

Mirada Legislativa

Núm. 139, diciembre 2017

La nueva Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente: Algunos comentarios sobre la ley aprobada y las iniciativas en la materia

Síntesis

El objetivo de este documento es analizar la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el pasado 1° de diciembre de 2017. Para ello, el texto se divide en tres apartados: primero se describe brevemente la iniciativa que sobre la materia presentó el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinoza; en el segundo se abordan los principales aspectos de la ley aprobada por el Pleno de la Asamblea Legislativa y, finalmente, se exponen algunas consideraciones sobre ambos documentos como son: el financiamiento de la reconstrucción, el problema de la densificación, los créditos para damnificados, la transferencia de potencialidades, así como la gestión del riesgo sísmico en la Ciudad de México.

- El pasado 3 de octubre de 2017, Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, envió a la Asamblea Legislativa su *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Programa para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México, en una CDMX cada vez más resiliente*, cuyo objetivo fue atender las necesidades generadas por el fenómeno sísmológico del 19 de septiembre.
- El 24 de noviembre el pleno de la Asamblea Legislativa capitalina aprobó la *Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente*.



Dirección General de Análisis Legislativo
Instituto Belisario Domínguez Senado de la República LXIII



Mirada Legislativa

Núm. 139, diciembre 2017

- No obstante, ni en la Iniciativa ni en la Ley se especifica la cuantía anual de los recursos que se destinarán los gobiernos local y federal, cómo se distribuirán, cómo y quién determinará la prioridad en su ejercicio, y cómo se evitarán las afectaciones derivadas de las variaciones del ciclo económico, así como de los ingresos fiscales y otras perturbaciones.
- La normativa analizada legaliza la falta que cometieron las empresas que trasgredieron las normas de construcción y zonificación, las cuales debieron ser sancionadas en su momento, al igual que las autoridades que, por acción u omisión, permitieron la violación de las leyes vigentes.
- Es innegable que los requisitos y los términos exigidos por el gobierno capitalino para otorgar créditos a los damnificados son más benévolos a los requeridos por la banca comercial, pero distan mucho de guardar un sentido social.
- La reconstrucción individualiza y socializa las pérdidas, al trasladar el costo de la reconstrucción a los damnificados, y privatizar los beneficios entre las empresas inmobiliarias.



Dirección General de Análisis Legislativo
Instituto Belisario Domínguez Senado de la República LXIII



Mirada Legislativa

I. La iniciativa del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Como respuesta a los graves daños ocasionados por los sismos del 7 y el 19 de septiembre, el pasado 3 de octubre Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, envió a la Asamblea Legislativa su *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Programa para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México, en una CDMX cada vez más resiliente*.

El objetivo de la Iniciativa es “Reconstruir y recuperar a la Ciudad de México atendiendo las necesidades generadas por el fenómeno sísmológico del 19 de septiembre y transformarla en una ciudad orientada a detonar el potencial económico, humano y social de las personas” (Mancera, 2017). Para alcanzar esa meta definió tres objetivos con diferentes plazos:

El primero es la “atención inmediata” –en seis semanas–, de las personas, los inmuebles y la infraestructura pública dañados por el sismo, la elaboración de un censo por tipo de afectación, conocido como la PLATAFORMA CDMX, como base para coordinar los planes de apoyo, y el diseño de los programas de crédito para las viviendas y los negocios perjudicados para iniciar su reconstrucción.

El segundo, de corto plazo –en seis meses– para la “reubicación, reconstrucción y recuperación” de los inmuebles afectados. Esto implica la demolición de los colapsados y sin posibilidades de reparación; la rehabilitación de los dañados pero recuperables; la emisión de un “programa de vivienda permanente (construcción y otorgamiento de crédito)”; y, la concesión de “incentivos regulatorios para que la reposición de viviendas originales con daño total pueda financiarse a partir de la construcción de viviendas adicionales en el mismo predio”. Para ello, se propone “la participación de Cámaras, Colegios e Iniciativa Privada” y la “inclusión e integración ciudadana [en el] desarrollo social y crecimiento social sostenido”, maximizándose el “enfoque social” y el desarrollo “de espacios comunitarios para fomentar la participación y el involucramiento” de la población (Mancera, 2017).

El tercer objetivo –de mediano plazo– es la “transformación de la capital”, a partir del cual se pretende lograr que en cinco años o más “la Ciudad de México detone el potencial

Mirada Legislativa

económico, humano y social de las personas, bajo los principios de una Ciudad más Habitable, Incluyente, Equitativa, Próspera, Solidaria, Participativa, Democrática y Resiliente” (Mancera 2017).

Quizá por la urgencia de los dos primeros objetivos y porque el último depende de los resultados de aquellos, o porque trasciende a su mandato, éste sólo se reduce a su enunciado. Es decir, la Iniciativa se concentra fundamentalmente en la *atención inmediata*, en la *recuperación* y en la *reconstrucción* de los inmuebles y de la *infraestructura capitalina*. En ese sentido, destacan los siguientes instrumentos de financiamiento propuestos para elevarse a rango de ley:

1. Para la atención inmediata de la emergencia potsísmica se destinaron 3 mil millones de pesos.¹ En el futuro se propone que se destine una parte del presupuesto local para esas actividades, a los que se sumarán los recursos que aporte el Gobierno Federal y lo que se obtengan por otras fuentes no especificadas.
2. Sobre la densificación de construcciones y créditos preferenciales se establece lo siguiente:
 - a. *Densificación*. Un inmueble derrumbado o demolido que tuviera un “potencial productivo constructivo” puede tener “*niveles edificados y/o [un] número de viviendas superiores a los permitidos en el programa de Desarrollo Urbano aplicable vigente*”. Ambas posibilidades se “*reconocerán* como derechos adquiridos para el desarrollo del proyecto de obra de reconstrucción esto también comprende la zonificación y superficie edificada existentes antes del sismo” (Mancera, 2017) (las cursivas son propias y se respeta la grafía que caracteriza a la Iniciativa).

1 Se puso en marcha el Fondo de Atención de Desastres (FONADEN) con 2,864,702,291 pesos provenientes del fideicomiso denominado FONADEN CDMX y 135,297,709 de la subcuenta de mejora del balance fiscal. Esos recursos se han empleado para financiar la gratuidad temporal de servicio de transporte público, los albergues temporales, el apoyo a rentas, demolición y retiro de escombros y el inicio de rehabilitación de viviendas dañadas, entre otros aspectos. Reconstrucción CDMX, Plataforma sobre recursos del FONADEN. (<https://plataforma.cdmx.gob.mx/fonaden>).

