



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO
EN URBANISMO

LEGALIDAD Y ALCANCES JURÍDICOS DEL
BANDO 2, ASÍ COMO SUS IMPACTOS EN UN
CASO PARTICULAR

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN URBANISMO

PRESENTA:

EMMANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

DIRECTOR DE TESIS:

LEONARDO RIVEROS FRAGOSO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LEGALIDAD Y ALCANCES JURÍDICOS DEL BANDO 2, ASÍ COMO SUS IMPACTOS EN UN CASO PARTICULAR

EMMANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO
EN URBANISMO**



2009

TÍTULO:
**LEGALIDAD Y ALCANCES JURÍDICOS DEL
BANDO 2, ASÍ COMO SUS IMPACTOS EN UN
CASO PARTICULAR**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
URBANISMO PRESENTA:
EMMANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN
URBANISMO**

DIRECTOR DE TESIS:
LEONARDO RIVEROS FRAGOSO

SINODALES PROPIETARIOS:
**ESTHER MAYA PÉREZ
EDUARDO RAMÍREZ FAVELA**

SINODALES SUPLENTE:
**MARÍA SABÁS JUÁREZ DÍAZ
EFFITCHIA BOURNAZOU**

2009
emmanuelcolectivo@gmail.com

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. Marco Teórico	7
Planteamiento del problema	
Metodología	
Objetivos	
Contenido y alcance	
Procedimiento de investigación	
3. Marco Conceptual	9
Qué es un Bando	
Terminología	
Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	
Situación Jurídica del Bando 2	
4. Crónica y algunas reflexiones jurídicas acerca del Bando 2	20
5. La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la nación sobre la facultad reglamentaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de bandos, en el caso iniciado por inconformidades hacia el Bando 9	42
6. Estudio de caso: efectos y alcances jurídicos en perjuicio de un particular originados en el Bando 2	46
7. Conclusiones	52

1 Introducción.

El Bando 2 fue publicado el 7 de diciembre del año 2000 en la Gaceta Oficial¹ por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quiso regular el abuso, el desorden y la especulación inmobiliaria respecto al crecimiento urbano.

Sus planteamientos fueron recolectados de la sociedad y de los académicos durante la campaña política de elecciones para el cargo. Era necesario ordenar el crecimiento de la ciudad principalmente en tres nociones: restringir el crecimiento en las delegaciones periféricas y así proteger el suelo de conservación en situación de riesgo al interior de la capital; utilizar eficientemente la infraestructura existente en las delegaciones centrales, para lo cual era necesario atraer a nuevas poblaciones que habitaran nuevamente la zona central; y por último, promover proyectos de vivienda social para la gente humilde.

Las investigaciones documentales y de campo me llevan a plantear con certeza que el Bando 2 no tuvo, sin embargo, NINGÚN SUSTENTO JURÍDICO. No tuvo como base el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU - DF) de la ciudad de México vigente (el de 1996, que sólo exponía el problema del despoblamiento de las Delegaciones centrales y las invasiones a las áreas naturales protegidas y de recarga de acuíferos), ni tomó en cuenta los mandatos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que además rigen particularmente para los gobiernos municipales (que es donde se faculta a dichos gobiernos a expedir bandos). No tuvo asidero legal. Se cumplió sin embargo, asombrosamente. Todos lo mencionaban y muchos lo cumplían. Así lo iremos constatando más adelante.

El hecho convoca a una reflexión de fondo: en un País en el que la transgresión a la Ley es la norma, es decir en un País en el que el Estado de Derecho es constantemente violentado, se cumplió – en términos generales – un mandato gubernamental sin apoyo Legal. ¿Por qué?

Tal vez los involucrados por el Bando 2 sabían que transgredían alguna norma, y obedecieron el mandato no legal por una especie de reparación sustantiva de sus malos procedimientos.

¹ En la investigación no pudo encontrarse copia o archivo directamente de la Gaceta oficial de aquel día de diciembre. Se encontraron transcripciones en otros medios impresos y electrónicos.

Tal vez no había otra opción dados los candados impuestos desde la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y otras Instituciones públicas de la misma entidad; instrumentos y procedimientos prácticos y por encima de las normas y reglas previas que operaron para hacer cumplir al Bando 2.

El control y quizá la normatividad respecto a los movimientos que se dan en los negocios de la construcción y las transacciones inmobiliarias son hoy, según las apreciaciones más fundamentadas (como ha sido revelado por periodistas como Álvaro Delgado, o documentado y estudiado por el asesor de la ONU en la materia Eduardo Buscaglia) un espacio en que se mueven los capitales sucios del hampa organizada, del narcotráfico; uno de los sectores consentidos para operaciones de lavado de dinero y refugio de la corrupción. Observarlas, normarlas, calificarlas, hacerlas públicas es, sin duda, una tarea no de cualquier Bando, sino de una política pública claramente establecida, a la que tenga acceso la sociedad entera; tal vez este será el camino que tomarán nuevas reglamentaciones sobre el sector. Existen distintas versiones en medios electrónicos e impresos² que documentan por un lado el lavado de dinero realizado a través de la compra-venta de bienes inmuebles con la complicidad de “prestadores de nombre”, y que por otro lado nos hacen desconfiar de los “grandes inversionistas” infiltrados en cúpulas empresariales y políticas, con poder de decisión, cuyos capitales son por lo menos de dudosa procedencia.

No está planteado dentro de los objetivos y los alcances de la presente investigación el comprobar los vínculos ilícitos entre el crimen organizado, la industria de la construcción y los mercados inmobiliarios; no se pone en duda que en este sector de la economía existen mayoritariamente empresarios honestos y trabajadores. Aún así es importante mencionar lo anterior ya que con la reciente aprobación de una ley para el Distrito Federal que permite la EXTINCIÓN DE DOMINIO³, concebida para ‘remediar’ todos los casos en los que los criminales logran hacerse de distintos bienes para realizar y financiar sus actividades, se justifican investigaciones y futuras regulaciones para este sector de la economía. Previo a esto tal vez resultaba fácil y no cuestionable que un vendedor de departamentos vendiera dos o más viviendas a un solo comprador y en ocasiones recibiendo el pago de contado, o bien que algún promotor inmobiliario lograra vender un bien en un valor por encima de su precio real. Lo anterior sin necesidad de realizar indagaciones sobre el origen del capital.

² Periodistas y medios como los que trabajan en Proceso, Emeequis, Reforma, la Jornada, el Universal, Radio UNAM, Radio Bemba, Indigo media, etcétera.

³ Ley que continúa en la polémica y se aplicó en casos como el de “la ford” en Iztapalapa en el año 2008.

Como parte de la presente investigación daremos seguimiento a los acontecimientos en la prensa que se refieren al Bando 2, tomaremos en cuenta la reacción de la II Legislatura local que sucedió desde el año 2001 y terminó a la mitad del año 2003 (porque fue la Legislatura que mayor oposición generó en contra del Bando 2).

También daremos seguimiento a los informes de gobierno de los alcaldes delegacionales y funcionarios de las secretarías sobre la afectación del Bando 2 ocurridos en ese año de cambio de Legislatura. Reacciones de los representantes populares y los servidores públicos en contra y a favor.

Por medio de las resoluciones Judiciales sobre la validez o no del poder ejecutivo para emitir bandos y sus considerandos, observaremos como (para el caso del bando 9) la denominación incorrecta no trascendió la verdadera naturaleza jurídica de las facultades del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal. Dejando a la especulación lo que hubiera ocurrido si el Bando 2 hubiera sido el origen de la discusión jurídica, sobre todo en el impedimento del gobernado para poder reconocerlo y conocer su naturaleza, efectos y alcances jurídicos que le perjudicaban.

Para ilustrar un caso de un particular afectado por el Bando 2 se presenta un litigio de la Abogada María del Rosario Gutiérrez Pérez y otros licenciados; un caso de suspensión de actividades en la construcción de un bien inmueble habitacional a causa de nuevas reglamentaciones inducidas por el Bando 2, la oportunidad que la suspensión originó para que el predio fuera invadido por familias militantes del Frente Popular Francisco Villa y la sentencia definitiva de un juzgado para solucionar el despojo en pandilla ocurrido. El expediente sigue abierto ya que aún falta por recuperar los derechos de la firma desarrolladora sobre el inmueble que le permitirán no sólo terminar con los trabajos de construcción previamente suspendidos, sino también, recuperar los derechos adquiridos previamente al Bando 2 que reglamentan cierto uso de suelo y densidad habitacional para el predio.

2 Marco Teórico.

Hipótesis o planteamiento del problema.

El Bando 2 fue un documento informativo de una forma de ejercer las facultades del ejecutivo, que, sin tener sustento legal, conformó una manera de gobernar con resultados en los ámbitos que reglamentaba.

Metodología.

Es una investigación cualitativa interpretativa con diseño narrativo que analiza el fenómeno del Bando 2 en el ámbito de lo jurídico en tiempos determinados.

Para alcanzar los objetivos planteados se emplea la recolección y el análisis cronológico de datos registrados, teoría fundamentada en fuentes oficiales, así como un estudio de caso como muestra.

Los criterios de validez de la investigación provienen de las fuentes consultadas y su credibilidad.

Objetivo general.

Determinar la legalidad y los alcances jurídicos y de hecho del Bando 2, así como sus impactos en un caso particular.

Objetivos Particulares.

Conocer y opinar sobre las bondades y afectaciones ocasionadas por el Bando 2, los cambios a que obligó en materia jurídica y algunas de las afectaciones que ocasionó a particulares.

Documentar las reacciones de los actores políticos y empresariales en el tiempo en que se ejecutó el Bando 2 hasta el periodo electoral de 2006: El Gobierno de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal, La II Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tribunales Colegiados de la Novena Época, Algunos empresarios y académicos que expresaron sus opiniones en foros y seminarios.

Ilustrar y reflexionar alrededor de un caso de un particular afectado por disposición atribuida al Bando 2.

Contenido y Alcance.

Marco de conceptos asociados con los efectos del Bando 2; crónica de lo sucedido en el entorno político desde diciembre del año 2000 hasta el mismo mes del año 2005; la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) del 15 de enero del año 2003 y su resolución sobre la posible inconstitucionalidad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal al emitir Bandos; caso de estudio de un inmueble en construcción que se vio afectado por las disposiciones del Bando 2 y la situación procesal del litigio iniciado con ese motivo; conclusiones y comentarios alrededor de lo registrado en el trabajo.

Procedimientos de investigación.

Recolección de datos en diversas fuentes.

Inducción al tema dentro del seminario de titulación, con el Licenciado Leonardo Riveros Fragoso como tutor y el Arquitecto Salvador Gómez Rocha como compañero en el seminario de tesis bajo, la línea de investigación jurídica del Bando 2.

Investigación bibliográfica sobre aspectos conceptuales jurídicos del Bando 2.

Investigación en hemerotecas para documentar los sucesos alrededor del Bando 2 representados por los grupos políticos y empresariales desde el final del año 2000 hasta el 2005.

Análisis, síntesis y opinión del sustento jurídico del bando, las declaraciones y la oposición a la política de gobierno.

Estudio de caso de litigio llevado por la Licenciada María del Rosario Gutiérrez Pérez, generado por el Bando 2, para recuperar los derechos sobre un predio propiedad de un particular: derechos restringidos en su perjuicio, la invasión al predio por un grupo organizado, sentencia para la recuperación del predio⁴, avance para la recuperación del uso de suelo permitido originalmente para el propietario.

⁴ La sentencia fue para recuperar la propiedad del predio después de una invasión ocurrida en 2003, actualmente se continúa el proceso para recuperar el uso de suelo adquirido originalmente.

3 Marco Conceptual.

Qué es un Bando.

En la lucha de los caudillos revolucionarios (1910-1924) y la ocupación de poblados, ciudades, regiones, los bandos ocupaban el lugar de la Ley: 'orden y mando hacer...' era el imperativo.

En el Derecho administrativo español, es una manifestación solemne, emitida por el alcalde de un municipio, en la que se dirige públicamente a los ciudadanos para anunciarles o recordarles el obligado cumplimiento de normas en vigor, realizar aclaraciones a las mismas cuando sea necesario, pedir la colaboración de los vecinos, efectuar convocatorias populares o recomendaciones para la buena convivencia ciudadana, entre otros.

En España los bandos se emiten en respuesta a sucesos concretos o motivos coyunturales que aconsejen su publicación y, salvo en caso de urgencia manifiesta, no pueden contener disposiciones, prohibiciones o normas de carácter general, cuya promulgación debe efectuarse a través de ordenanzas o reglamentos⁵.

En el Derecho mexicano observamos la definición de un bando dentro la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Título Quinto, De los Estados de la Federación y del Distrito Federal, en el Artículo 115, Fracción Segunda ungue a LOS MUNICIPIOS de personalidad jurídica y les permite manejar su patrimonio conforme a la Ley (debido a que no hay órgano legislativo en el municipio, el bando también es una forma de expedir normas para llevar a cabo una regulación administrativa que tiene por objeto hacer operativas las leyes en el municipio mediante la expedición de bandos como el de policía y buen gobierno, basura, etcétera), y dice:

“...Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia Municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los Bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

A) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las

⁵ www.wikipedia.com 23 de octubre del año 2008.

controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

B) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento:

C) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 116 de esta Constitución;

D) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio Municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

E) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos C) y D) anteriores...”

