culturales

El PDDU de Tláhuac establece en el apartado de antecedentes históricos una serie de elementos que permitieron la consolidación urbana y definición de la Delegación (ahora Alcaldía) de Tláhuac, entre ellos destaca la relevancia de sus pueblos originarios:

"Con una estructura básica de 7 pueblos, la mancha urbana ha crecido en las tierras ejidales. En particular, en los últimos 30 años los Ejidos Zapotitlán y San Francisco Tlaltenco se han fraccionado progresivamente, para integrarse al área urbana que crece desde Iztapalapa, con la Avenida Tláhuac como eje vial.

El primer decreto de conformación de la Ciudad de México y el Distrito Federal fue publicado el 25 de marzo de 1855 en el Diario Oficial, designando a Tláhuac y sus 7 pueblos como parte del Distrito Federal, perteneciendo a la prefectura de Tlalpan.

(...)



A partir de entonces, el Pueblo de Tláhuac pasa a ser cabecera delegacional conformada por los 7 pueblos originarios San Pedro Tláhuac, Santiago Zapotitlán, San Francisco Tlaltenco, Santa Catarina Yecahuitzotl, San Juan Ixtayopan, San Nicolás Tetelco y San Andrés Mixquic. (...)"¹¹

En este sentido, el Estado mexicano cuenta con un marco normativo que señala el deber de garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales ratificados, así como realizar el control de las normas y de los actos de autoridad en concordancia con dicho marco normativo, teniendo énfasis en la tutela de derechos de personas y colectivos en condiciones de vulnerabilidad como lo son las comunidades y pueblos indígenas, las comunidades equiparables y los pueblos originarios. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración del Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, tutelan el derecho a la información oportuna, accesible y suficiente, así como la participación y consulta. Estos elementos deben ser considerados por el promovente atendiendo al tipo de proyecto y ubicación del mismo.

En suma, existen hitos (puntos de referencia, en el cual el espectador no entra en él, sino que es exterior. Un objeto físico definido con bastante sencillez, por ejemplo, una edificación)¹² cercanos al proyecto de Plaza Comercial como es el caso del Panteón San Francisco (350 mts.), Parroquia de San Francisco de Asís, construcción del S. XVI catalogado por el INAH¹³ (800 mts.)¹⁴ que resultarían vulnerados con la ruptura de la imagen de la zona en detrimento de los derechos culturales de los habitantes del pueblo originario de Santiago Zapotitlán.

El derecho a la cultura, se encuentra reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano "Declaración de Estocolmo", el Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador". De una interpretación integral y sistemática de estos instrumentos internacionales, es posible definir que el derecho a la cultura, abarca al menos tres aspectos fundamentales siendo los siguientes:

- a) El derecho a la creación intelectual;
- b) El derecho al acceso a los bienes y servicios culturales; y,

¹¹ Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Tláhuac, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de septiembre de 2008, pág. 12

¹² Consultado en la página 79 de la "Iniciativa Ciudadana para el Cambio de Zonificación de HC a HM con uso de suelo Plaza Comercial".

¹³ Tabla 32. Elementos Catalogados, INAH del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Tláhuac, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de septiembre de 2008, pág. 53

¹⁴ Consulta Google Maps



c) El derecho a que el patrimonio cultural sea conservado y difundido.

Formando parte, estas acciones, de nuestro derecho positivo, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 1º de nuestra Constitución.

En el caso que nos ocupa, el autorizar el cambio de uso de suelo en los términos expuestos por el promovente podría vulnerar el marco jurídico constitucional y convencional en cuanto a los derechos culturales del pueblo originario de Santiago Zapotitlán se refiere, pues el proyecto presentado no realiza un exhaustivo análisis sobre la colindancia del proyecto con **Áreas de Conservación Patrimonial, Zona Histórica como lo es Barrio Santa Ana Centro, el Pueblo de San Francisco Tlaltenco y Santiago Zapotitlán; y con Suelo de Conservación con zonificación de Áreas de Producción Rural Agroindustrial (PRA) así como Preservación Ecológica (PE).**¹⁵

De lo expuesto, en el caso que nos ocupa al tratarse de un pueblo originario el lugar en donde se desarrolla el proyecto resulta aplicable lo previsto en los artículos 1, 2, base B, fracciones I y IX, 34, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 8, de la Declaración de Defensores de los Derechos Humanos, la participación y consulta en el caso que no ocupa no reunió los requisitos siguientes:

- Consulta previa, libre e informada tendiente al reconocimiento y consentimiento de los pueblos indígenas o comunidades.
- Los ciudadanos deben de gozar del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos de su país.
- Es el derecho de los ciudadanos a que el Estado garantice que las decisiones sean tomadas considerando a la población y sus necesidades.
- El Estado está obligado a la apertura de un proceso de comunicación y dialogo.
- Atendiendo al principio de máxima transparencia.
- Objeto es que toda persona consulte, valore y conozca proyectos, además de que sean escuchados y tomados en cuenta de las acciones que repercutirán en sus vidas.
- El Estado debe abrir canales institucionales apropiados.