Mirada Legislativa

De esa forma, y con base a la zonificación autorizada en los programas implementados, se considerará un *incremento de hasta el 35%* en esos inmuebles, respecto del *Coefficiente de Utilización del Suelo, Niveles Máximos de Edificación y Viviendas Máximas Construibles* permitidos por Programa Delegacional de Desarrollo Urbano y/o el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Aplicable (Mancera 2017).

En las edificaciones afectadas por el sismo que *hubieran sido superiores* respecto de las que establece el Programa de Desarrollo Aplicable, las originales se tomarán como base para el incremento y *podrán incorporar viviendas adicionales* a las existentes en el predio antes del sismo, siempre y cuando “se mantenga la relación o promedio entre metros cuadrados de área construida y número de viviendas existentes antes del sismo, descontando el área destinada a comercio y servicios en Planta Baja”. Cabe señalar que para tal propósito sólo se autorizarán comercios de bajo impacto que no impliquen un riesgo para el entorno (Mancera 2017).

Por su parte, las viviendas de reposición no podrán tener mayores dimensiones que las viviendas originales que sustituyan, pero las adicionales sí podrán ser más amplias. Sólo las viviendas originales podrán ser elegibles para recibir los fondos que destine el Gobierno de la Ciudad de México para la reconstrucción de bienes afectados por el sismo. Mientras que las viviendas adicionales se enajenarán y con el producto obtenido se financiará la reconstrucción de la reposición de las mismas. Quienes opten por ese esquema tendrán “exenciones y facilidades administrativas para la remodelación y reconstrucción”, como son los pagos de derechos y aprovechamientos y del impuesto predial; ésta última exención se mantendrá vigente hasta que se reciba la autorización de uso y derecho (Mancera, 2017).

- b. Préstamos para la reconstrucción de vivienda uni o plurifamiliar y los comercios afectados. El gobierno local apoyará la contratación de créditos bancarios con tasas “preferenciales o blandas”. A los inmuebles menores a diez mil metros cuadrados no se les requerirá la factibilidad de agua, ni de estudio de impacto urbano, dictámenes de uso de suelo, ambiental (en

Mirada Legislativa

cualquiera de sus modalidades) ni de movilidad (Mancera 2017). Al respecto, se establece lo siguiente:

- Para quienes su vivienda quedó inhabilitada o sufrió daños estructurales, se le ofrece un crédito hipotecario para la adquisición de una nueva o usada, o para la reconstrucción en el mismo lote. El monto es de hasta 2 millones de pesos, con un rédito del 9% anual, pagándose los mensuales los intereses correspondientes. El pago del capital será cubierto por el programa al vencimiento del plazo convenido, que puede ser de hasta 20 años. Será un crédito sin enganche ni comisión por apertura; para lo cual, el beneficiario deberá estar registrado en el censo oficial, tener un dictamen de seguridad estructural oficialmente avalado, acreditar la propiedad del inmueble afectado, comprobar ingresos, aprobar el análisis de crédito y no estar en el buró de crédito. Quien requiera una cantidad mayor al máximo citado, a la diferencia se aplicará una amortización tradicional, incluyendo el pago a capital, intereses y un enganche del 20%.
 - Si el crédito es para la reparaciones de inmuebles con daños estructurales que tienen solución, el monto considerado es de hasta 20 millones de pesos, con los mismos beneficios y características que el caso anterior, agregándose tres requisitos más: el acta de asamblea de condóminos en donde se apruebe la obra de reparación estructural; sólo se concederá un préstamo hipotecario a cada propietario; deberá contar con las licencias y permisos necesarios, y con el dictamen del DRO y del corresponsal estructural.
- c. Los negocios afectados por el sismo serán apoyados con un crédito sin garantía, a “la palabra” (Mancera 2017). Para actividades productivas de autoempleo se pone a disposición los microcréditos, destinados a capital de trabajo, recuperar instalaciones, maquinarias y equipo en apoyo a grupos solidarios de entre dos a cinco personas. El monto es de hasta 9 mil pesos por cada uno, con una tasa del 11% a pagar a 12 meses. Los apoyos a micro, pequeña y mediana empresa serán por 10 mil-25 mil pesos, con rédito anual del 10 por ciento y un periodo de gracia de tres meses a pagar en un plazo

Mirada Legislativa

de 15 meses. En ambos casos podrán ejercerlos quienes estén censados y registrados fiscalmente como personas físicas con actividad empresarial o como personas morales.

Si es un crédito nuevo el monto será de 25 mil pesos a dos millones con una tasa anual de 11%-12%, con un plazo de hasta 10 años y un periodo de gracia de seis meses. Si es un préstamo de sustitución, de liquidación para restituir créditos vigentes otorgados por otros programas, para quienes estén endeudados o requieran de liquidez, se ofrece un monto de 25 mil a tres millones de pesos, con una tasa anual del 11.5% pagaderos hasta por seis años con un periodo de gracia de seis meses (Mancera 2017).

II. La ley de reconstrucción aprobada

El 24 de noviembre de 2017 el Pleno de la Asamblea Legislativa capitalina aprobó la *Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente* (referida en este documento como la Ley). Como es natural, se realizaron diversas modificaciones a la Iniciativa propuesta por el Jefe de Gobierno en turno, pero se preservó su naturaleza y sus partes medulares. Por ejemplo, los artículos 24, 38 a 44 y 54 de la Ley, validan los esquemas de financiamiento, la densificación de los inmuebles, los esquemas crediticios y los beneficios y exencionados propuestos en la Iniciativa, pero adiciona otros puntos relevantes, como lo siguientes:

1. El artículo 110 aclara que el *Fondo para la Reconstrucción, Recuperación y de la Ciudad de México* se integrará con los recursos aportados por los gobiernos capitalino y federal, del fondo de atención local a los desastres naturales y las instituciones e iniciativa privados, las donaciones y otros recursos. El dinero erogado será auditado.
2. El artículo 21 dice que el gobierno realizará, si es necesario, los estudios de geología y geofísica, y que las viviendas de reposición deben ser de al menos de 45 metros cuadrados, dimensión que considera “digna y adecuada”, según los derechos humanos. El artículo 41 agrega que los inmuebles deben de cumplir con

Mirada Legislativa

la normatividad vigente para la construcción y tienen que presentar los resultados de estudios de mecánica de suelos, de su mejoramiento y todo lo requerido para obtener el permiso correspondiente.