Como podemos observar, la facultad de expedir bandos está dada originalmente a los Ayuntamientos; para que un Gobierno Estatal (la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal para el caso) pueda asumir facultades sobre funciones o servicios municipales (delegacionales) es necesario que previamente la Legislatura local así lo considere y autorice. No se puede equiparar a un municipio con un estado, tampoco con el Gobierno del Distrito Federal. Aún así, los Bandos publicados en el sexenio 2000-2006 fueron dirigidos a los ciudadanos por un lado para recordar EL IMPERATIVO DE NO AUMENTAR EL TAMAÑO DE LA MANCHA URBANA sobre todo dentro de las áreas naturales protegidas, suelos vitales para mejorar la calidad del aire y filtrar agua de lluvia a los mantos freáticos, por tanto se volvieron más severas las restricciones para la factibilidad del agua y el uso de suelo habitacional y comercial en las Delegaciones afectadas, tratando de reducirlos en su densidad e impacto.

Por otro lado, se convocó a la población a construir edificios habitacionales en las delegaciones centrales, y si bien en este caso se ‘ampliaron’ los derechos de los dueños de la tierra para construir y vender un número mayor de espacios habitacionales (se crearon también nuevos centros comerciales de servicio regional), con todas las ventajas competitivas otorgadas e incentivadas por la administración del Distrito Federal (como instrumentación de su política), fue gracias al secreto bancario y otras áreas de oportunidad detectadas (demanda de vivienda, localización privilegiada respecto a las Delegaciones periféricas,

plusvalía de terrenos) que los grandes capitales financieros (legales e ilegales por igual) no resistieron la tentación de invertir y en otros casos ‘lavar’ sus capitales en este tipo de negocios que les representaron una oportunidad de lucrar y especular con el suelo para su mejor ganancia.

Las disposiciones expresadas en la Constitución que aplican para la expedición de bandos no valen para el caso del Gobierno del Distrito Federal, ya que no hay punto de comparación entre las facultades, capacidades y limitantes de un presidente municipal de algún Estado con la responsabilidad y situación excepcional del Jefe de Gobierno del D.F.

No hay base constitucional para que el Jefe de Gobierno del D.F. emita formalmente bandos. Incluso dentro de la materia del Bando 2 (la modificación de programas de desarrollo urbano y cambios en el uso de suelo) la legalidad se complica aún más, ya que existen leyes, reglamentos y normas que regulan la planeación territorial, el desarrollo, la regulación sobre el uso del suelo, la protección al medio ambiente, la oferta de vivienda social por parte del Estado (entre otras)... y que en todos los casos se consideran jerárquicamente superiores a un bando. Si hubiera existido oposición organizada de la población, o si se hubiera obstaculizado el interés de algún grupo de poder para resultar en un perjuicio final, seguramente se habría podido impugnar la arbitrariedad del Bando 2 y detener sus afectaciones por lo menos hasta la aprobación del siguiente PGDU-DF.

Terminología.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

“Ley Creada para ordenar el desarrollo, la conservación y el mejoramiento del Distrito Federal, y determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques del mismo. Fue promulgada el 30 de diciembre de 1975.”⁶

Ley General de Asentamientos Humanos.

“Ley promulgada el 20 de mayo de 1976 con el propósito de fijar normas básicas para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y definir los principios con los que el Estado determinaría provisiones, usos, reservas, destinos de áreas y predios. Expedida, asimismo, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.”⁷

Administración Urbana.

“Conjunto de disposiciones legales; de instituciones, organismos, mecanismos y acciones que tienen como fin gobernar o regir las diversas actividades realizadas cotidiana o eventualmente en el medio urbano; especialmente las relacionadas con los objetivos del servicio público del Estado.”⁸

Política Pública.

“Son los lineamientos y criterios de acción que, derivados de los fines y objetivos de las políticas global y sectorial, debidamente articulados a la base administrativa y legal, son elegidos como guías en el proceso de toma de decisiones y en la formulación de estrategias y programas específicos.”⁹

Conservación.

“Es la acción que, de acuerdo con lo previsto en los planes de desarrollo urbano de conformidad con las leyes vigentes, se orienta a mantener el equilibrio ecológico, el buen estado de las obras materiales... y en general todo aquello que constituye el acervo histórico, cultural, social y ambiental de los centros de población.”¹⁰

⁶ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. “Glosario de términos sobre asentamientos humanos”. 1985.

⁷ *Op. Cit.*

⁸ *Op. Cit.*

⁹ *Op. Cit.*

¹⁰ *Op. Cit.*

Impacto Ambiental.

“El informe de impacto ambiental es preparado por alguna dependencia oficial o por consultores especializados en el área, para conocer la valuación del impacto sobre el medio ambiente ocasionado por alguna obra o proyecto, para ser revisado y comentado por todas las dependencias oficiales que tengan conexión con la preservación del ambiente.”¹¹

Régimen de Propiedad.

Es el conjunto de disposiciones legales que establecen la extensión, el objeto, el contenido de la propiedad, la protección de que goza y los medios para constituirla.

“El sistema de propiedad se estructura a partir del Artículo 27 constitucional, el que señala la propiedad originaria de la Nación (La Nación, que debe entenderse como el Estado compuesto por territorio, población y gobierno, éste último constituido por los tres poderes, a saber: ejecutivo, legislativo y judicial.) Sobre tierras y aguas, admitiéndose constitucionalmente que ciertos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada y permanecen bajo su dominio directo.”¹²

Tenencia de la Tierra.

“Es la ocupación y posesión actual y material de una determinada superficie de la tierra. Es el conjunto de disposiciones legales que establecen los actos constitutivos de la posesión, los requisitos conforme a los cuales debe ejercerse y los derechos y obligaciones que generan.

Los actos y requisitos para poseer una determinada superficie de tierra dependen del régimen de propiedad al que pertenezca. Por ejemplo: en la propiedad privada la posesión puede ejercerse por el propietario o por cualquier tercero, mediando o no entre ellos, contratos o convenios, mismos que se regulan a través de códigos civiles.”¹³

Uso del Suelo

Término que en planeación urbana designa el propósito específico que se da a la ocupación o empleo de un terreno.

¹¹ *Op. Cit.*

¹² *Op. Cit.*

¹³ *Op. Cit.*

“EL crecimiento y desarrollo de las ciudades y, en consecuencia, el proceso en extensión de la urbanización, así como el carácter del régimen de tenencia de la tierra urbana, han hecho que el suelo adquiera un valor comercial. La noción de uso de suelo adquiere entonces una nueva connotación, además de simple ocupación para realizar una actividad, sirve para relacionar su uso con la obtención de una renta, plusvalía o beneficio que se extrae de él.

Asimismo, las autoridades gubernamentales, determinan lineamientos específicos sobre el uso al que deberán destinarse los terrenos que corresponden a su jurisdicción, con el propósito de promover un desarrollo más ventajoso para el conjunto de la comunidad, por ejemplo: uso industrial, residencial, comercial, recreativo y otros, de acuerdo con diferentes planes generales y/o parciales de desarrollo urbano.”¹⁴

Derechos Adquiridos.

“Son aquéllos que pasan a formar parte del patrimonio de una persona, como consecuencia de la realización de un presupuesto necesario para su nacimiento o adquisición, y que no pueden ser afectados por una ley posterior... El concepto de derechos adquiridos tiene gran importancia para la determinación de los alcances de una ley en sus efectos retroactivos... México los ha reconocido, siempre y cuando no contravengan sus disposiciones internas”.¹⁵

Derechos de Propiedad.

“La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.”¹⁶

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a la propiedad privada en el primer párrafo del Artículo 27 que dispone “...La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...”

“Es el Estado el que, al interpretar el interés público, puede limitar la propiedad privada a través de dos medios: la expropiación y la imposición de modalidades”.¹⁷

¹⁴ *Op. Cit.*

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM – Porrúa, México, p. 1244

¹⁶ Casso y Romero, Ignacio de, *Diccionario de derecho privado Tomo II*, Labor, España, 1961, p.3148.

Los atributos que tradicionalmente se han dado a la propiedad son: usos, disfrute y disposición, es decir, “el derecho de usar la cosa, aprovechar sus frutos y disponer de ella. De esta manera, las modalidades se traducen generalmente en restricciones o limitaciones que se imponen al propietario, de forma temporal o transitoria para usar, gozar y disponer de la cosa de su propiedad, pero sin extinguir este derecho. Algunas veces, sin embargo, la modalidad puede no ser una limitación o restricción a la propiedad, sino, por el contrario, puede constituir una ampliación o protección especial para el derecho de propiedad... debe destacarse que las modalidades sólo pueden imponerse cuando está de por medio el interés público o social... por esta razón... no pueden establecerse limitativamente y de una vez para siempre, pues al modificarse las exigencias de dicho interés deben variar también las modalidades”.¹⁸

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

“Los Planes (y Programas) de Desarrollo Urbano son parte integrante del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano y, además de vincularse con todos los niveles que abarcan; se relacionan también con el Plan Global de Desarrollo y los distintos planes y programas sectoriales en la medida en que éstos inciden en los asentamientos humanos. Son instrumentos jurídico- técnicos que tienen por objeto ordenar y regular el proceso del desarrollo urbano de los centros de población; establecer las bases para las acciones del mejoramiento, conservación y crecimiento de éstos, y definir sus reservas, provisiones, usos y destinos del suelo, con la finalidad de mejorar el nivel de vida de los habitantes, consecuentemente con los principios conferidos en la Ley General de Asentamientos Humanos y las leyes estatales en la materia.”¹⁹

El Bando 2 debería haber reglamentado con base en un proceso de planeación en ley y en sus formas. El compañero de tesis en la investigación jurídica Salvador Gómez Rocha explica el procedimiento que responde a derecho como “un sistema de planeación que va de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Ley General de Asentamientos Humanos de la que se deriva el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, a las leyes estatales de desarrollo urbano, que dan nacimiento a la regulación de los planes o programas estatales, municipales,

¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM – Porrúa, México, p. 2542.

¹⁸ *Op. Cit.*

¹⁹ Secretaría de Asentamientos Humanos y obras Públicas. “Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población”. Enero 1981. Subsecretaría de Asentamientos Humanos y Dirección general de Centros de Población. Pag. 21.

de centro de población y derivados como el caso de los delegacionales que contienen la zonificación con los usos del suelo”. También indica la fundamentación jurídica que debiera seguirse para el objeto de la regulación explicando la:

“Fundamentación Jurídica de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25, 26, 27, 115 y 122.
- Ley General de Asentamientos Humanos, artículos: 1°, 2°, 4°, 5°, 8°, 11, 12, 16, 19, 20, 21, 32, 33, 49 y 53.
- Ley de Planeación, artículos: 2°, 3°, 20, 37 y 38.
- Ley Agraria, artículos: 2°, 52, 56, 63, 64, 65, 66, 73 y 87.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículos: 36, 40, 42 fracción IX y 119.
- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, artículos: 10 fracción I, 11, 13 fracción III y 70.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos: 4°, 5°, 21, y 32.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos: 1°, 2°, 5°, 24 y 25.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículos: 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 7° fracción XXIV, 9° fracción I, 16, 17, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 31, fracción I, 32, 33, 39, 41, 43, 61, 74 y sexto transitorio.
- Ley de Discapacidad para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículos: 3°, 15, 16 y 17.
- Ley de Protección Civil del Distrito Federal, artículos: 29 y 30.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículos: 18, 19, 20, 21 y 23.
- Reglamento de Construcciones del Distrito Federal
- Normas y Reglamentos afines en la materia.”

Situación Jurídica del Bando 2.

El Bando 2, es un documento publicado²⁰ en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de diciembre del año 2000, donde se informaba sobre la política específica y ‘reglamentaria’ que se seguiría en los siguientes años en materia de desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente, sin asidero jurídico explícito dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, con dos intenciones principales: restringir el proceso de expansión de la mancha urbana en las delegaciones al Sur y al Oriente y densificarla en las cuatro delegaciones centrales, buscando contar con una ciudad más eficiente y amigable con el medio ambiente.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como titular de la administración pública utilizó las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAP-DF) le otorga para coordinar los trabajos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal y para que en conjunto conduzcan “SUS ACTIVIDADES EN FORMA PROGRAMADA, CON BASE EN LAS POLITICAS QUE PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS Y PRIORIDADES DETERMINEN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL, LOS DEMAS PROGRAMAS QUE DERIVEN DE ESTE Y LAS QUE ESTABLEZCA EL JEFE DE GOBIERNO (art. 6 LOAP-DF)”. Los distintos Bandos publicados se tomaron como documentos informativos y dictaron políticas públicas a ejercerse a partir de entonces.

Los objetos y prioridades determinados en el Bando 2 pertenecían de manera casi exclusiva a la cuarta y última categoría. Lo que estableció el Jefe de Gobierno en el Bando 2 fue practicado a partir de esa fecha durante el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador con la vigencia que tiene la naturaleza informativa, administrativa y rectora que ejerce un bando sobre la materia que éste rija; más con la fuerza de un pensamiento estratégico-político y los avances y acuerdos correspondientes que sucedieran después, que con la fundamentación y motivación en las leyes y normas mexicanas o del Distrito Federal; y además interviniendo en ámbitos previamente regulados por el PGDU-DF anterior y los programas delegacionales y parciales aprobados por la Asamblea Legislativa vigentes para el año 2001.

²⁰ Daremos por hecho que fue publicado en la Gaceta Oficial aunque no se haya encontrado el registro original, tomando en cuenta la oficialidad con la que fue instrumentado y el conocimiento general del Bando por la población afectada.