Esto es, en proyectos en los que se involucre pueblos originarios se debe de considerar que la participación y consulta debe ser abriendo o generando canales institucionales apropiados, atendiendo al principio de máxima transparencia, con el objeto de que toda persona consulte, valore y conozca proyectos, además de que sean escuchados y tomados en cuenta de las acciones que repercutirán en sus vidas, buscando un acercamiento a las comunidades o hacerles partícipes de las determinaciones de manera

¹⁵ Plano Clave E-3 del PDDU de Tláhuac



eficiente por algún medio de comunicación acorde a la época actual, o por otros medios acorde a las necesidades de los grupos.

De lo anterior, se concluye que los ciudadanos mexicanos deben de gozar del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, a ser escuchadas y tomadas en cuenta cuando los gobiernos tengan planeado impulsar proyectos de desarrollo e infraestructura que puedan afectar sus vidas implementando canales institucionales apropiados.

4.- En relación a los conceptos de orden público e interés social que caracteriza a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, debe tomarse en cuenta que están correlacionados, ya que, el primero, **tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas**, de procurar un bienestar o impedir afectaciones a la población; y, respecto del segundo, debe considerarse el hecho, acto o situación, que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, **le evite un trastorno o mal público**. Por lo tanto, las disposiciones de orden público deben entenderse como aquellas plasmadas en los ordenamientos legales cuyo fin inmediato y directo sea tutelar derechos de la colectividad, de esta manera evitar algún trastorno, desventaja y procurar la satisfacción de necesidades o beneficios.

Por lo anterior, la Iniciativa Ciudadana en comento busca individualizar una prerrogativa mediante una indebida motivación la cual carece de una visión integral de la zona, ya que no prevé los posibles impactos que se aparejarían en caso de aprobar una modificación al PDDU Tláhuac en los términos expuestos.

La Procuraduría, como autoridad ambiental y del ordenamiento territorial, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía operativa y financiera para el desempeño de sus funciones, la cual tiene por objeto la **defensa de los derechos de toda persona a disfrutar de un ambiente sano para su desarrollo y bienestar, mediante la promoción y vigilancia de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial.**

5.- En este sentido, en términos de los artículos 4 fracción V, 42 fracciones II inciso i), IV, V y VI de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, esta Procuraduría, considera que los elementos vertidos en la iniciativa ciudadana con proyecto de decreto por el cual se reforman diversas disposiciones del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac, con respecto al predio ubicado en **Av. Tláhuac No. 6828, Colonia Barrio Santiago Centro, Santiago Zapotitlán, Delegación Tláhuac, ES DESFAVORABLE**, considerando que dicha Iniciativa no contiene los suficientes razonamientos jurídicos y técnicos para aceptarla, aunado a que carece de razonamientos sobre la constitucionalidad y convencionalidad del Decreto propuesto, en términos del artículo 35 fracción VII de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, pues **implicaría permitir un desarrollo comercial en una zona adyacente con Áreas de Conservación Patrimonial, Zona Histórica y Suelo de Conservación, afectaciones ambientales**



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO
CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS

PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO
Oficina del Procurador

(factibilidad de agua), así como emisión en considerar cuestiones de riesgo de la zona, todo ello en detrimento de la colectividad.

El fin de esta Procuraduría es cumplir lo establecido en el quinto y sexto párrafos del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al referir: toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, derecho que debe ser garantizado por el Estado y las autoridades.

Finalmente, es importante mencionar que el crecimiento urbano debe ser controlado y la función del desarrollo integral y sustentable de la propiedad urbana, debe ser en beneficio de las generaciones presentes y futuras de la Ciudad de México.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE
EL PROCURADOR**

MIGUEL ÁNGEL CANCINO AGUILAR

SAJ: 500/2715

DCPA: 530/465

M/EL/JARC/IMAH/EECN