3. El artículo 44 introduce el *Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano (STPDU)* a una tasa CERO o equivalente al valor de la obra de reconstrucción para la Reposición de las Viviendas Preexistentes para los Afectados. La transferencia podrá realizarse, única y exclusivamente, en aquellos predios clasificados como receptores del STPDU por el Programa General de Desarrollo Urbano y/o por los Programas Delegacionales y/o Parciales de Desarrollo Urbano correspondientes, situados en los predios ubicados en Área con Potencial de Desarrollo o de Integración Metropolitana, o en aquellos predios en los que aplica la *Norma General de Ordenación número 12*, de conformidad con lo establecido en dichos programas.
4. Los artículos 1 y 92 a 99 obligan a reparar y atender el patrimonio cultural e histórico afectado por el sismo.
5. El artículo 1 garantiza los derechos de pueblos y barrios originarios, aunque no se ofrecen mayores detalles.
6. El artículo 21 que deben rehabilitarse y reconstruirse las viviendas de zonas rurales de propiedad social afectadas por el sismo. El 68 y el 90 agregan que debe censarse las actividades agrícolas y de los productores afectados para que se emita un programa que apoye su reactivación.
7. Los artículos 22 a 27 y 36 estipulan que se apoyará las a personas de escasos recursos y en estado vulnerable, a los habitantes de conjuntos habitacionales y de viviendas precarias, y de vecindades con alto riesgo estructural, que se respaldará a arrendatarios (artículos 51 a 56); y que se evaluará “la vulnerabilidad sísmica de *todos los inmuebles*” capitalinos, y si es necesario, se rehabilitarán, al margen de “si fueron o no afectadas por el sismo. Se incluye a estructuras e infraestructura como las edificaciones construidas antes del sismo de 1985, la educativa, de salud, de mercados y de servicios básicos, entre otros inmuebles (artículo 105).

Mirada Legislativa

8. La población afectada y otras organizaciones podrán participar en la reconstrucción, de manera consultiva (artículos 10 y 104).
9. El artículo 105 y el transitorio décimo segundo obligan al desarrollo de un atlas de riesgo, y su entrega a la Asamblea Legislativa.

III. Consideraciones generales de la Iniciativa y la Ley

A partir del análisis de la *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Programa para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México* que presentó el Jefe de Gobierno de la CDMX, así como de la *Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente*, se observa lo siguiente:

1. *El financiamiento de la reconstrucción y transformación.* Ni en la Iniciativa ni en la Ley se especifica la cuantía anual de los recursos que se destinarán los gobiernos local y federal, que sin duda serán la principal fuente de financiamiento, ni se define cómo se distribuirán, ni la prioridad en su ejercicio, ni quien lo determinará. No se definen mecanismos para evitar que sean afectados por las variaciones del ciclo económico, de los ingresos fiscales y de otras perturbaciones.

El transitorio décimo sexto de la Ley dice que el apoyo a los programas será “*de manera gradual*” y estará subordinado a la “*capacidad financiera del gobierno*” local. Posiblemente así sea el caso del gobierno federal. Así, se corre el riesgo de que el proceso de reconstrucción y la transformación y la seguridad ciudadana se diluyan, se afecte su cobertura, se pierda su eficacia, se quede en un proyecto inconcluso y que sea incapaz de avanzar en la prevención de futuros desastres naturales.

De por sí, hasta el momento la reconstrucción postsísmica ha sido accidentada y se ha caracterizado por la opacidad y la subestimación del número y del tipo de daños sufridos por los inmuebles, lo que provoca el descontento de la población afectada. La información de la *Plataforma CDMX Reconstrucción* sobre los inmuebles afectados y atendidos es limitada, no contabiliza el número de personas y familias perjudicadas o damnificadas y su situación socioeconómica, y se desconoce

Mirada Legislativa

a las empresas constructoras responsables. La relativa a las construcciones estructuralmente inviables, 16.15% de 19 mil 637 inmuebles, es decir, 3 mil 171, no se ubican en la plataforma digital.

Es menester recordar que Miguel Ángel Mancera Espinosa, 32 años después, y dos días antes del sismo del 7 de septiembre, entregó viviendas nuevas a 170 familias damnificadas por el terremoto de 1985, y aún las esperan otras 123 más, a las cuales les prometió que serán entregadas al cierre de su mandato.²

2. *El problema de la densificación y reconstrucción.* Ella fue la esencia, el objetivo central del proyecto del jefe capitalino y fue convertida en ley por la Asamblea local. Pero guarda varios puntos polémicos, entre ellos los siguientes:

- a. Legaliza la ilegalidad de las empresas que trasgredieron las normas de construcción y zonificación, las cuales debieron ser sancionadas en su momento, al igual que las autoridades que, por acción u omisión, permitieron la violación de las leyes vigentes. Quizá ello hubiera reducido los daños materiales y humanos ocasionados por el sismo de septiembre pasado, y los que puedan ocurrir, si se considera los inmuebles construidos o que se erigen con esas anomalías, las cuales desconocen las propias autoridades y quienes los compraron o los adquirirán.
- b. Aunque la nueva ley exige los estudios de la dinámica de suelos, de factibilidad de agua, de impacto urbano, de impacto ambiental, entre otros requisitos, para iniciar la densificación y reconstrucción de inmuebles, éstos deben llevarse a cabo antes de emitirse la nueva reglamentación de construcción anunciada; de elaborarse el mapa de riesgos postsísmico, con el objeto de tener la certeza sobre las condiciones del subsuelo capitalino, en especial de las áreas más afectadas y en donde se ubican los inmuebles que se rehabilitan; y de modificarse, en caso de ser necesario, los programas delegacionales y de desarrollo urbano del mismo gobierno, los cuales definen los lugares de urbanización y de reserva ecológica. De otra forma, se corre el peligro de repetir la misma historia.

2 Cf. *Milenio*, 6 de septiembre de 2017.

Mirada Legislativa

- c. Se deja de lado la problemática perniciosa ocasionada por el desarrollo inmobiliario de los últimos años: el caos en la movilidad y en el transporte, la contaminación, la reducción de espacios verdes, la creciente demanda de la infraestructura, las afectaciones ocasionadas en los inmuebles colindantes, la exclusión social, entre otros factores.
- d. Significa que los propietarios se conviertan en responsables de la rehabilitación de los inmuebles edificados transgrediendo las normas vigentes, sin que ellos sean responsables de los daños, sin que sean compensados, y sin la certeza de que los constructores serán sancionados.