Los objetivos generales del Bando 2 eran:

- Preservar el vital suelo de conservación del Distrito Federal impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la ciudad pidiendo el respaldo y colaboración de los ciudadanos y dando por entendido que por encima de los intereses personales o de grupos está la preservación del medio ambiente y la viabilidad de la ciudad.
- Promover la densificación de las cuatro delegaciones centrales de la ciudad (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) y ordenar y regular el crecimiento en las delegaciones del Sur y del Oriente (Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.)
- Promover medidas para el uso eficiente de la infraestructura y de los recursos naturales, buscando también la satisfacción del mercado inmobiliario capitalino.

Para alcanzar esos objetivos se decidió aplicar las siguientes políticas y lineamientos²¹:

I. Con fundamento en las leyes, se restringirá el crecimiento de la mancha urbana hacia las Delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

II. En estas Delegaciones se restringirá la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden un gran consumo de agua e infraestructura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad.

III. Se promoverá el crecimiento poblacional hacia las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y

²¹ Lineamientos del Bando número 2, publicados en la nota "Retos urbanos" de Carolina Pavón y Arturo Páramo, en la sección Ciudad y Metrópoli del periódico Reforma, el 02 de abril del año 2001, donde dicen citar la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de diciembre del año 2000.

Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran sub-utilizados.

IV. Se impulsará en estas Delegaciones el programa de construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad.

V. A partir del próximo 2 de enero, empezará a funcionar la Ventanilla Única para el ingreso de solicitudes de uso del suelo específico y de factibilidad de servicios, en obras de impacto urbano y ambiental, en el marco de las atribuciones que por ley le competen a cada una de las Secretarías del Gobierno Central.

VI. La Ventanilla Única se instalará en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; específicamente en el Registro de los Planes y Programas, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Urbano.

VII. Esta Ventanilla expedirá, sin tanto trámite y en un término no mayor de treinta días hábiles, un Certificado Único que definirá, para conjuntos habitacionales menores de 200 viviendas, la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y de desagüe pluvial, de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso del suelo.”

4 Crónica y Algunas Reflexiones Jurídicas acerca del Bando 2.

A continuación se muestra la presencia del Bando número 2 en los medios impresos de comunicación, desde la publicación del documento en estudio hasta el año 2005 en el que el entorno político cambió hacia los temas de elecciones estatales y federales. Habiendo sido calificados los contenidos encontrados, e integrados aquellos que ayudan a un mejor entendimiento jurídico, legislativo, normativo del fenómeno ocasionado por el comunicado y la gestión de políticas de la administración en estudio.

Se seleccionó como principal fuente la del periódico Reforma, ya que además de cubrir las fuentes tanto del Gobierno del D.F., como de la Asamblea Legislativa del D.F., y de contar con secciones como 'Negocios' y 'Ciudad y Metrópoli' dedicadas al estudio de los temas del desarrollo urbano, la industria de la construcción y las empresas inmobiliarias, también es un periódico cuya línea editorial es más susceptible a publicar críticas en contra de la administración de funcionarios del PRD y partidos afines, y al actuar de esta manera se vio obligado también a publicar réplicas cuando los actores involucrados lo demandaron. Otro motivo para incluir esta fuente como la principal es el foro de análisis y debate al que convocó el periódico en torno a la problemática y desafíos del Bando número 2. Se incluyen otras notas de otros periódicos y revistas cuando se encuentra información que no ha sido revelada por la fuente principal. Los documentos hemerográficos fueron consultados junto con las bases de datos en la Universidad Iberoamericana.

Contexto y origen del Bando 2.

Habían pasado 26 horas desde su toma de posesión como Jefe de Gobierno cuando Andrés Manuel López Obrador inició una nueva etapa en la administración, que fue la emisión de Bandos Informativos con el fin de fijar las normas a seguir por su administración y otros sectores, en torno al abanico de problemas que se fijó como prioridades desde su campaña como candidato.

Fueron dados a conocer cinco primeros Bandos, que surgieron fuera del orden legal formal, y con una justificación legal de fondo jamás hecha explícita; simplemente fueron ejecutados como política oficial sin importar las Leyes y normas que fueran suplantadas, fenómeno observado particularmente con el Bando número 2. Los cinco primeros Bandos fueron:

- *El Bando 1*, con el tema de la recaudación de contribuciones en la Tesorería del Gobierno del DF, que perseguía:
 - Renovar el personal de confianza de las 40 oficinas recaudadoras.
 - Establecer nuevos sistemas de control y vigilancia en dichas oficinas.
 - A partir del 7 de diciembre, los contribuyentes podrían hacer pagos en las tesorerías y bancos autorizados, sin cobro de comisiones.
 - Los contribuyentes con servicio de banca electrónica podrían, por este medio, hacer pagos a la Tesorería.
 - Solicitar al Procurador que designe a un Fiscal Especial para perseguir los delitos.
- *El Bando 2*, con el tema de la planeación del desarrollo urbano y del crecimiento del DF, procuraba:
 - Restringir el crecimiento de la mancha urbana hacia las Delegaciones del sur.
 - Restringir en ellas la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales.
 - Promover el crecimiento poblacional en las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.
- *El Bando 3*, con el tema de detonar el crecimiento económico del DF, pretendía:
 - Impulsar el proyecto Catedral-Basílica de Guadalupe para regenerar esa zona.

- Apoyar el fideicomiso "Villa de Guadalupe".
- Participar en el programa del área de la Basílica, para mejorar los servicios turísticos, gastronomía y hospedaje.
- Destinar 10 millones de pesos para elaborar el proyecto arquitectónico, los estudios de viabilidad económica y alentar la participación de la iniciativa privada.

- *El Bando 4*, con el tema de la Austeridad republicana, tenía estos fines:

- Reducir los salarios de los servidores públicos de alto nivel del Gobierno capitalino en 15 por ciento en términos reales:

López Obrador 63 mil 367

Secretarios 63 mil 096

Subsecretarios 59 mil 746

Directores Generales 57 mil 885

- No habrá percepciones extraordinarias ni gastos de representación.
- Sólo habrá cinco asesores por secretaría.
- Cancelar las plazas de Secretario Privado.
- Sólo habrá secretarios particulares en los niveles superiores al de Director General.
- Eliminar 38 Coordinaciones Administrativas.
- Suprimir las áreas de comunicación social de las secretarías y entidades de Gobierno, excepto de la SSP y la PGJDF.
- Reducir en 50 por ciento los gastos de publicidad del Gobierno.
- Sólo tendrán escoltas el titular de la SSP y el Procurador capitalino.
- Reducir en 25 por ciento el costo por el uso de líneas telefónicas; 10 por ciento el de energía eléctrica, el de combustibles y el de arrendamiento de inmuebles.
- *El Bando 5*, con el tema de responder a la demanda de seguridad pública, se expedía para:

- Remitir a la ALDF la propuesta de iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno y la Ley de Seguridad Pública capitalina, para transmitir a los Jefes Delegacionales el mando de la policía preventiva a cada una de las 16 Delegaciones.

Meses después aparecería también el Bando 9, con el tema del combate a unidades de taxis irregulares, expedido para:

- Combair conforme a la ley la circulación de taxis irregulares mediante la coordinación entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Transportes y Vialidad y el Instituto del Taxi.

Es importante mencionar el contenido de éste último por su relevancia en el contexto jurídico, político y social que será explicado más adelante.

El Bando 2.

El Jefe de Gobierno no tiene facultades para emitir Bandos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos especifica que las únicas instancias con atribución para emitirlos son los municipios, la Cámara de Diputados y la Asamblea Legislativa. Adicionalmente, el Bando 2 contradecía el PGDU-DF y los programas delegacionales vigentes. El reordenamiento de la ciudad se iniciaría al margen de la ley.

"Cuando tomé la decisión de no permitir más construcciones de unidades habitacionales en las delegaciones del sur y del oriente fue porque la gente me lo expresó, porque no hay agua, porque falta infraestructura y vialidades. La política se inventó para poner orden en el caos y la gente me pidió que pusiera orden en el crecimiento urbano de la ciudad. Vamos a esperar, vamos a que la gente opine. Este es un tema muy importante y no tenemos por qué taparlo, es decir, no podemos hablar quedito, no podemos hablar con los dientes apretados sobre este asunto. Hay que hablar a los cuatro vientos, hay que ventilar este tema porque tiene que ver con la sustentabilidad de la ciudad".²²

Podemos comprender el impacto del Bando 2 entendiéndolo como una instrucción del Gobierno de la Ciudad, tal vez justificada por la persecución de objetivos y prioridades derivadas de su PGDU-DF de 1996. Instrucción que proviene de las facultades para organizar y coordinarse con las distintas autoridades del Distrito Federal, en primer orden con la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito

²² In4Mex, "Que el pueblo determine el Futuro", Entorno Laboral (Revista), 22 de octubre de 2001. Cita de una conferencia matutina del entonces Jefe de Gobierno del D.F.

Federal, que además de formular, coordinar y evaluar el PGDU-DF posee las atribuciones de “ELABORAR LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES Y PARCIALES DE DESARROLLO URBANO, ASI COMO SUS MODIFICACIONES Y, EN COORDINACION CON LAS DELEGACIONES, SOMETERLOS A CONSIDERACION DEL JEFE DE GOBIERNO”... y también de “PROPONER Y VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS Y CRITERIOS QUE REGULAN LA TRAMITACION DE PERMISOS, AUTORIZACIONES Y LICENCIAS PREVISTAS EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO AQUELLOS RELATIVOS AL USO DEL SUELO (Art 24 LOAP-DF)”. Se promovía así un curso más cercano a los objetivos planteados por la administración de entonces para el crecimiento y desarrollo de la ciudad.

Los Delegados en Iztapalapa, Cuauhtémoc y Xochimilco, René Arce, Dolores Padierna y Juan González Romero, respectivamente, dijeron que compartían la visión del Jefe de Gobierno acerca del Bando 2 sobre el crecimiento de la mancha urbana, “porque recoge la necesidad de repoblar las delegaciones centrales e impedir el crecimiento hacia las zonas de reserva ecológica”; los perredistas Guadalupe Chavira, de Milpa Alta, y Carlos Rosales, de Magdalena Contreras, coincidieron en que sus Delegaciones, por estar ubicadas en el cinturón verde de la ciudad, “han sido castigadas con bajos presupuestos y escasos servicios”.²³

El diputado perredista Edgar Torres, vicepresidente de la Comisión de Desarrollo Urbano de la Asamblea Legislativa, realizó un estudio llamado "La Planeación Urbana y la Vivienda en la Administración de Andrés Manuel López Obrador; sus contradicciones frente a las disposiciones urbanas vigentes y por aprobar en la ALDF", que concluyó que “para lograr los objetivos y proyectos del actual Gobierno Capitalino en materia de urbanismo y vivienda, es necesario crear un nuevo PGDU-DF que no sólo atienda prioridades de esta administración, sino que respete compromisos contraídos en otros años” .²⁴

El estudio considera que el Bando 2 emitido por el Jefe de Gobierno contradice disposiciones y normas particulares emanadas de distintos programas parciales de desarrollo urbano, 15 de los cuales ya estaban aprobados por la ALDF y seis más que estaban en revisión.

El Bando 2 logró coordinar acciones administrativas dentro de algunos programas delegacionales de desarrollo urbano y dentro del trabajo de las Secretarías, logrando concurrencia para que los titulares administrativos de cada demarcación

²³ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Piden Delegados más autonomía*, Jesús Alberto Hernández
14-dic-2000.

²⁴ Estudio dado a conocer en rueda de prensa el 08-Feb-2001.

territorial expidieran licencias (ahora manifestaciones) de obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones de acuerdo a una zonificación y clasificación para el uso de suelo 'haciéndola corresponder' con la información, políticas y objetivos generales del mismo Bando 2.

Cada uno de los programas tiene una estrategia de vivienda a partir de la distribución de fenómenos y requerimientos particulares, así mismo define las zonas de crecimiento habitacional, de densificación, mejoramiento y resguardo patrimonial que deben ser respetadas y que parecen no ser tomadas en cuenta en los proyectos de los Bandos del año 2000.

El director ejecutivo de Conservación y Restauración del Gobierno capitalino, Miguel Angel Olayo, reconoció que "las zonas ecológicas padecían una deforestación anual de 250 hectáreas, nivel que podía frenarse si el Gobierno de la Ciudad aplicaba cabalmente el Bando 2 y detenía la expansión urbana en suelo de conservación de las delegaciones del Poniente y del Sur".²⁵

Las grandes desarrolladoras como DeMet, Geo, Ara y Sare modificaron sus proyectos para adaptarlos a las nuevas reglas de la capital, y en casos posteriores (agotados sus terrenos en las Delegaciones centrales) mudaron sus actividades a los Municipios conurbados del Estado de México²⁶, mientras que las familias y las pequeñas desarrolladoras manifestaron su desacuerdo al Bando 2, ya que existían financiamientos, licencias de construcción, gestiones e incluso créditos que eran puestos en peligro o cancelados a partir de la orden administrativa; diferentes activistas y ciudadanos organizados intentaron revertirlo desde el principio.²⁷

El presidente de la Asociación del Valle de México de Industriales de la Vivienda, Carlos Gosselin, sostuvo que de las viviendas programadas para ese año, apenas si se desarrollaría la cifra mencionada en la capital del país, pues "el resto lo estamos (estaban) haciendo en el estado de México".²⁸

López Obrador Invitaba "a participar con inversiones en los proyectos de parques industriales, corredores turísticos Basílica-Catedral, Fuente de Petróleos-Zócalo y Centro Histórico".²⁹

²⁵ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Radiografía forestal: Reforestación a 'ciegas'*, Iván Sosa, 18-feb-2001.