3. *El problema de los créditos que convertirán a los damnificados en deudores.* Es innegable que los requisitos y los términos exigidos son más benévolos a los requeridos por la banca comercial, los cuales automáticamente marginan a un número indeterminado de damnificados que no han sido, ni son sujetos de sus préstamos. No obstante, los créditos del gobierno capitalino distan mucho de guardar un sentido social por las siguientes razones:

- a. *Son onerosos.* La tasa de interés de 9% ofrecida no es muy diferente a la tasa implícita media anualizada en 2017 del sistema bancario comercial para esa clase de préstamos y que es 10.35%, aunque si se agrega el costo anual total (CAT) se eleva un poco más (Banca comercial, 2017).

Un ejercicio con un crédito hipotecario bancario comercial por 2 millones de pesos, a un plazo de 20 años, requiere una comprobación de ingresos por 50 mil pesos, un enganche del 20%, e implica una tasa de interés de casi 11%, un costo anual total (CAT) de casi 13%. Mensualmente devengaría intereses por casi 19 mil 500 pesos, si la tasa es fija. Acumulados, en el primer año sumarían 234 mil pesos (Cuadro 1).³

3 Datos estimados con el Simulador de crédito hipotecario de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), Considera el promedio para 13 bancos comerciales cuyos créditos hipotecarios son clasificados por ese organismo como los más baratos.

Cuadro 1. Simulación de un crédito hipotecario de la banca comercial
(Promedio de 13 bancos comerciales que cobran las menores tasas de interés)

Desembolso inicial (incluye enganche)	Pago mensual inicial	Ingresos a comprobar	Pago total (suma de todas las mensualidades)	Tasa de interés inicial (%)	CAT (%)
371.000	19.479	50.068	4.781.844	10.76	12.94

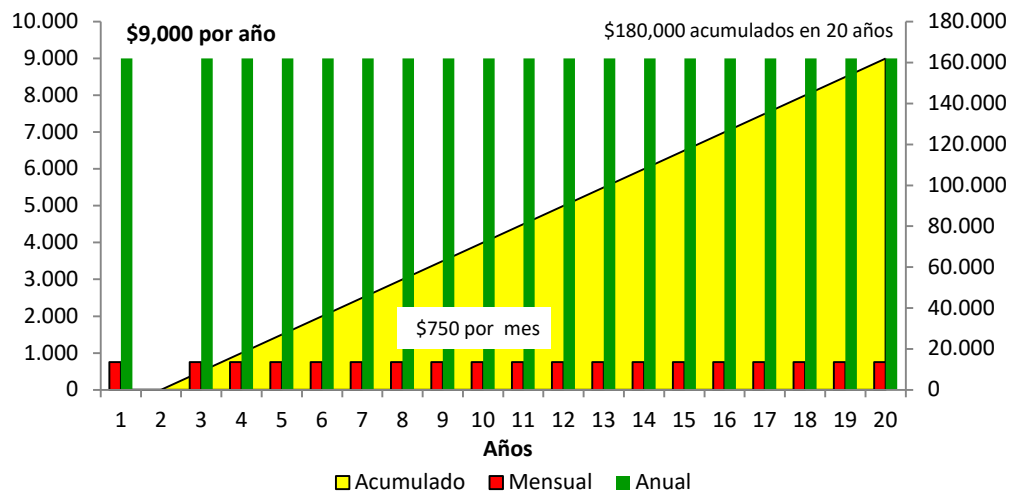
Monto total	2.000.000
Enganche (20%)	204.000
Monto del crédito:	1.796.000
Plazo:	20 años

Fuente: Elaboración propia con base en el Simulador de crédito hipotecario de la CONDUSEF.

Quien tome un crédito de 100 mil pesos ofrecido por el gobierno capitalino pagaría 750 mensuales de intereses y 9 mil anuales (Gráfica 1). Si se utilizan 2 millones de pesos, pagaría mensualmente 15 mil pesos, lo que equivale a 180 mil pesos anuales. En ambos casos los intereses totales cubiertos dependerán del tiempo que se utilice el crédito. Quien necesite más de 2 millones de pesos, tendrá que pagar la diferencia como si tratara con cualquier banco comercial (Gráfica 2). De por sí, 2 millones de pesos es insuficiente para sustituir una vivienda colapsada por una nueva.

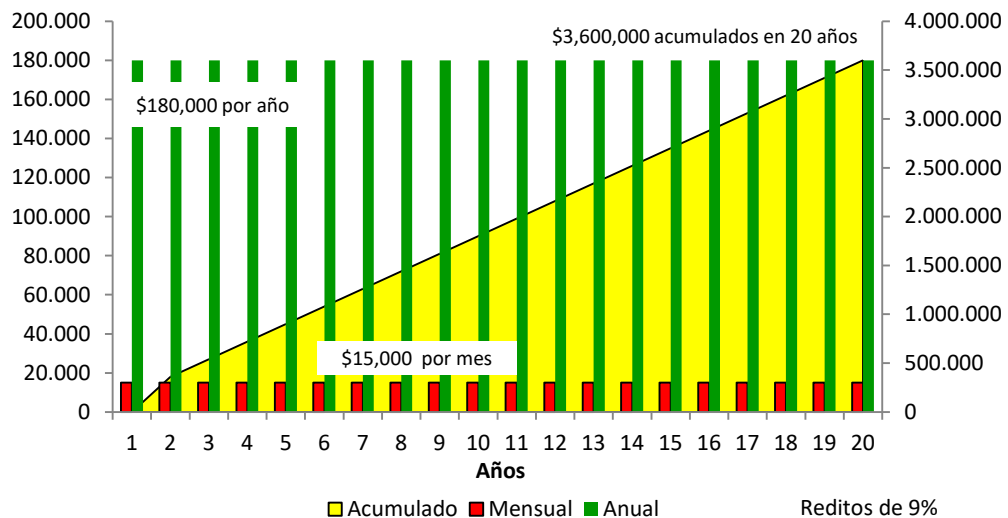
Mirada Legislativa

Gráfica 1. Intereses devengados por un crédito de 100 mil pesos



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 2. Intereses devengados por un crédito de 2 millones de pesos



Fuente: Elaboración propia.

Mirada Legislativa

- b. *Es socialmente excluyente.* No todos los afectados censados tendrán acceso al crédito. Los inmuebles dañados que potencialmente son candidatos al mismo suman poco más de 20 mil. No tendrán derecho quienes no aprueben el análisis de crédito; lo que están en el buró de crédito; los habitantes que no logren resolver la titularidad del inmueble; los inquilinos; los habitantes de la zona rural capitalina; los viejos, sean o no jubilados o pensionados; los desempleados o de empleo precario; los de bajos ingresos.

Según las estadísticas de ocupación del INEGI, menos del 9 por ciento de los ocupados gana más de cinco veces el salario mínimo (Cuadro 2). Quien obtiene hasta 6.2 veces ese ingreso recibe 15 mil 128 mil pesos mensuales. Quizá quienes soliciten 2 millones de pesos deberán tener un ingreso similar al exigido por la banca privada.

Cuadro 2. Ciudad de México: Ocupados por nivel de ingreso

	% del total de ocupados	Salario nominal de 2017 (pesos)		
		Diario	Mensual	Anual
No recibe ingresos	1,5			
Hasta un salario mínimo (sm)	10,2	80,04	2.401,20	28.814,40
Más de 1 hasta 2 sm	25,4	160,08	4.802,40	57.628,80
Más de 2 hasta 3 sm	21,6	240,12	7.203,60	86.443,20
Más de 3 hasta 5 sm	15,3	400,20	12.006,00	144.072,00
Más de 5 sm	9,3	+ 12,006		
No especificado	16,7			
Salario mínimo: \$80.04 pesos diarios				

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Pero aún para esa minoría la situación es difícil, después de perder familiares, enseres y vivienda, o verla dañada, si fue víctima de los abusos de alguna inmobiliaria y de la negligencia de las autoridades, si tenía un crédito hipotecario contratado, en el contexto de un mercado laboral inestable, de inseguridad laboral y de ingresos reales que se deterioran.

Mirada Legislativa

El resto de los afectados sólo les quedará esperar que algún día les llegue el apoyo oficial prometido, si es que llega. Todo dependerá del presupuesto, la eficiencia administrativa.

c. *Socialización y privatización de las pérdidas y las ganancias.* La reconstrucción individualiza y socializa las pérdidas, al trasladar el costo de la reconstrucción a los damnificados, y privatizar los beneficios entre las empresas inmobiliarias que “aparecen como los actores centrales [y] que recibirán los apoyos y facilidades para la reconstrucción” como dijera la diputada Dunia Ludlow (2017). Esas empresas son las beneficiadas por la política urbana, la especulación inmobiliaria y la relajada normatividad.

4. *La transferencia de potencialidades.* Al incorporar la Asamblea este instrumento a la Ley, y que incluye los llamados “polígonos de actuación”, revivió los serios cuestionamientos al que ha sido sometido desde hace varios años y que han exigido su reforma o eliminación.⁴ Ello porque no se ajustan a lo establecido en el régimen de planeación, violan las normas, afectan a los habitantes, los monumentos históricos o el ambiente circundantes a los inmuebles y contribuyen a los desequilibrios urbanos.

Diversos especialistas como Federico Döring (2017) han denunciado ese mecanismo porque se maneja discrecionalmente; porque se ha prestado a abusos, afecta a los vecinos y agrava rubros como el suministro de agua potable y el congestionamiento vial. Leonel Luna (2017), por su parte, señaló que en la capital se registran más de 50 grandes obras por año, de las cuales, más del 50 por ciento incumplen con el uso de suelo y, posteriormente, son reguladas a través de esa figura.

En un estudio se señala que la transferencia de potencialidades “ha operado con una lógica poco auditable y transparente”, que se cambia el uso de suelo al margen de la población afectada, con anomalías en las transferencias, y señala los casos como los de las torres Mayor, Bancomer y del Ángel (Padrón, 2015).

4 En 2014 lo pidió una diputada del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la Asamblea Legislativa capitalina (ALDF, 20 de Agosto de 2014). Véase María Teresa Padrón, *La percepción vecinal acerca de los grandes proyectos inmobiliarios: el caso de ciudad progresiva en Xoco*, UAM- Azcapotzalco, 2015.

Mirada Legislativa

En otro estudio se dice que desde el 2002 se “hacen transferencias virtuales sin control, en donde no queda clara la identificación y regulación de los inmuebles emisores y receptores de potencialidad, trastocando la finalidad original de compensar cargas impuestas por regulaciones en materia de conservación patrimonial y ambiental. Al igual que los polígonos y sistemas de actuación no se cuenta con criterios y reglas claras para evitar discrecionalidad y opacidad en la autorización de estas transferencias, ni se dispone de procedimientos expresos y esquemas de información pública y rendición de cuentas en la materia. La falta de reglas y controles sobre el procedimiento supone riesgos graves de corrupción, pues es totalmente discrecional. El uso de este instrumento en las zonas de límite al crecimiento urbano o de predios determinados como espacios abiertos, áreas verdes, de valor ambiental y/o con doble zonificación es especialmente sensible, ya que pueden alterar los usos y potencialidades del suelo con tan sólo una autorización gubernamental (Ramírez, 2011).

5. *Los riesgos que existían antes de que se elabore el mapa de riesgos sísmicos.* La vulnerabilidad capitalina a los riesgos sísmicos ya era conocida, lo que cuestiona a la política urbana y responsabiliza a los gobiernos de sus costos, debido a su pasividad y negligencia preventiva ante esos eventos.

Según Eduardo Reinoso Angulo del Instituto de Ingeniería de la UNAM, los riesgos sísmicos son y serán una constante en la vida local. La capital está asentada en un lecho “lacustre muy blando y compresible” y es afectada por sismos de muchos tipos y diversas intensidades, por “temblores locales, originados dentro o cerca de la cuenca; temblores tipo Acambay⁵, que se originan en el resto de la placa de Norteamérica; temblores de profundidad intermedia de falla normal, causados por rompimientos de la placa de Cocos ya subducida; y temblores de subducción” (Reinoso, 2017).