²⁶ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Trasladan créditos al Edo. Mex.*, Mariel Ibarra, 01 de junio 2004.

²⁷ EL UNIVERSAL, *Protestas en DF*, SUN (Servicio Universal de Noticias), 16 de octubre de 2001.

²⁸ EL UNIVERSAL, *Restringen créditos en el DF*, SUN (Servicio Universal de Noticias), 11 de julio de 2001.

²⁹ EL UNIVERSAL, *Exigen judíos seguridad*, SUN (Servicio Universal de Noticias), 23 de septiembre de 2001.

“Con el propósito de atraer inversión en los corredores turísticos Reforma, Alameda-Centro Histórico y Zócalo-Basílica, el gobierno capitalino anunciaría un paquete con estímulos fiscales y descuentos de 100% a 25% en el pago de predial, 2% de nómina, adquisición de bienes inmuebles y pago de derechos al Registro Público de la Propiedad.

Andrés Manuel López Obrador hizo el anuncio ante representantes de las 30 empresas inmobiliarias más importantes de la ciudad, con quienes además acordó la instalación de mesas de discusión para encontrar solución a los proyectos de vivienda que están trabados debido al bando número 2, y evitar que se pierdan esas inversiones.”³⁰

De acuerdo con funcionarios capitalinos, este Bando fue mal interpretado con la creencia de que significaba cero construcciones, pero hasta que comenzaron a autorizar proyectos se dieron cuenta de que no era así. Funcionarios de la administración explicaron que durante aquellos meses “se había mal interpretado el sentido del Bando y que sí se podían edificar nuevas viviendas, siempre que fueran menos de 200”.³¹ El Instituto de Vivienda del DF comenzó a negociar con diversos grupos para permutar sus proyectos por alguno en las demarcaciones centrales. Pero, el derecho a la propiedad individual y a la seguridad propia de las personas y sus bienes, protegidos por la Constitución en sus Artículos 14 y 16 habían sido violentados, ya que en perjuicio de los propietarios se estaba aplicando una nueva ‘regla’ que les hacía perder facultades previamente adquiridas para sus terrenos e inversiones.

La aprobación original de los programas delegacionales de desarrollo urbano, enviados por la ex Jefa de Gobierno, Rosario Robles, data del 26 de diciembre del 2000. En esa fecha fueron votados a favor por la Asamblea Legislativa y se referían a diversos aspectos del uso de suelo.

Luego de dicha aprobación, el Gobierno del DF no publicó las modificaciones y fue hasta el 15 de marzo del 2001 cuando las regresó a la ALDF con observaciones en las que señalaba que no había garantías de que los constructores respetaran las disposiciones aprobadas.

El pleno del órgano legislativo local desechó los comentarios de la administración central y ratificó el decreto con su contenido original³².

El proceso fue:

³⁰ EL UNIVERSAL, *AMLO inversiones DF*, SUN (Servicio Universal de Noticias), 17 de julio de 2001.

³¹ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *16 reglas de Gobierno*, Alejandra Bordon, 19 de marzo 2001.

³² REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Respeto decisión pero no la comparto.- AMLO*, Alejandra Bordon, 31 marzo 2001.

- El GDF, a través de la SEDUVI, regresó a la Asamblea siete proyectos.
- El 26 de diciembre la anterior legislatura aprueba modificaciones a programas delegacionales en materia de uso de suelo.
- El 15 de marzo Andrés Manuel López Obrador envía a la Asamblea una serie de observaciones al decreto aprobado en las que rechaza siete de esos cambios y pide a la ALDF que los anule.
- El 29 de marzo, la ALDF ratifica las modificaciones de uso de suelo de la anterior Legislatura y rechaza las observaciones del GDF. La decisión es inapelable.

El 2 de mayo de 2001 diputados del PRD y del PRI proponen revisar en la Asamblea Legislativa el contenido y alcances del Bando 2 emitido por el Jefe de Gobierno, debido a que restringe el crecimiento urbano en delegaciones donde el uso de suelo permite la edificación de nueva vivienda y no se respetan proyectos previamente autorizados por la anterior administración. El argumento del Gobierno para permitir la construcción de vivienda sólo en cuatro delegaciones para aprovechar sus servicios no es del todo sustentable cuando hay otras demarcaciones, como Azcapotzalco e Iztacalco, donde también hay infraestructura urbana en un 99 por ciento.

En ese mismo mes se lleva a cabo el Foro de Vivienda, organizado por la Asamblea Legislativa del D.F.

Del 2 de mayo al 6 de julio, La Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) y otras áreas administrativas del Gobierno Capitalino instalaron la Mesa de Trabajo para el Desarrollo Sustentable con la Asociación de Promotores Industriales de la Vivienda (Provivac) así como con la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) y paralelamente llevaron a cabo la consulta ciudadana para la integración del siguiente PGDU-DF.³³

En julio del año 2001 ocurre el Foro de Consulta para el Análisis del PGDU-DF³⁴. Se desatan otras discusiones sobre el capital ambiental que aportan las delegaciones de la zona del Cuautzin (Morelos, D.F. y Edo. Mex.) y los procesos de invasión a las áreas naturales protegidas por auto constructores de vivienda no regulados por el Bando.

³³ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Buscan opciones a Bando*, Mariel Zúñiga, 23 de junio 2001.

³⁴ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Criticar al Bando 2 los inmobiliarios*, Carolina Pavón, 21 de julio 2001.

El 18 de octubre de 2001 la Comisión de Administración Pública Capitalina, que presidía el diputado panista Federico Doring, determinó solicitar a un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del DF, y a otro del Contencioso Administrativo, así como a un académico, emitieran una opinión jurídica de los Bandos. La entonces coordinadora parlamentaria del PAN, Patricia Garduño, aseguraba que este tipo de Bandos nunca debieron haberse emitido, ya que se trata de "boletines informativos" que sólo confunden a la ciudadanía, que los considera leyes o normas³⁵. Por esta solicitud se originó una actuación del Poder Judicial en torno a los bandos, este tema, así como la resolución de la SCJN se analizarán más adelante.

El 20 de febrero de 2002 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda presenta modificaciones al PGDU-DF.

Opino que la oposición de la Asamblea Legislativa debió pugnar por hacer respetar derechos constitucionales relacionados con la propiedad y la inviolabilidad de las personas, en lugar de haber denostado esa determinación del Jefe de Gobierno; quizá, habría sido posible dar marcha atrás a algunas partes del Bando 2; también intuyo que en el escenario político de entonces hubo intereses mayores que se beneficiaban de la contraparte de la restricción, es decir, estaban en posibilidad de sacar provecho de los incentivos fiscales y de otro tipo que se instrumentaron para densificar y vitalizar las delegaciones centrales (como ejemplo están los programas de crédito financiados por el Banco Mundial ó los créditos puente otorgados por el Banco de México a sociedades hipotecarias), además de las oportunidades 'abiertas' en los mercados del suelo en el Estado de México, en Morelos, en Hidalgo y en el resto de las entidades conurbadas. Por esto es probable que la discusión no se dirigió hacia la balanza *conservación-desarrollo* promovida por el Bando 2, razón misma legitimadora de su puesta en marcha, sino hacia la inconstitucionalidad de la determinación asumida por el Jefe de Gobierno. Parece muy sutil la diferencia, pero pienso que fue decisiva.

Por el lado del Gobierno del Distrito Federal estaban los Bandos que promovían el cumplimiento de leyes y políticas de la administración, ideas surgidas de los recorridos y compromisos de campaña de López Obrador, y en el lado de oposición de los Legisladores estaba más presente la necesidad de descalificar a un posible candidato 'presidenciable' que el proteger y estudiar nuevas maneras de hacer ejecutables los objetivos de las Leyes, reglamentos y normas que rigen sobre la materia. Esto último debe ser mejor estudiado desde la fundamentación jurídica de los programas delegacionales de desarrollo urbano para el Distrito Federal, incluso también para promover un cumplimiento eficaz y democrático de sus objetivos originales.

Continuando con el relato del proceso como fue sucediendo:

³⁵ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Bandos en duda*, Claudia Salazar, 19 de octubre de 2001.

El 16 de abril de 2002 se devuelve al Jefe de Gobierno del DF, Andrés Manuel López Obrador, la iniciativa de decreto por la que se aprueba el PGDU-DF versión 2001 para que se lleven a cabo observaciones hechas por la Comisión.

El texto señala que en materia demográfica el Programa hace una propuesta sobre una población de 9.2 millones de habitantes, menor en 500 mil personas a la del programa vigente. Sin embargo, y en razón de que la expulsión de población de la ciudad se dirige a los municipios conurbados, convendría replantear la meta, a fin de no agravar las condiciones de la ciudad, pues la población que dejaría de vivir en ella utilizaría los servicios e infraestructura de la capital como población flotante.

Otra observación era que, si bien el Programa reconoce la pérdida de población residente en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A Madero, Iztacalco y Coyoacán, el Bando 2 sólo asume este proceso para las cuatro delegaciones centrales.

"La ausencia de compromisos institucionales con asignaciones de recursos hace que las líneas programáticas del documento se queden sólo en buenas intenciones, ya que en ningún caso se incluyen los mecanismos e instrumentos para llegar a los objetivos que se plantean", expresa el dictamen.³⁶

En cuanto al aspecto metropolitano, enfatiza que no hay una visión integral con el Estado de México y por lo mismo en el Programa no se incluyen documentos de planeación que han sido elaborados por el Gobierno del Estado de México y por otras dependencias locales y federales.

"Para el Gobierno del DF su visión del territorio termina en el límite con el Estado de México, y para el Estado de México su actuación obviamente es hasta los límites con el Distrito Federal", señala.³⁷

Aunque establece una densidad poblacional de 500 habitantes por hectárea, el Programa no especifica qué sucede con la infraestructura y equipamiento que deberán tener las delegaciones, ni determina los principales problemas de la ciudad en infraestructura.

En materia hidráulica, agrega, no se mencionan metas sobre la atención a fugas, ni se habla de las plantas de tratamiento de aguas residuales, como tampoco existen planteamientos financieros o de gestión.

³⁶ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Rechazarán plan sobre desarrollo*, Blanca Estela Botello, 16 de abril 2002.

³⁷ *Op. Cit.*

El 18 de abril de 2002 la ALDF aprobó, con 39 votos a favor, 14 en contra y una abstención, regresar al Gobierno capitalino el PGDU-DF, versión 2001, para que incorporara las observaciones hechas por los legisladores.

El rechazo de la ALDF a las modificaciones del PGDU-DF no impidió que se continuara aplicando el Bando 2. Los legisladores no tienen atribuciones para modificar el PGDU-DF, lo más que pudieron hacer es regresarlo para revisión del Jefe de Gobierno con diversas observaciones.

Me gustaría reflexionar brevemente sobre otro de los motivos que precedieron al comportamiento del Jefe de Gobierno y por lo tanto al surgimiento del Bando 2. La composición política de la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluso con la relativa mayoría perredista, no era la mejor mancuerna para primero modificar el PGDU-DF y después instrumentar políticas que observaran su cumplimiento. Probablemente fue mayor la necesidad de cumplir con los objetivos del Bando 2 (aunque fuera por una vía pseudo-legal) que la perspectiva de someter a discusión de tres años con los Legisladores locales sin llegar a acciones concretas.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda continuaría trabajando con el Programa General de Desarrollo Urbano de 1996, donde “ya se contemplaba el repoblamiento de las cuatro delegaciones centrales de la capital y se plantea la necesidad de evitar que la mancha urbana continúe creciendo hacia la periferia en detrimento de las zonas ecológicas”.³⁸ También en varios de los programas de las delegaciones centrales ya se señalaba la existencia de zonas llamadas de reciclamiento, donde se daban facilidades para la construcción de vivienda de interés social y popular; también se daba cuenta de la expulsión de habitantes del centro hacia la periferia.³⁹

Los diputados locales se opusieron, en términos generales, porque consideraron que el texto enviado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda no tenía una perspectiva metropolitana, únicamente se centraba en el Distrito Federal, e intentaba legalizar el llamado Bando 2, que generó múltiples críticas de los legisladores de la oposición.

Para los legisladores no fueron suficientes las consultas públicas de diverso tipo en donde participaron más de 15 mil personas (se realizaron 22 audiencias y 14 foros de discusión con especialistas, académicos, empresarios y comités vecinales), cuyas propuestas se habían integrado al PGDUDF y que en él se establecían los parámetros para garantizar la sustentabilidad de la ciudad al igual

³⁸ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Niegan posible cambio a bando*, Tatiana Adalid, 21 de abril 2002.

³⁹ Programa Delegacional Benito Juárez publicado en abril de 1997.

que acciones metropolitanas para abordar problemas demográficos y de recursos naturales surgidos con el Estado de México.⁴⁰

La SEDUVI señalaba que la explotación del suelo para uso inmobiliario no debía de ser el único parámetro para regular el crecimiento de la Ciudad, sino que debía ser también la distribución del agua potable, uno de los principales ejes de expansión de la mancha urbana.

El 14 de agosto de 2002 la SCJN decidió revisar si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, tenía facultades para emitir Bandos, luego de que un Tribunal Federal había determinado que el funcionario carecía de atribuciones para dictar ese tipo de medida. La ejecutoria final fue: “EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA EMITIRLOS, SIN QUE SU INCORRECTA DENOMINACIÓN TRASCIENDA A SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA”.⁴¹ En el siguiente capítulo se explicará con mayor detalle y con transcripciones lo relacionado con la atracción del caso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para esas fechas ya se habían expedido y estaban en proceso o cumpliéndose 21 bandos, los cinco ya mencionados al inicio de la crónica y los siguientes:

Bando 6: Prevención de siniestro.

Bando 7: Ingresos y egresos de la Tesorería.

Bando 8: Medio Ambiente y gasolineras.

Bando 9: Combate a los taxis piratas.

Bando 10: 4 gabinetes de Gobierno (Desarrollo Sustentable, Progreso con Justicia, Gobierno y Seguridad y Administración y Finanzas).

Bando 11: Los trabajadores del Gobierno.

Bando 12: Participación ciudadana.

Bando 13: Prohibición de bloqueos.

Bando 14: Sobre el presupuesto.

Bando 15: Consejo de transparencia.

Bando 16: Incorporación de Policía Auxiliar.

Bando 17: Sustitución de microbuses.

Bando 18: Secretaría de Cultura.

Bando 19: Regularización de espectaculares.

Bando 20: Liconsa.

Bando 21: 6 de julio día de la democracia en la ciudad de México.

El día siguiente, el 15 de agosto hubo reacciones de los distintos actores políticos:

⁴⁰ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Defiende SEDUVI programa*, Arturo Páramo, 22 abril 2002.

⁴¹ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Analizan legalidad de bandos*, Víctor Fuentes 14 de agosto 2002.

López Obrador en conferencia de prensa explicó que “los bandos no suplen a ninguna legislación, sino que son lineamientos generales para dar a conocer la voluntad del Gobierno de hacer cumplir las leyes y reglamentos ya existentes en torno a distintos asuntos”.⁴²

El vice coordinador de la fracción del PRI en la ALDF, Marco Antonio Michel expresó que “los bandos no tienen ninguna validez jurídica ya que no pueden ser sustitutos de leyes y (que)... se debe hacer una revisión de cada uno de los bandos, ya que algunos afectan la legalidad, mientras que otros son sólo una buena exposición de motivos,”⁴³ consideraba que el Bando 2 era un mecanismo que debió realizarse a través del poder legislativo, para lo cual era necesario enviar iniciativas a la Asamblea Legislativa.

En tanto, los legisladores del Partido Acción Nacional, Walter Widmer y Miguel Ángel Toscano insistían en que los bandos eran inconstitucionales, ya que López Obrador no está facultado por el Estatuto de Gobierno para promulgarlos.

"Se instruye a la comisión de Gobierno a efecto de que de manera pública exhorte al Jefe de Gobierno del D. F., Andrés Manuel López Obrador, para que se abstenga de emitir nuevos bandos y respete las facultades constitucionales y estatutarias de esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal",⁴⁴ indica el texto del exhorto aprobado el día anterior en la ALDF.

El Jefe de Gobierno sostuvo que “el Estado debe regular el desarrollo urbano de la Ciudad de México pues este asunto es de vital importancia, no puede dejarse a la responsabilidad del mercado... en esto tiene que haber una orientación, el mercado sirve fundamentalmente para producir riqueza, pero no sirve para gobernar... en tanto los legisladores establecen un trato en ese sentido, su administración está tomando medidas para orientar el desarrollo urbano de manera que se garantice la sustentabilidad de la ciudad”.⁴⁵

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), de septiembre del 2001 a septiembre del 2002, emitió 115 decretos, de los cuales 72 fueron expropiatorios para proyectos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), con una superficie de poco más de 82 mil metros cuadrados. Así fue expresado en Segundo Informe de Actividades de la SEDUVI,⁴⁶ el 6 de octubre del 2002, los 115

⁴² REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Crece debate por bandos*, Alejandra Bordón y Ariadna Bermeo, 15 de agosto 2002.

⁴³ *Op. Cit.*

⁴⁴ *Op. Cit.*

⁴⁵ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Niega AMLO ceder control de desarrollo*, Alejandra Bordón, 01 sep 2002.

⁴⁶ REFORMA, Ciudad y metrópoli, *Destacan programas para regularizar suelo*, Blanca Estela Botello, 07 Oct 2002.

decretos corresponden a una superficie de 685 mil 749 metros cuadrados, de los que 603 mil 503 corresponden a los programas de regularización de la tenencia de la tierra.

Antes del Bando 2, dice el informe, sólo se tenían ocho predios solicitados en desincorporación en la zona central; actualmente se atienden 84 solicitudes que, de resultar viables, permitirán la enajenación de 60 mil metros cuadrados a favor del INVI para construir tres mil 600 viviendas de interés social, que beneficiarían a 18 mil habitantes.

Bajo el Programa de Sustitución de Vivienda, se promueve la modificación de uso de suelo para cinco predios ocupados como campamentos en las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa, para favorecer a 551 familias.

Continúa el informe diciendo que como parte del Programa de Rescate del Centro Histórico, a la fecha se han recibido ocho proyectos, de los cuales cinco han sido autorizados por el Gobierno local para rehabilitación de inmuebles, instalación de oficinas corporativas y centros comerciales, con una inversión estimada de 2 mil 347 millones 871 mil 528 pesos.

Colonias de delegaciones centrales como Santa María la Rivera, Guerrero, San Rafael, Doctores, San Pedro de los Pinos, Argentina y Escandón, vieron repoblar sus barrios viejos con nuevos edificios de vivienda impulsados con la intención de beneficiar a gente humilde ofreciendo departamentos con 60m² de construcción en promedio⁴⁷ (algunas fueron viviendas con créditos proporcionados por el Instituto de Vivienda para personas de muy bajos ingresos).

Andrés Manuel López Obrador llega a los dos años de su gobierno al frente de la Ciudad de México en medio de controversias, polémicas y ácidas críticas... Pero también envuelto en un aura de aprobación de la que no gozaba, por ejemplo, el presidente Vicente Fox. El miércoles 27 de noviembre, por ejemplo, la Universidad Pedagógica Nacional dio a conocer los resultados de una consulta interna y Fox resultó reprobado con 1.9, mientras que López Obrador aprobó con 7.8.⁴⁸

“López Obrador se ha dedicado a promover su imagen por encima de los proyectos de largo plazo, que son los que realmente atienden el fondo de los problemas”, coinciden en señalar, por separado, Emilio Pradilla Cobos, asesor de Cuauhtémoc Cárdenas en la anterior administración y actual investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, y María de los Ángeles Moreno, ex dirigente

⁴⁷ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Saturan los viejos barrios*, Tatiana Adalid, 16 diciembre 2002.

⁴⁸ PROCESO, *Los claroscuros de López Obrador*, Raúl Monge, p.1361, 1 de diciembre del 2002.

nacional del PRI, ex senadora y actual diputada local del PRI en la Asamblea Legislativa.⁴⁹

El Doctor en urbanismo Pradilla Cobos comentaba que el Bando 2, que prohibía la construcción de vivienda y centros comerciales en 12 de las 16 delegaciones políticas, "había generado una zona de monopolios y, sobre todo, encarecido el suelo urbano en las áreas libres de esa restricción".⁵⁰

El 15 de enero del año 2003 La SCJN determinó que el Jefe de Gobierno del D. F. no tiene facultades legales para emitir 'bandos informativos', pero que ese hecho no anula ni vuelve inconstitucionales los acuerdos que Andrés Manuel López Obrador había expedido bajo esa denominación. El fallo de la Corte fue dictado desde septiembre, pero fueron publicadas en la edición correspondiente a esta fecha en el Semanario Judicial de la Federación junto con las tesis de jurisprudencia respectiva obligatorias para los tribunales que conozcan y atraigan este tipo de litigios.

La Segunda Sala del máximo tribunal estableció que el término 'bando' es una "denominación incorrecta" para ciertos actos que López Obrador ha ejecutado en uso de sus facultades administrativas. "El error, sin embargo, es de forma y no afecta el fondo".

"La circunstancia de que se denomine bando a uno de los actos que emita, por sí sola no produce su inconstitucionalidad, pues con ello no se ejerce la potestad reservada a un órgano diverso del Estado, ni se desvirtúa la naturaleza y efectos jurídicos de lo dispuesto en él", señala el fallo del ministro José Vicente Aguinaco, aprobado por unanimidad de sus colegas.⁵¹

Se concluyó que "tal acto no constituye un bando sino que...es un acuerdo general mediante el cual se proveyó en la esfera administrativa a la observancia de la Ley".⁵²

Para los ministros, "la incorrecta denominación" de dicho acto administrativo, "no trasciende a su constitucionalidad".

La SCJN resolvió particularmente la contradicción de criterios en cuanto a la denominación del Bando y las facultades del Jefe de Gobierno del D.F., el problema legal generado por los contenidos del Bando 2 no fue abordado.

⁴⁹ *Op. Cit.*

⁵⁰ *Op. Cit.*

⁵¹ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Avalan en Corte bandos de AMLO*, Víctor Fuentes, 16 enero 2003.

⁵² *Op. Cit.*

El 3 de febrero del 2003, por su parte, la Secretaría de Medio Ambiente dio a conocer “su liderazgo en operativos dentro de zonas ecológicas para clausurar invasiones al sur de la ciudad... clausurando nuevas construcciones que invadían suelo protegido, imponiendo la suspensión de trabajos con fundamento en el artículo 211 de la Ley Ambiental del Distrito Federal”.⁵³

Sin embargo las delegaciones del Sur y del Oriente no lograron detener del todo la expansión de la mancha urbana, así se perdieron servicios ambientales proporcionados a la ciudad por estas demarcaciones. A pesar de las normas y del Bando 2, existían entonces 804 asentamientos irregulares oficialmente reconocidos y los cuales ocupaban parte del 57 por ciento de territorio considerado suelo de conservación en el Distrito Federal, sólo en Tlalpan se detectaban 148 ocupaciones⁵⁴.

Tlalpan, así como las sierras de Santa Catarina, en Iztapalapa, y de Guadalupe, en Gustavo A. Madero, son los sitios en donde se concentraban un millón 180 mil habitantes que todos los días padecían escasez de agua al ser suministrados mediante pipas o dotación tandeada en tuberías, dos o tres veces por semana. Con todos sus problemas, al paso de los años los asentamientos se consolidan, desaparecen árboles y se suman a la mancha urbana.

Como una de las delegaciones más grandes del DF, Tlalpan aloja el parque nacional de El Ajusco, en donde residen ocho poblados rurales, que se expanden en forma gradual y al urbanizarse con asentamientos irregulares desaparecen los servicios ambientales proporcionados a la ciudad, como recarga del acuífero, oxigenación y hábitat de especies.

En las delegaciones periféricas no se cumplía ‘al pie de la letra’ con el Bando 2 desde la misma Jefatura de Gobierno, en ese mismo lapso de tres años transcurridos, casi la mitad de las viviendas construidas por la administración, a través del INVI, es decir, de los créditos otorgados para la construcción de 21 mil 358 casas, 9 mil 736 (45.58%) se hicieron fuera de las delegaciones centrales; en las delegaciones donde expresamente se limitaba el crecimiento se construyeron 3 mil 607 viviendas. Así se interpretó un documento entregado por el titular del Programa de Vivienda en Conjunto, Juan Javier Granados Barrón.⁵⁵ Al respecto el Arq. David Cervantes Peredo, director general del INVI aclaró: “al supuesto incumplimiento del Bando Informativo 2 es conveniente mencionar que desde que se publicó, la SEDUVI y el INVI han explicado que éste aplica para restringir la construcción de viviendas nuevas en terrenos que no tenían previamente un uso

⁵³ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Clausuran obras en zona verde*, Jesús Alberto Hernández, 04 feb 2003.

⁵⁴ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Peligra suelo rural por las invasiones*, Iván Sosa, 04 junio 2003.

⁵⁵ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Incumple DF con Bando 2*, Humberto Padgett, 10 mayo 2004.

habitacional. Cuando los proyectos son para sustituir campamentos de viviendas precarias o vecindades del INVI, o existe alto riesgo en suelo urbano regularizado que ya usaban los servicios de infraestructura de la zona y que no implican redensificación en el número de habitantes, se ha autorizado la construcción de vivienda”.⁵⁶

El 6 de agosto del 2003, 86 familias que desde hace 12 años habitaban la zona de reserva ecológica de Tototitla, en la delegación Xochimilco, llegaron finalmente a un acuerdo con las autoridades: a cambio de sus terrenos les otorgaron un financiamiento para adquirir un departamento en la colonia Morelos, delegación Venustiano Carranza. La intención de la delegación Xochimilco era rescatar la zona de reserva ecológica, por lo cual, se instaló una malla de alambre al pie de la carretera. Aun así, se habían detectado grupos del Frente Popular Francisco Villa y de la Asamblea de Barrios que a decir de los vecinos se encuentran al "acecho" para volver a invadir el cerro de Tototitla.⁵⁷

En cuatro años no se habían otorgado permisos para la construcción de unidades habitacionales donde se encuentran zonas de reserva ecológica y de recarga de mantos acuíferos.⁵⁸

En Zumpango, Izcalli, Huehuetoca, Tecámac, Cuautitlán, y Ecatepec se edificaron otras 147 mil viviendas, según datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México.⁵⁹

En las Delegaciones periféricas al sur-oriental de la ciudad se contuvo (sin desaparecer) la expansión de la mancha urbana, hubo pérdidas de servicios ambientales en la región. En los municipios mexiquenses conurbados se desbordó el crecimiento de la Ciudad.