5 La Villa de Acambay de Ruiz Castañeda, pertenece al municipio del mismo nombre y está ubicada al nor-occidente del estado de México. El 19 de noviembre, a las 7:18 horas registró un sismo de 6.9 grados que en segundos devastó todo lo que contenía el triángulo formado entre Acambay, Atlacomulco y Temascalcingo, cerca de 200 kilómetros cuadrados. Servicio Sismológico Nacional, UNAM: c.f. www.ssn.unam.mx/jsp/reportesEspeciales/sismo_de_Acambay_1912.pdf

Mirada Legislativa

Víctor Manuel Cruz, Shri Krishna, (ambos del Instituto de Geofísica de la UNAM) y Mario Ordaz Ramírez (del Instituto de Ingeniería de la UNAM), o Miguel Ángel Santoyo (del Instituto de Geofísica), entre otros, han señalado insistentemente la probabilidad de que en algún momento se registre un sismo de mayor intensidad en la Ciudad de México, peor que los de 1985 y 2017, el cual ocurriría bajo las costas del estado de Guerrero, donde existe una brecha sísmica que no ha registrado un movimiento telúrico significativo en más de 60 años. Esa falla se encuentra a unos 300 km de la capital, aproximadamente 150 km más cerca que la zona epicentral del terremoto de 1985. Dicho sismo podría ser superior a los 8 grados, con un mayor ritmo de aceleración, debido al suelo blando en la Ciudad de México, y una mayor duración (alrededor de 3 minutos en su fase intensa) (Cruz, *et al.* 2017).

Leonardo Ramírez (2017), del Instituto de Ingeniería de la UNAM, señaló “que 50 millones de personas estuvieron expuestas al sismo del 7 de septiembre de 2017”; de ellos, poco más de 20 millones, que incluyen a los casi 9 millones de capitalinos, habitan en la zona metropolitana de la Ciudad de México.⁶ Ello implica que el tratamiento de los fenómenos naturales trasciende a los capitalinos.

Víctor Manuel Cruz Atienza (2017), del Instituto de Geofísica UNAM, dice: “nada podemos hacer para evitarlos [terremotos]. [Pero] mucho podemos hacer para reducir sus consecuencias, para construir sociedades resilientes, capaces de enfrentar el peligro que suponen y de reponerse de sus daños”.

En el documento *Modelo para Prevenir Riesgos de Colapsos Masivos ante la Presencia de Movimientos Telúricos de Gran Magnitud (s.f)*, se señala que en 1985, 100 mil familias y 16 mil 200 inmuebles viviendas fueron afectados, y los daños se concentraron en las delegaciones de Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Gustavo A. Madero. En dicho trabajo se habla de la necesidad urgente de atender estructuralmente las escuelas y varias unidades habitacionales clasificadas de *alto riesgo estructural*.

6 En su *Cuaderno estadístico de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011*, el INEGI contabiliza 20 millones 116 mil 842 personas en la zona metropolitana y 5 millones 310 mil 552 viviendas particulares. (<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cezm11/estatal/default.htm>) En su página *Cuéntame* dicho organismo señala que en la Ciudad de México, en el 2015, vivían 8 millones 918 mil 653 personas, en 2 millones 599 mil 081 viviendas particulares. (<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>)

Mirada Legislativa

En otro estudio se señala se señala el riesgo que enfrentan 270 mil edificaciones de las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Benito Juárez e Iztacalco, también afectadas en 2017, y estimaba que el costo de la revisión estructural de 260 mil era de 800 pesos por cada uno, 208 millones de pesos e total. También se anota que al menos el 24% de su superficie capitalina está en riesgo por ubicarse en el lecho del antiguo Lago de México (Carreón-Freyre, *et al.* 2017).

En 1985, Alonso Gómez, Eduardo Arellano y otros investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, destacaron el grado de vulnerabilidad de la colonia Roma ante los sísmicos, el suelo blando y el nuevo paisaje, así como por el incumplimiento de las normas (Gómez, *et al.*, 2005).

Enrique Cabral, Oscar Díaz y Hugo Delgado (2011), centran su atención el problema de la subsidencia,⁷ el fracturamiento del suelo y sus riesgos en el área nororiental de la zona metropolitana de la Ciudad de México, debido a su hundimiento diferencial: 37 centímetros por año, afectando al menos al 21.7% (351.0 km²) del área urbana de la ciudad y poniendo en alto riesgo al 34.5% de su población (4,709,305). Los sismos sólo agravan los problemas.

Por desgracia, los inmuebles hundidos no reciben apoyos, pues no se considera un peligro natural sino un fenómeno antropogénico.

Por su parte el Centro de Geociencias, de la UNAM, destacó en un estudio (2017) que delegaciones como de Iztapalapa, Tláhuac, Benito Juárez y Xochimilco, caracterizadas por el fracturamiento y deformación de sus suelos, en especial en la llamada “zonas de transición” (de terreno firme a blando), y las ubicadas en

7 La subsidencia, según el Instituto de Geofísica, de la UNAM, es el hundimiento del suelo y representa un riesgo geológico mayor inducido por el hombre, el cual afecta a las edificaciones e infraestructura, coloca a la población en una situación de vulnerabilidad. (<http://www.eluniversal.com.mx/>). El fracturamiento (una grieta o discontinuidad dinámica) y la deformación del subsuelo es dinámico, está asociado a la subsidencia y sus diferentes características dependerán de las condiciones geológicas del terreno, de su zona geomorfológica, la extracción de agua y cargas estáticas y dinámicas. Con el tiempo aparecen nuevas fracturas o se reactivan las ya existentes, provocando cambios en las condiciones iniciales de estabilidad mecánica del material. Una alta tasas de subsidencia se debe a la intensa explotación de las fuentes acuífera subterráneas y representa un riesgo geológico. Los sismos generan fracturas tectónicas.

Mirada Legislativa

suelo blandos, como la Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Iztacalco y Gustavo A. Madero, tienden a resentir las secuelas de la amplificación de las ondas sísmicas.

Pero el hundimiento y las facturas del subsuelo capitalino no sólo se deben a la situación geológica de la región. También es explicado por otro factor: la sobreexplotación de los mantos acuíferos de la cuenca del Valle de México, proceso reconocido por más de un siglo.