En tres años que habían transcurrido, “la delegación Benito Juárez recibió cerca de 39 mil nuevos habitantes como consecuencia de la política para redensificar la región central impulsada por el Gobierno capitalino... De los años 1970 al 2000, unas 216 mil personas habían dejado la delegación Benito Juárez y sus viviendas se convirtieron en oficinas, escuelas o negocios, de acuerdo con el INEGI”.⁶⁰

⁵⁶ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Réplica: Defiende INVI esquema de vivienda*, Instituto de Vivienda, 24 mayo 2004.

⁵⁷ LA JORNADA, Capital, *Aceptaron desalojar la zona de la reserva ecológica*, Agustín Salgado, 6 de agosto de 2003.

⁵⁸ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Tiene DF 100mil viviendas nuevas*, Anayansin Inzunza, 16 de diciembre 2004.

⁵⁹ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Funciona a medias Bando 2*, Mirtha Hernández, 16 de diciembre 2004.

⁶⁰ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Cambia Bando 2 a la Benito Juárez*, Érika Hernández, 06 diciembre de 2005.

A los tres años del Bando 2 se habían autorizado tan sólo en la delegación Benito Juárez la construcción de 12 mil 817 viviendas nuevas, que se sumaban a las casi 120 mil que ya había en la demarcación.

Del 2000 -año en que se emitió el Bando 2- al año 2004, en la Delegación Benito Juárez se construyeron más de 12 mil nuevas casas o departamentos; en la Miguel Hidalgo, 8 mil; en la Cuauhtémoc, 6 mil 840; y en Venustiano Carranza 4 mil 434 viviendas nuevas⁶¹.

“Sólo en el 2002 se otorgaron 388 licencias de construcción, lo que representa 5 mil 988 departamentos nuevos, y para el 2003 se registró una cifra similar”, así lo destacó Everardo Padilla, director de obras de la delegación Benito Juárez. “Las colonias Alamos, Acacias, Moderna, Nápoles y Del Valle (Norte, Centro y Sur) son las que más construcciones reportaron” en esa delegación.⁶²

El Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo, Fernando Aboitiz, confirmaría esta tendencia⁶³, en la Colonia Condesa se habían construido en esos mismos tres años 122 departamentos y 100 más en la Hipódromo⁶⁴, en Polanco se construyeron 259 departamentos⁶⁵. En el mismo lapso temporal, la delegación Miguel Hidalgo había recibido 26 mil nuevos habitantes⁶⁶, en tres décadas (1970 a 2000), 252 mil 920 personas abandonaron esta Delegación, en tres años se construyeron 8 mil 742 nuevas viviendas.

6 mil 840 viviendas se construyeron en la delegación Cuauhtémoc entre el 2002 y 2004, 5 mil 472 de esas viviendas son de interés social. 569 viviendas se construyeron en la Colonia Roma entre el 2002 y el 2003.

En las Delegaciones centrales, por lo tanto, se logró revertir la tendencia de despoblamiento.

En el Sexto Foro Inmobiliario de la Ciudad de México, la ponencia de Enrique del Castillo Lanz, presidente de la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios (AMPI), expuso como a los tres años de aplicación del Bando 2 más de 720 mil

⁶¹ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Exigen constructores abrir zonas “blindadas”*, Mirtha Hernández, 24 de octubre, 2004.

⁶² Fue también en el año 2003 que se eliminaron la tradicional y engorrosa licencia de construcción y se cambió a la modalidad de ‘manifestaciones’ con la intención de facilitar los trámites a los desarrolladores de vivienda. Esto no significó que se dejaran de requerir diferentes estudios de impacto y garantía de servicios básicos para obtener un folio de autorización.

⁶³ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Defienden al Bando 2*, Jesús Hernández, 27 abril 2004.

⁶⁴ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Temen al boom de viviendas*, Érika Hernández, 27 abril 2004.

⁶⁵ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Violan normas nuevos edificios*, Érika Hernández, 08 mayo 2004.

⁶⁶ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Reciben 26 mil vecinos*, Érika Hernández, 07 mayo 2004.

capitalinos emigraron hacia el Estado de México, ante la poca oferta de viviendas a precios accesibles, pues "los desarrolladores inmobiliarios no están dispuestos a arriesgar su dinero, cuando en zonas como Reforma se encareció el valor del suelo en 400 por ciento, se aprueban modificaciones al Código Civil que protegen a los inquilinos y no a los arrendatarios y se delimita la construcción a cuatro delegaciones". Agregó que "la inseguridad pública y la carencia de servicios acordados con el impuesto predial que se paga han influido también para que los dueños de cuatro mil residencias en el Pedregal de San Angel, Santa Fe y Lomas de Chapultepec las vendan para irse a nuevos complejos habitacionales en la entidad vecina".⁶⁷

Claudio Gabriel Gutiérrez Rodríguez, presidente de la Sociedad de Arquitectos Valuadores (SAVAC) dijo que "el hecho de que haya un mayor acceso al crédito incrementará el valor de las viviendas tanto de interés social como la vivienda media y residencial... Los costos de los créditos, en cambio, deberían bajar".⁶⁸

Prácticamente la mitad de los créditos hipotecarios que solicitan trabajadores del DF, a través de instituciones como el Infonavit o el Fovissste, terminan aplicándose para la compra de casas en el Estado de México, estimaron promotores de vivienda como José Luis Arreola.⁶⁹

Datos del Consejo Nacional de Fomento a la Vivienda indican que en el año 2003, "a habitantes del Estado de México, se les otorgaron 41 mil 25 créditos para adquirir vivienda, mientras que a los del DF rebasó los 50 mil 600 préstamos para casa".⁷⁰

El Boletín Nacional de Vivienda revela que "en el DF hay 10 mil 576 viviendas en venta, mientras que en el Estado de México existen 28 mil 329 casas listas para ocuparse".⁷¹

El año 2003 el Infonavit otorgó 26 mil 874 créditos a personas que radican en el Distrito Federal. El 72% de ellas compró en el Estado de México y el resto en el Distrito Federal.⁷²

⁶⁷ LA CRÓNICA DE HOY, Negocios, *Subirá el valor de la vivienda por el mayor acceso al crédito*, Lizbeth Pasillas, 10 de septiembre de 2003.

⁶⁸ *Op. Cit.*

⁶⁹ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Trasladan créditos al Edomex.*, Mariel Ibarra, 1 de junio de 2004.

⁷⁰ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Saturan créditos al Edomex.*, Mariel Ibarra, 1 de junio de 2004.

⁷¹ *Op. Cit.*

⁷² LA CRÓNICA DE HOY, NEGOCIOS, *Vivienda de interés social en el DF, una opción difícil*, Lizbeth Pasillas, 29 de junio de 2004.

Pero mientras que en tierra mexiquense se podía adquirir una casa sola en Izcalli de 45 metros cuadrados en 250 mil pesos, en la Delegación Benito Juárez un departamento de 56.9 metros cuadrados costaba 300 mil pesos.

Existió también un fenómeno que alteró los precios de los terrenos para uso comercial en algunos estados de la República donde llegaron a “aumentar en un 300 por ciento... Esto como consecuencia de la poca disponibilidad existente, de su ubicación y de los problemas jurídicos con la tenencia de la tierra”, según datos de Mexico Retail Properties (MRP). Destaca el caso de Oaxaca, con alzas de 300 por ciento, le sigue el Distrito Federal, con un aumento del 233, Cancún y Los Cabos 100, Edomex y Puebla 87.5, Monterrey 75 y Guadalajara 66.6 por ciento.⁷³

No se puede decir que se logró el objetivo de generar vivienda para los más humildes, pero tampoco se puede decir que el Bando 2 haya sido el causante del aumento de los precios de la tierra dentro del Distrito Federal o de la construcción masiva de vivienda de interés social en el Estado de México. Existieron fenómenos nacionales que aumentaron la especulación sobre el valor del suelo; en la Ciudad de México se registró un “boom” inmobiliario, acompañado por un “bluff” que encareció el precio de la vivienda en colonias “de moda”.

La Secretaria de desarrollo urbano, Laura Itzel Castillo, confirmó que el Bando 2 lo que hizo fue recoger lo que ya planteaba la Ley de Desarrollo Urbano en su Artículo 3 y que quedó ahora más claro en el PGDU-DF. "El Bando sigue toda esta lógica del re-poblamiento. El PGDU-DF (aclara en detalle), plantea en términos generales la estrategia de re-poblamiento y la preservación del suelo de conservación, lo que se maneja ya a nivel más preciso del uso de suelo y las densidades es en el (programa) delegacional".⁷⁴

En su exposición de motivos, el PGDU-DF, aprobado en diciembre, reconoce que bajo la versión creada en 1996 no se logró revertir las tendencias negativas del crecimiento del D. F. por lo que era necesario replantear las bases de instrumentos para lograr el ordenamiento territorial.

Así, el nuevo PGDU-DF en que están basados los futuros programas delegacionales busca que el suelo y la vivienda no sean vistos como los soportes del crecimiento expansivo, sino como bienes escasos que requieren potenciarse de acuerdo a la capacidad de infraestructura y los servicios.

Ocho de los 16 programas delegacionales de desarrollo urbano serían consultados antes del periodo ordinario de septiembre y en diciembre todos

⁷³ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Disparan 300% costo de terrenos*, Karla Ramirez, 6 de diciembre de 2005.

⁷⁴ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Legalizan Bando 2 con Programas Urbanos*, Jesús Hernández, 16 de agosto 2004.

habrían sido consultados, como hizo saber la directora de Planeación del Desarrollo Urbano, Gabriela Quiroga⁷⁵.

Cinco de estos programas: Venustiano Carranza, Magdalena Contreras, Benito Juárez, Iztapalapa y Xochimilco ya habían terminado el periodo de consulta y en los siguientes días comenzarían a hacer su consulta Álvaro Obregón, Coyoacán y Tlalpan.

En octubre, la SEDUVI entregó a la ALDF los programas delegacionales de desarrollo urbano de Venustiano Carranza, Magdalena Contreras y Benito Juárez. Las consultas públicas habían concluido en las demarcaciones Xochimilco, Iztapalapa, Coyoacán y Álvaro Obregón, y para enero, iniciarían en Cuajimalpa y Gustavo A. Madero⁷⁶.

“Los críticos del Bando dos dudan que haya cumplido con la estrategia original, ya que apuntan en algunos de sus efectos colaterales como la especulación de terrenos en zonas centrales con el consiguiente incremento en los precios de las viviendas o inmuebles que en ellos se construyen.

La evolución de este bando debe centrarse en el análisis puntual de cada delegación para localizar en dónde puede desarrollarse vivienda para todos los estratos sociales, dar alternativas muy precisas para extenderse, el cambio debe ser crecer hacia adentro, reciclar áreas verdaderamente obsoletas en términos urbanos, reforzar la infraestructura de cada zona e invitar a los desarrolladores de vivienda y servicios a que participen directamente en la obtención de condiciones que permitan dotar de agua al necesario crecimiento y renovación del parque habitacional, pensar seriamente en el aprovechamiento pluvial y en el tratamiento de aguas residuales”.⁷⁷

“De acuerdo con el INEGI, entre los sismos del 85 y 1990, medio millón de personas (equivalente a la población en Venustiano Carranza en ese tiempo) abandonó las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, fenómeno que 15 años después el Gobierno del D. F. se propuso revertir a través del Bando 2.

Mientras los capitalinos esperamos el siempre inminente terremoto de grandes dimensiones, los edificios de departamentos continúan su acelerada construcción en la Doctores, la Obrera, Santa María la

⁷⁵ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Estudian cambios a planes urbanos*, Jesús Alberto Hernández 24 de agosto 2004.

⁷⁶ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Tiene DF 100mil viviendas nuevas*, Anayansin Inzunza, 16 de diciembre 2004.

⁷⁷ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *El Bando 2 y el agua*, Sergio Aníbal Martínez, 15 de mayo 2005.

Ribera, la Roma, el Centro, la Morelos y otras colonias derruidas en septiembre 1985.”⁷⁸

En el marco del Quinto Seminario Internacional de Suelo Urbano, que organizaron el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM (PUEC) y el Lincoln Institute of Land Policy; investigadores, funcionarios y desarrolladores inmobiliarios, debatieron sobre las políticas de redensificación que se instrumentaban en el D. F. como en otras metrópolis de América Latina. Con el objetivo de evaluar los impactos al mercado del suelo y de la vivienda provocados por el Bando 2 debatieron sobre las políticas de redensificación y los nuevos fenómenos sociales que detonaba la restricción de construir viviendas en las delegaciones que poseen suelo de conservación como ocurre en la Ciudad de México. Para los investigadores del PUEC, la restricción de construir conjuntos habitacionales en las delegaciones periféricas del Distrito Federal había detonado la producción de vivienda de interés medio y residencial hacia las áreas centrales de la ciudad, generando un aumento remarcable, en ocasiones desproporcionado, de los precios del suelo y la vivienda”. Otro tema de coincidencia fue la preocupación por la saturación de la infraestructura urbana y sus reacciones de preocupación y duda al ver surgir condominios residenciales medianos y grandes casi exclusivamente en el centro de la ciudad. ⁷⁹

⁷⁸ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Crea el repoblamiento nuevos riesgos*, Arturo Páramo, 19 de junio 2005.

⁷⁹ REFORMA, Ciudad y Metrópoli, *Abren debate por el Bando 2*, Alejandro Ramos, 29 de septiembre 2005.

5 La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la nación sobre la facultad reglamentaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de bandos, en el caso iniciado por inconformidades hacia el Bando 9.

El 18 de octubre de 2001 la Comisión de Administración Pública de la Asamblea Legislativa, que presidía el diputado panista Federico Doring, determinó solicitar a un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del D. F., y a otro del Contencioso Administrativo, así como a un académico, emitieran una opinión jurídica de los Bandos. La entonces coordinadora parlamentaria del PAN, Patricia Garduño, aseguraba que este tipo de Bandos nunca debieron haberse emitido, ya que se trata de "boletines informativos" que sólo confunden a la ciudadanía, que los considera leyes o normas:

“Posturas por fracciones en la Asamblea Legislativa

PRI

Que se revise la validez jurídica de los bandos y que el Jefe de Gobierno no emita más de ellos. Que se interponga una controversia constitucional en contra de los ya existentes.

PRD

Los bandos no son ilegales. No infringen la Ley Orgánica de la Administración Pública. El Jefe de Gobierno está facultado para emitirlos. Los programas de asistencia social plasmados en ellos han dado buen resultado.

PAN

Lo bandos con perfil de asistencia social son clientelares. Su emisión lastima la división de poderes, pues el Jefe de Gobierno no contempla (sic) a la Asamblea Legislativa del DF para emitir ordenamientos. Están dispuestos a la revisión de su validez jurídica.”⁸⁰

⁸⁰ REFORMA, ciudad y Metrópoli, *Bandos en duda*, Claudia Salazar, 19 de octubre de 2001.

El 14 de agosto de 2002 la SCJN decidió revisar si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, tenía facultades para emitir Bandos, luego de que un tribunal federal había determinado que el funcionario carecía de atribuciones para dictar ese tipo de medida.

El caso fue enviado a la Segunda Sala de la Corte para que revisara el Amparo de la Unión de Taxistas que impugnaba el Bando 9, orientado a combatir la circulación de taxis irregulares y a negar nuevas concesiones. El asunto provocaba una contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados Octavo y Décimo Segundo en Materia Administrativa.

Los magistrados Leticia Campuzano, Pablo Domínguez y Guadalupe Saucedo, en el Octavo Tribunal Colegiado habían estimado que López Obrador, actuando de manera análoga a un cabildo municipal, estaba facultado a dictar bandos, "pero en estricto cumplimiento a las leyes que expida la Asamblea Legislativa".⁸¹

En el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se presentaron dos ponencias, complementarias elaboradas por Jorge Arturo Camero Ocampo estudió la "Facultad reglamentaria del Ejecutivo del Distrito Federal", resolvió que "no es válido pretender ejercer (esa facultad) mediante la expedición de Bandos", porque se "impediría al gobernado su correcta identificación y el conocimiento de su naturaleza, efectos y alcances jurídicos".⁸²

La segunda ponencia dentro del Duodécimo Tribunal, sostuvo que "el Jefe de Gobierno del Distrito Federal carece de facultades para emitir..." bandos. Asentaba: " no existe en la Constitución Federal ni en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal disposición alguna que faculte al titular del Ejecutivo Local para emitir bandos; antes bien, la emisión de este tipo de ordenamientos se encuentra constitucionalmente conferida en exclusiva a los Ayuntamientos Municipales como órganos colegiados; asimismo, tienen una naturaleza jurídica específica, un procedimiento de creación determinado y materias particulares que regular, lo cual los diferencia formalmente del reglamento administrativo, razón por la cual debe estimarse que el jefe de Gobierno del Distrito Federal carece de facultades constitucionales y legales para la emisión de bandos".⁸³

⁸¹ REFORMA, ciudad y Metrópoli, Analizan legalidad de bandos, Victor Fuentes 14 de agosto 2002.

⁸² XII Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Tesis aislada I.12o.A.24 A*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, abril de 2002, p. 1263.

⁸³ XII Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Tesis aislada I.12o.A.25.A*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, abril de 2002, p. 1279.

El 15 de enero de 2003 la SCJN determinó que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no tiene facultades legales para emitir "bandos informativos", pero que ese hecho no anula ni vuelve inconstitucionales los acuerdos que Andrés Manuel López Obrador expedía bajo esa denominación. El fallo de la Corte fue dictado desde septiembre (publicado en octubre en el Semanario Judicial de la Federación), para los tribunales que conozcan y atraigan este tipo de litigios.⁸⁴

La Segunda Sala del máximo tribunal estableció que el término "bando" es una "denominación incorrecta" para ciertos actos que López Obrador ha ejecutado en uso de sus facultades administrativas. El error, sin embargo, dijo la Corte, es de forma y no afecta el fondo.

En la primera ponencia de Jurisprudencia elaborada por José Vicente Aguinaco Alemán, aprobada por unanimidad en la Segunda Sala del Tribunal que estudiaba el tema de los Bandos, en particular el número 9 sobre el combate a la circulación de taxis irregulares y la negativa de nuevas concesiones, se dictaminó que "el Jefe de Gobierno del Distrito Federal carece de atribuciones para emitirlos, sin que su incorrecta denominación trascienda a su verdadera naturaleza jurídica".⁸⁵

En la segunda ponencia de Jurisprudencia aprobada por unanimidad en la misma Sala del Alto Tribunal, se estableció que el Bando "constituye un acuerdo general administrativo emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución General de la República, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley de Transporte de la propia entidad".⁸⁶

"La circunstancia de que se denomine bando a uno de los actos que emita, por sí sola no produce su inconstitucionalidad, pues con ello no se ejerce la potestad reservada a un órgano diverso del Estado, ni se desvirtúa la naturaleza y efectos jurídicos de lo dispuesto en él", señala el fallo del ministro José Vicente Aguinaco, aprobado por unanimidad.

"La constitucionalidad de los llamados bandos debe juzgarse atendiendo a su esencia, al marco legal que rige la materia en la que inciden y a los términos en que trascienden a la esfera jurídica de los gobernados, sin atender a su incorrecta denominación", agrega.⁸⁷

⁸⁴ REFORMA, ciudad y Metrópoli, *Avalan en Corte bandos de AMLO*, Víctor Fuentes, 16 Ene 2003

⁸⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, *Tesis de Jurisprudencia 2ª./J. 104/2002*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, octubre de 2002, p. 199.

⁸⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, *Tesis de Jurisprudencia 2ª./J. 105/2002*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, octubre de 2002, p. 199.

⁸⁷ REFORMA, ciudad y Metrópoli, *Avalan en Corte bandos de AMLO*, Víctor Fuentes, 16 Ene 2003

Se concluyó que "tal acto no constituye un bando sino que... es un acuerdo general mediante el cual se proveyó en la esfera administrativa a la observancia de la Ley".

Para los ministros, "la incorrecta denominación" de dicho acto administrativo, "no trasciende a su constitucionalidad".

Hay que dejar claro que los ministros de la SCJN sometieron a este análisis al Bando número 9 en respuesta a las demandas de amparo de varias organizaciones de taxistas, por lo tanto, las resoluciones obtenidas con respecto al contenido específico de los Bandos fueron estudiadas y explicitada su legalidad sólo con respecto a este enfrentamiento.

La SCJN resolvió particularmente la contradicción de criterios en cuanto a la denominación del Bando y las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal: el problema legal generado por los contenidos del Bando 2 no fue abordado.

¿Qué hubiera ocurrido si el contenido del Bando 2 hubiera sido analizado? Suponiendo que los amparos de los promotores de vivienda y asociaciones vecinales hubieran adquirido mayor relevancia e interés de las cúpulas políticas y empresariales, como ocurrió con las asociaciones de taxistas; suponiendo de igual manera que el interés de estos grupos de poder hubiera sido el bien común y el Estado de Derecho como para impugnar la arbitrariedad de una 'no-ley' que suplantaba momentáneamente procesos democráticos de planeación y desarrollo urbano (pero que entre otras consecuencias les hizo ganar 300% sobre el valor de sus terrenos, promovió cientos de créditos para vivienda, y otras muchas cosas que hacían improbable el descontento general dentro del sector), la SCJN se habría visto en la necesidad de revisar la potestad reservada constitucionalmente a los distintos órganos del Estado en la materia, que en el caso del Bando 2 se veían violentados; también se hubiera observado cómo la naturaleza y los efectos jurídicos a los que daba lugar desvirtuaban otras Leyes, Normas y Reglamentos. El falló fue más una respuesta política conciliatoria que la impartición de justicia.

Los poderes de facto, en este caso el de las grandes empresas constructoras (con el conveniente "dejar hacer" de algunos personajes políticos) se impusieron a las Instituciones constitucionales, relevantemente a la SCJN, que pudo haber atraído el Bando 2, como lo hizo con el bando 9, haciendo uso de sus facultades constitucionales, y con el expreso propósito de examinar las implicaciones de su contenido. No fue así.

6 Estudio de caso: efectos y alcances jurídicos en perjuicio de un particular originados en el Bando 2.

La empresa Cantú Garza Construcciones S. A. de C. V. se dedica a la construcción de vivienda para diversos niveles socioeconómicos, es una empresa familiar que invierte lo mismo para comprar predios que para edificar viviendas, y después promover la preventa o la venta a particulares, y también vendían la vivienda que facilitan los créditos institucionales. El predio ubicado en Lote 9, Manzana 21, identificado exteriormente con el número 57 de la calle Bilbao, en la colonia San Nicolás Tolentino, de la Delegación Política de Iztapalapa, en el Distrito Federal, que fue comprado en el año 2000, en esas circunstancias y con la documentación, comenzó la edificación de los edificios de departamentos unifamiliares en el año 2001.

Contaba ya con un uso de suelo habitacional y licencia de construcción con fecha 4 de septiembre de 1996, y se encontraban vigentes a la fecha de la compra del terreno, la empresa planeaba construir cinco edificios de cinco niveles cada uno sobre una superficie de cinco mil metros cuadrados. Por razones de liquidez en la inversión y programación de los gastos dio inicio a la obra a mediados de junio del 2001 se empezó la construcción de las viviendas, y habiendo logrado un avance de dos edificios construidos de cinco niveles cada uno y la cimentación del tercer edificio se impone la primer clausura.

El uso de suelo permitido para el predio sufría afectaciones motivadas por hacer cumplir el Bando 2 desde el poder administrativo de la delegación. Al preguntar por los sellos impuestos al inmueble supieron que la autoridad solicitaba ahora que la obra tuviera 52% de áreas verdes, captación de aguas pluviales y una altura máxima de tres niveles en cada edificio. El proyecto de la empresa cumplía con todo lo antes especificado a excepción los niveles de los edificios que ya contaban cinco, ya que desde esa fecha el uso permitido para la explotación del mismo había sido modificado. La clausura vino antes de permitir una defensa por parte de la empresa.

A pesar de que la firma era propietaria del predio y tenía derechos adquiridos sobre el uso de suelo y de acuerdo a los niveles permitidos, la Dirección Jurídica y de Gobierno de la delegación Iztapalapa, para justificar la clausura, afirmó que existían problemas con la licencia de construcción argumentando sin comprobar

que la misma era falsa, siendo estos los argumentos sellaron los accesos al predio y a las construcciones existentes.

El Bando 2 impactó, en este caso, como la suspensión de la obra que ocasionó una violación constitucional de derechos adquiridos en términos de los Artículos 14 y 16 constitucionales, lo cual era inadmisibile ya que ninguna ley es retroactiva en perjuicio de las personas físicas ni de las personas morales. En razón de que no se comprobó la falsedad de la licencia de construcción, misma que se encontraba vigente, y que bajo esas circunstancias la Ley no es retroactiva; que se amparaban en el reglamento de construcción vigente a la fecha de la licencia y no en lo que se fundaba el Bando 2, mismo que no es ni Ley, ni reglamento, ni norma.⁸⁸

Los programas que existían para intercambiar predios localizados en la periferia por otros que se encontraran en la zona central no convenían a los intereses de la empresa, ya que por una parte suponían perder lo invertido en el avance de la construcción y por otra obtener a cambio un terreno más pequeño por ajustes al precio de la tierra.

Mediante la resolución de un juicio de amparo, un Juez de Distrito en materia administrativa resuelve la suspensión del acto reclamado y que se retiren los sellos de clausura. La orden para el levantamiento de los sellos no fue acatada por la delegación Iztapalapa, motivo por lo cual, el Juez de Distrito ordenó al Secretario Actuario que levantara los sellos para poder continuar la construcción.

Como parte de la averiguación correspondiente se desahogaron varias diligencias como lo son la acreditación de la propiedad del inmueble, la posesión de la representada sobre el mismo y el estado de clausura sobre la construcción.

En plena construcción del tercero de los cinco edificios, la Dirección Jurídica y de Gobierno de la Delegación Iztapalapa, clausura nuevamente los accesos al predio y los trabajos al interior. En esta ocasión argumenta que no se cuenta con

⁸⁸ El Bando 2 informa que para "Preservar el vital suelo de conservación del Distrito Federal impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la ciudad pidiendo el respaldo y colaboración de los ciudadanos y dando por entendido que por encima de los intereses personales o de grupos está la preservación del medio ambiente y la viabilidad de la ciudad." El crecimiento será restringido para ciertas delegaciones como lo fue para Iztapalapa.

factibilidad de agua, ni tampoco con infraestructura sanitaria suficiente, situación que nunca pudo acreditar la Delegación. La empresa, al contrario, contaba con los estudios realizados previamente con todo lo que ahora se negaba.