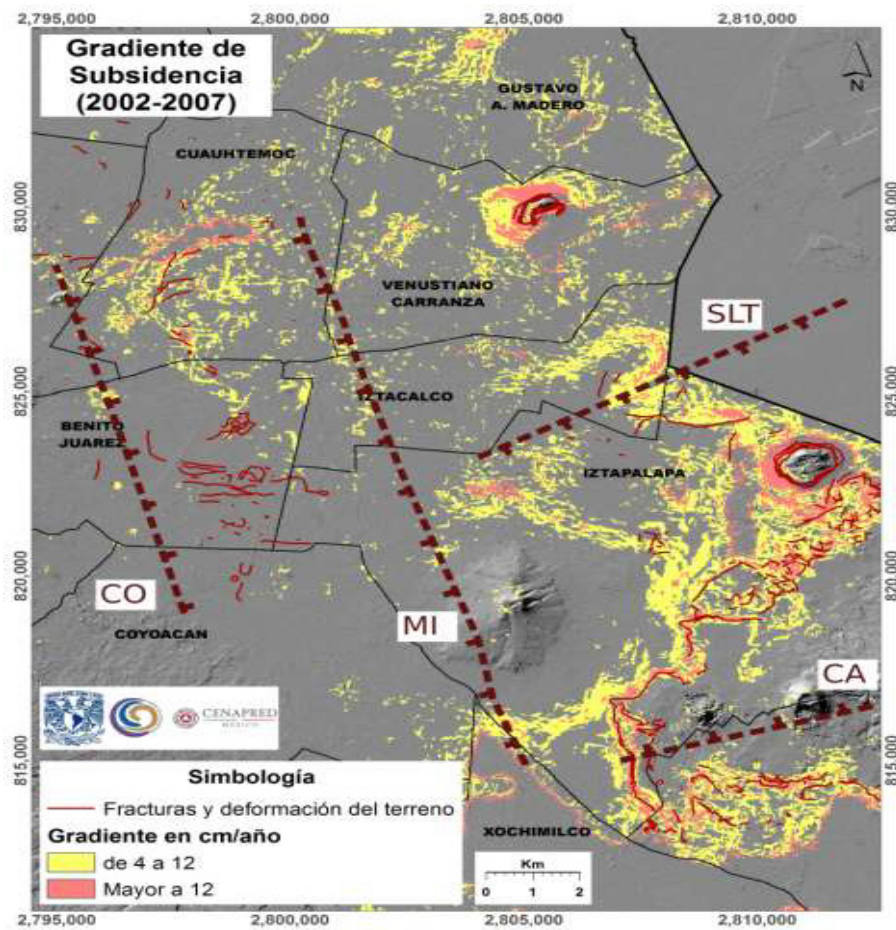
Si los trabajos citados y otros más antiguos evidencian el riesgo de construir en esas zonas, cabe preguntarse por qué las autoridades han estimulado la actividad inmobiliaria en los mismos, caracterizada por la especulación, el desorden, la violación de las normas y su sentido social excluyente; y cuál es su responsabilidad en el desastre sísmico de septiembre.

Esas preguntas son aplicables a los responsables de la política de agua potable, que, en promedio, extraen la mitad del líquido que abastece a la capital de sus propios mantos acuíferos (Informe, 2016), que, según Cecilia Lartigue, del Programa de Manejo, Uso y Reúso del Agua, de la UNAM, supera en más del doble a su recarga natural, que provoca el hundimiento del suelo y su compactación, la ruptura tuberías, las fugas de agua potable y su contaminación con las aguas negras, situación agravada la vertiginosa expansión del concreto y la invasión de las áreas de reserva ecológica que han alterado la reabsorción pluvial y la recuperación de los mantos acuíferos (UNAM-DGCS-212-2017).

La deformación y fracturamiento debido al hundimiento del subsuelo guardan una estrecha relación con las construcciones más afectadas y colapsadas durante los sismos del 19 de septiembre de 1985 y de 2017 (Carreón-Freyre 2017).

Mirada Legislativa

Gradiente de subsidencia en la Ciudad de México entre 2002 y 2007 con la cartografía del fracturamiento y las fallas regionales principales



Fuente: Carreón-Freyre, *et al.*, 2017.

Los Grupos de Sismología e Ingeniería de la UNAM se preguntan si ¿los daños se debieron a deficiencias en el reglamento de construcción? Al respecto señalan que no tienen hasta el momento indicios de que se hayan excedido durante el sismo: Los edificios recientes “no deberían haber sufrido daños”, pero “se sabe que existe un grave problema por falta de cumplimiento de las normas especificadas” (Grupos de Sismología, 2017).

Mirada Legislativa

Pero un estudio de Eduardo Reinoso (2009), del Instituto de Ingeniería de la UNAM, señala la “falta de observancia en las normas” por las empresas constructoras y la falta de responsabilidad de las autoridades para hacerlas cumplir. Los inmuebles nuevos o relativamente nuevos colapsados recientemente evidenciaron que poco o nada se hizo oficialmente para subsanar las anomalías de esas “ridículas y evidentes” fallas –como las calificó Reinoso– después del sismo (elevación irregular, piso débil, columnas rotas, riesgos de golpeteo, inconsistencias entre los planos y las obras terminadas, entre otras). Cabe señalar que la investigación se centró en inmuebles construidos a partir del 2004 y ubicados en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, y sólo el 10% cumple con el reglamento de construcciones vigente.

A juicio de Eduardo Reinoso (2009), ante “una impunidad flagrante, nadie responde ni va a responder”. No existen evidencias de supervisión ni de las autoridades ni de terceros, ni de sanciones y registros de las irregularidades y de sus responsables. No se castiga a los culpables. El gobierno local se ha desentendido por completo del problema. “El desarrollador es el gran ganador al no llevar, aparentemente, ninguna responsabilidad”. Lo anterior lleva a plantearse si no es conveniente declarar una especie de moratoria temporal en el desarrollo urbano de la capital, mientras se hace un balance de los costos de la política actual y define el presente y el futuro de la capital que se quiere.

Mirada Legislativa

Consideraciones finales

Sin duda, el grado de vulnerabilidad de la capital ante las contingencias naturales, como quedó de manifiesto una vez más en septiembre, exige entre otros aspectos, replantear el presente y el futuro de su estilo de desarrollo; el conocimiento detallado de las condiciones actuales de los inmuebles y la infraestructura pública, con el objeto de reforzarlas ante cualquier eventualidad; la incorporación sistemática de los avances tecnológicos de la ingeniería en la construcción —y regular modificación de sus normas— para una ciudad ubicada en una zona sísmica y sobre los sedimentos blandos que amplifican catastróficamente las ondas sísmicas; la planeación de una ciudad más ordenada y no anárquica como ha sido su característica, la cual considere como prioritario preservar el frágil equilibrio rural-urbano, el entorno ecológico y ambiental, la dotación de recursos y servicios básicos, la movilidad y el transporte, entre otros elementos que garanticen una forma de vida y de convivencia más digna para sus habitantes; la observancia estricta en las reglas de urbanización, con las debidas sanciones a sus infractores; la disponibilidad permanente y creciente de recursos públicos para las contingencias; el replanteamiento de la de protección civil para mejorar su capacidad de respuesta ante las emergencias, a menudo desbordadas; la promoción permanente de la educación de la población para que pueda salvaguardar su integridad ante los desastres; la apertura a la participación social activa en las políticas públicas de una ciudad y de una nación plural que aspira a la democracia, con capacidad de decisión ante la aplicación de medidas que involucran sus intereses.