En el lapso entre la segunda clausura y el trámite del nuevo amparo diverso, el 16 de enero del año 2004 se presentaron aproximadamente sesenta personas en la puerta de acceso al inmueble y dos de ellas, con ayuda de otras, brincaron la barda y abrieron la puerta de la construcción, introduciéndose las demás personas sin autorización ni consentimiento de los propietarios y privando de la libertad al vigilante que en ese momento estaba de guardia, quien tuvo la oportunidad de avisar a sus superiores y estos a su vez al apoderado legal de la empresa.

Los invasores del predio estaban vinculados con el Frente Popular Francisco Villa y con otros Frentes en pugna por vivienda.

Habiendo ocurrido allanamiento con violencia, secuestro y robo se inicia la averiguación previa ante la agencia del Ministerio Público de Iztapalapa por el delito de despojo contra quien resulte responsable.

La averiguación llevó un curso de más de tres años, donde se logró, entre otras cosas, identificar a las personas que habían despojado de la posesión del inmueble en contubernio con un diputado local y la protección del procurador del Distrito Federal⁸⁹.

Es importante señalar lo significativo que resulta que mientras el predio estuvo ocupado, los invasores contaron con el apoyo del servicio de limpieza, de provisión de agua y luz por la Delegación.

La sentencia definitiva “para resolver los autos de la causa penal número 223/2004” resolvió “... Gregoria Rojas Alarcón es penalmente responsable de la comisión de delito de DESPOJO EN PANDILLA, por el que se le acusó. Por la comisión de dicho ilícito, se le impone la pena de 2 dos años 1 un mes 26 veintiséis días de prisión y 243 doscientos cuarenta y tres días multa, la que equivale a la cantidad de \$10,993.32 diez mil novecientos noventa y tres pesos 32/100 M. N. La multa impuesta la deberá enterar a la Dirección de Operación de Fondos y Valores de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, para que en su oportunidad y por su conducto se aplique a favor del Fondo de Atención y Apoyo a Víctima del Delito a través del Fideicomiso creado para este fin, misma que de conformidad con el

⁸⁹ Declaraciones ante el Ministerio Público, Averiguaciones previa no. IZP-7T3/103/04-01 y acumulada FIZP/IZP-5T2/3099/05-10

artículo 40 del Código Penal para el Distrito Federal, deberán pagar el sentenciado o solicitar su pago en parcialidades como un derecho que tiene conforme a la nueva legislación, pero en caso de negarse a pagarla sin causa justificada, se deberá girar oficio de estilo al C. Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, para que por conducto del C. Tesorero de dicha dependencia se ejecute en su contra, el Procedimiento Económico Coactivo con fundamento en los artículos 38 y 40 del Código Penal, solicitando de esa autoridad fiscal le informe de las gestiones que con ese propósito lleve a cabo, para los efectos que resulten de conformidad con el último párrafo del artículo 118 del Código Penal para el Distrito Federal, importe que una vez obtenido, deberá de ser remitido a la Dirección de Operación de Fondos y Valores de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal; sin que sea procedente sustituir la multa por jornadas de trabajo a favor de la comunidad, al no haber solicitud expresa del Ministerio Público. La pena privativa de la libertad, la cumplirá la sentenciada en el lugar y condiciones que para tal efecto señale la Dirección de Ejecución de Sanciones Penales dependiente de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, a partir de su reingreso a prisión con abono de la preventiva que ha sufrido por esta causa el 24 veinticuatro al 28 veintiocho de septiembre de 2004 dos mil cuatro, por ser el tiempo que estuvo detenida a disposición de este Juzgado con motivo de la presente causa, ya que obtuvo su libertad provisional; el recuento correrá a cargo de la autoridad ejecutora, y la pena no podrá coexistir con otra de igual naturaleza, todo ello con fundamento en lo dispuesto por los artículos 18 constitucional; 33 y 97 del Código Penal que nos rige; 575, 580 y 582 del Código de Procedimientos Penales; y 10 y 68 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal".⁹⁰

Los propietarios originales recuperaron la posesión del predio mediante una compensación económica a los invasores (la delegación no procedió a expulsarlos mediante el uso de la fuerza pública), y basándose en una orden de la agencia del Ministerio Público concedora del caso. Los tiempos del proceso jurídico propiciaron que la averiguación previa principal se consignara ante el Juzgado 55 Penal del Reclusorio Oriente, desde donde se giró diversas órdenes de aprehensión. El desglose del caso había quedado en la agencia del Ministerio Público de Iztapalapa.

⁹⁰ Tribunal Superior de Justicia, 9º juzgado, *Sentencia Definitiva*, México, Distrito Federal, 20 de junio de 2006.

En tres años del proceso de la investigación únicamente se habían consignado a 19 personas y eran más de 300 las que habían invadido el inmueble; en vista de que el acta de denuncia no podía quedar abierta por tanto tiempo, se siguió trabajando con base en el desglose que autoriza la ley procesal.

Con la posesión otorgada sobre el predio se impidió la entrada a nuevos invasores.

La obra se tuvo que reconstruir y hubo que pagar multas por el incumplimiento en tiempo y forma de la licencia de construcción. El proceso continúa hasta la fecha: con la multa se espera conseguir el permiso para construir 40 viviendas en dos edificios más; se está en espera de actualizar, por lo tanto, la factibilidad de agua y las instalaciones sanitarias.

Conclusiones del Caso de Estudio.

Argumentamos que el Bando 2 se refleja en este caso porque sucede en coincidencia con la ejecución del mismo; por los argumentos que utilizaron los funcionarios de la delegación involucrados; por la suspensión de derechos que ocasionó; por la localización del predio dentro de una de las Delegaciones en las que se desaceleró el crecimiento; y también por la operación política que ocurrió en la invasión al predio.

El amparo administrativo se basa en la violación de los Artículos 14 y 16 constitucionales, pidiendo amparo y protección en términos de que el Bando 2 no es una Ley, ni es un programa, es un proyecto no explícito, que no fue formado ni regulado por la Ley General de Asentamientos Humanos, ni por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ni por el Reglamento de Construcciones.

La violación que ocurrió fue que aún contando con la documentación requerida, (primero porque las autoridades actuaron con pretextos y falsedades para parar la obra sin hacer caso de los derechos adquiridos y se presume sin tener las pruebas de la falsedad de documentos y para apoyar la invasión) con formas violentas y sin intención de diálogo para llegar a un acuerdo, se perjudicó a una empresa familiar de desarrollos inmobiliarios; ocasionado el daño por la autoridad local, pisoteando derechos ciudadanos, procesos de participación en la planeación y leyes que rigen sobre la reglamentación al uso del suelo.

Es claro que ninguna política pública puede estar por encima de la ley; para llevarlas a cabo deben regirse por los programas de desarrollo urbano aplicables, con base en las leyes, reglamentos, y normas existentes en la materia.

En el caso que relato, la delegación Iztapalapa, sin tener esas facultades y basándose en un programa de gobierno sin base en la ley, provocó daños y perjuicios al ordenar clausuras fuera de reglamento.

El área de obras de la delegación pretendió no conocer que las normas de uso de suelo las aplica la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, con facultades claramente diferenciadas de las de la autoridad delegacional.

El instrumento para operar las clausuras (cuerpo material que expresaba al Bando 2) fueron las inspecciones iniciales y luego la colocación de sellos sin permitir la defensa a que ha lugar luego de la primera inspección. Si tomamos en consideración que la Ley no es retroactiva en perjuicio se denota claramente que la Autoridad abusó de su poder, pasando por encima de derechos adquiridos, y haciendo la aplicación retroactiva de un instrumento como el bando 2 que no tenía sustento legal aplicable al caso.

La delegación de Iztapalapa y sus funcionarios toleraron primero, la invasión del predio, y no procedió estando enterada de los hechos, tampoco después, de acuerdo con el sentido de la sentencia, a desalojarlo. Los propietarios tuvieron que 'compensar' económicamente a los líderes de los invasores.

El Bando 2 fue pensado para restringir nuevas construcciones: en este caso la construcción ya estaba en marcha, sólo se peleó por continuarla y poder contribuir al beneficio de la comunidad al construir unas viviendas dignas para sus habitantes.

Es paradójico, que la afectación que intentaba procurar un mejor medio ambiente que le diera viabilidad a la Ciudad, fuera la que ocasionara los atropellos que se muestran en el caso de estudio.

La disputa por los derechos originales de los propietarios del predio aún no termina, ni en lo jurídico ni en lo material del edificio que se pretende edificar.

Se cuenta con un avance del 60% de un total de 100 viviendas, que al ser obstruida su realización, perjudica a la empresa y a la población que demanda vivienda digna, por lo que puede decirse que existe un perjuicio económico y social que se ha vivido en este problema, al mermar el patrimonio familiar de la constructora y al no poder hacer uso de los departamentos por habitarse.

7 Conclusiones.

1

¿Cómo explicarse que el Bando 2 siendo una política tuviera la facultad de modificar los usos del suelo? Publicado con el lema “con fundamento en las leyes se regirá el crecimiento...” siendo que las leyes dicen que los planes y programas de desarrollo urbano tienen determinados procedimientos para su elaboración y aprobación.

Una explicación podría ser que se pretendió renovar el PGDU-DF lo más pronto posible, pero por la urgencia y relevancia de detener el crecimiento de la ciudad y repoblar su zona central, no se podía esperar a que el proceso de planeación acorde surgiera; sobre todo cuando en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su composición política no aseguraba, al inicio de una nueva administración, una mayoría que aprobara expeditamente y sin muchas discusiones ‘congeladoras’ el nuevo programa. El PGDU-DF siguiente sería aprobado al inicio de la III Legislatura el 31 de diciembre del 2003, lo que quiere decir que en el periodo anterior la II Legislatura tenía en sus manos ‘listo para votación’ el nuevo programa pero no era un momento político oportuno para someterlo a juicio de aquellos legisladores y legisladoras, y posibles grupos de influencia detrás de ellos.

Las ideas que justifican y motivan al bando 2 son buenas, son oportunas y forman parte de un principio de acciones pensadas para el bienestar de la cultura y las relaciones en la ciudad, y también para amortiguar y reglamentar la expansión de la periferia. Aún se necesita más que un bando, un cambio cultural, acompañado por políticas, planes y programas acordes a una visión compartida, elegidos por su aportación benéfica para el largo plazo.

2

Debe de perseguirse el liderazgo que se coordinó entre los organismos de servicio público para la vigilancia y el cumplimiento de lo que resultó el Bando 2. Pero, debe precederle a una política un programa de desarrollo urbano, técnico- legal, que bajo lo establecido como procedimiento legal sea propuesto y modificado desde cada comunidad y establecido en un plan. Es decir que primero exista un respaldo social, legal y técnico ante un proyecto y con base en este ejercer una política de cumplimiento a la norma.

Está bien tomar acciones necesarias para hacer viable a la ciudad enorme, pero es mejor tener de apoyo un programa en el cual se pueda creer más, por su origen legal y democrático.

3

El control y quizá la normatividad respecto a los movimientos que se dan en los negocios de la construcción y las transacciones inmobiliarias, como política pública, debieron de haber sido observadas, reguladas, calificadas, aprobadas o sancionadas, y en base al derecho a la información haber hecho públicos todos los movimientos, procesos, transacciones de fondo y licencias para la construcción.

Conviene aquí analizar el contexto social-político en el que surge y se desarrolla el Bando 2 y observar las afectaciones que en materia jurídica-legislativa fueron ocurriendo. Quizá en futuras investigaciones que aborden el tema sea necesario evaluar la causa y el efecto de la nueva Ley de Extinción de Dominio, así como las posibilidades de regulación que permitan prevenir movimientos ilegales dentro de los mercados del suelo y la construcción en el Valle de México, tales como la investigación fiscal y patrimonial en el comercio de bienes inmuebles.

4

La planeación en la Ciudad de México debe realizarse con una visión a futuro y observarse como un conjunto social con voluntad al mismo tiempo; un proceso constante de urbanización para hacer mejor el lugar en que vivimos. Así se tendría una visión clara de lo que es la ciudad, el impacto que las actividades cotidianas se originan en la mancha urbana, y también un método para ir remediando y amortiguando, con las mejores opciones, el futuro de la ciudad. Que las actividades colectivas realmente satisfagan los derechos humanos de manera equitativa para todos es sin duda una tarea mucho más grande que el tamaño de la metrópoli.

5

El Jefe de Gobierno en los tiempos del Bando 2 se decidió por enfrentar la 'mezcolanza' existente entre el poder político y el poder económico que se alimentan mutuamente y buscan un beneficio personal. Se intentó hacer que el crecimiento se orientara hacia lo que convenía a la ciudad y no a las empresas inmobiliarias. Hubo varios efectos secundarios que nos hacen cuestionar la eficacia y la eficiencia del método empleado. Incluso situaciones en las que se puede demostrar la contradicción en el discurso, ya que hubo grupos político-económicos que supieron sacar ventaja de la situación, y hasta el día de hoy no podemos saber que tan justo o injusto fueron este tipo de fenómenos.

Este tipo de cambios en los usos del suelo deben llevarse a cabo de acuerdo a la ley, ya que es muy confuso (y perjudicial) para la población que la autoridad sea la primera en transgredir el orden. Más allá de las buenas razones y motivaciones para actuar debe preservarse el valor de observar y hacer cumplir un utópico estado de derecho.