Una planeación sustentable del desarrollo de la capital, democrática, participativa y con el imperio de las Leyes podrá regular los costos de su propia evolución y prevenir, reducir o evitar los costos humanos, materiales y económicos que se pagan ante los desastres.

En cierta manera, la iniciativa y la Ley aprobada recuperan esta necesidad de revalorar a la Ciudad de México en los aspectos enunciados, pero quedan muchos retos en la instrumentación y operación como ha quedado de manifiesto en el presente texto.

Referencias

- Alonso Gómez Bernal, 2005. Eduardo Arellano Méndez y otros, Riesgo sísmico y escenarios de daño en la colonia Roma, Memorias XV Congreso. Nacional de Ingeniería Sísmica, México, D. F.
- Banca comercial, *Series históricas*, junio de 2017.
- Boletín UNAM-DGCS-212, México, 26 de marzo de 2017.
- Carreón-Freyre, D., Cerca, M., Gutiérrez-Calderón, R., López-Quiroz, P., Alcántara-Durán, C., González-Hernández, M., Centeno-Salas, F., 2017, *Posible influencia de la subsidencia y fracturamiento en la Ciudad de México en las construcciones dañadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017*. Cenapred-UNAM, México, 21 de septiembre de 2017.
- Centro de Geociencias, UNAM, 2017, Análisis de la vulnerabilidad física a la subsidencia y agrietamiento en la Ciudad de México, Reporte de Actividades 4, México, mayo 2017.
- Cuarto informe de gobierno, Miguel Mancera, México, 2016.
- E. Cabral-Cano, Solano-Rojas y otros, 2014, *Subsidence and associated shallow faulting hazard assessment in central Mexico using InSAR and GPS*, Unión Geofísica Americana.
- Eduardo Reinoso Angulo (responsable del proyecto), 2017, Ampliación del estudio sobre la observancia del reglamento de construcciones en las edificaciones nuevas del Distrito Federal, Instituto de Ingeniería de la UNAM, México 2009. Eduardo Reinoso Angulo (responsable), Evaluación de estructuras de concreto en la Ciudad de México, México, 2012. Entrevista a Eduardo Reinoso en el diario Milenio, México, 20 de octubre de 2017.
- Eduardo Reinoso Angulo, Riesgo sísmico de la Ciudad de México, México, 2007.
- Enrique Cabral Cano, Oscar Díaz Molina y Hugo Delgado Granados, 2011, "Subsidencia y sus mapas de peligro: Un ejemplo en el área nororiental de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Boletín de la Sociedad Geológica Mexicana*, vol. 63, núm. 1, México, D. F., abril, 2011, pp. 53-60.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Decreto por el que se expide la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente. No. 2010 Ter, 1° de diciembre de 2017, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Ciudad de México, disponible en http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/

Mirada Legislativa

Núm. 139

gacetas/1770d1d4bd8e6700d56ef4608f2cf5a6.pdf y <http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/gaceta>, consultada el 12 de diciembre de 2017.

Grupos de Sismología e Ingeniería de la UNAM, 2017, Nota Informativa. ¿Qué ocurrió el 19 de septiembre de 2017 en México?, México, 23 de septiembre de 2017. Nota elaborada por Víctor Manuel Cruz Atienza, Shri Krishna Singh y Mario Ordaz Schroeder.

Instituto para la Seguridad de las Construcciones en el Distrito Federal, (s.f.). Modelo para Prevenir Riesgos de Colapsos Masivos ante la Presencia de Movimientos Telúricos de Gran Magnitud.

Ludlow Deloya, Dunia, 2017, *Análisis y observaciones en torno a la Ley del programa de reconstrucción, recuperación y transformación de la cdmx en una cada vez más resiliente*, México, 24 de octubre de 2017.

Mancera Espinosa, Miguel Ángel, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley del Programa para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente; que Remite el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Gaceta Parlamentaria, Año 03/Primer Ordinario, 4 de octubre de 2017, VII Legislatura/No. 186., p.p. 67- 126, disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-35a9e7ae067254f9617a01c8d144b657.pdf>, y en <http://www.aldf.gob.mx/gaceta-parlamentaria-903-1.html>, consultada el 12 de diciembre de 2017.

María Teresa Padrón, 2015, *La percepción vecinal acerca de los grandes proyectos inmobiliarios: el caso de ciudad progresiva en Xoco*, UAM- Azcapotzalco.

Víctor Manuel Cruz Atienza, 2013. Los sismos. Una amenaza cotidiana. La Caja de Cerillos Ediciones, México.

Víctor Manuel Cruz Atienza, Los sismos. Una amenaza cotidiana, La Caja de Cerillos Ediciones, México 2013.

Víctor Ramírez, 2017, “Aplicación de la Legislación Urbana en el Distrito Federal: la deficiencia en los marcos normativos, los diseños institucionales y las prácticas administrativas”, en: Alicia Ziccardi y Daniel Cravacuore (coordinadores), Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina, Clacso, Argentina, 2017.

Mirada Legislativa

Mirada Legislativa No.139

"La nueva Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente: Algunos comentarios sobre la ley aprobada y las iniciativas en la materia"

Elaboración:
Gabriela Ponce Sernicharo

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

La serie *Mirada Legislativa* es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie *Mirada Legislativa* pueden ser consultados en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Como citar este documento:

Ponce Sernicharo, Gabriela "La nueva Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente: Algunos comentarios sobre la ley aprobada y las iniciativas en la materia", *Mirada Legislativa*, No. 139, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 26p.

Instituto Belisario Domínguez

Comité Directivo

Presidente Senador Manuel Bartlett Díaz
Secretario Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario Senador Miguel Barbosa Huerta

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo
Mtro. Cornelio Martínez López
Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz
Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel
Mtro. Christian Uziel García Reyes
Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland
Mtra. Lorena Vázquez Correa
Lic. María Cristina Sánchez Ramírez
Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Diseño Editorial

Lic. Ana Laura Díaz Martínez

 [@IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado)  [IBDSenado](https://www.facebook.com/IBDSenado)  www.senado.gob.mx/ibd/

[Donceles No. 14, Centro Histórico,](#)
[C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,](#)
[Ciudad de México](#)