

97  
2E1



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN  
 ESCUELA DE DERECHO  
 CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## PROPUESTA DE MODIFICACION AL MARCO JURIDICO DEL USO DE SUELO EN EL DISTRITO FEDERAL

T E S I S  
 Q U E P R E S E N T A  
 THELMA ALICIA PEREZ ULLOA  
 PARA OBTENER EL TITULO DE:  
 LICENCIADO EN DERECHO

Asesor de Tesis: LIC. SAMUEL ALVAREZ GARCIA

MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE DE 1993

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

# **PROPUESTA DE MODIFICACION AL MARCO JURIDICO DEL USO DE SUELO EN EL DISTRITO FEDERAL**

## **I N D I C E**

*Página*

### **INTRODUCCION**

#### **CAPITULO I. ANTECEDENTES**

A.	<i>EL ORIGEN. LA GRAN TENOCHTITLAN</i>	2
B.	<i>LA NUEVA ESPAÑA</i>	8
C.	<i>MEXICO INDEPENDIENTE</i>	12
D.	<i>LA MODERNA CIUDAD DE MEXICO</i>	14
D.1	<i>Los primeros proyectos de planificación</i>	17
D.2	<i>México Ciudad Industrial</i>	17

#### **CAPITULO II. LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL**

A.	<i>MARCO NORMATIVO</i>	22
B.	<i>FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL</i>	27
C.	<i>LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL</i>	35
C.1	<i>Exposición de Motivos</i>	35
C.2	<i>Debate de la Cámara de Diputados</i>	41
C.3	<i>Reformas a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal</i>	43

<b>CAPITULO III.</b>	<b>EL DERECHO Y EL USO DEL SUELO</b>	
A.	SIGNIFICADO DE LO URBANO	49
B.	DERECHO URBANISTICO	52
C.	DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS	57
D.	REGLAMENTO DE ZONIFICACION PARA EL DISTRITO FEDERAL	63
D.1	Facultad Reglamentaria	67
D.2	Fundamento Constitucional	69
D.3	Análisis del Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal	70

<b>CAPITULO IV.</b>	<b>PROPUESTA DE MODIFICACION AL MARCO JURIDICO DEL USO DE SUELO EN EL DISTRITO FEDERAL</b>	
A.	LA CRISIS DEL DESARROLLO URBANO EN LA CIUDAD DE MEXICO	82
B.	LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL MARCO JURIDICO DEL USO DEL SUELO	84
C.	ANALISIS DEL TRAMITE ADMINISTRATIVO DEL CAMBIO DE USO DE SUELO (CASO PRACTICO)	93
D.	PROPUESTA DE MODIFICACION A LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL Y AL REGLAMENTO DE PLANES PARCIALES	99

**CONCLUSIONES****BIBLIOGRAFIA****LEGISLACION Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS****HEMEROGRAFIA****MATERIAL FILMICO**

## ***INTRODUCCION***

*La Ciudad de México está considerada como una de las más grandes ciudades del mundo. Esta enorme concentración de personas, es sin duda uno de los fenómenos urbanos más importantes de la historia contemporánea y como tal, representa el reto para preservar la convivencia y la eficiencia en su funcionamiento, así como también su producción económica y actividad social en general.*

*La modernización del país, ha traído como consecuencia la presencia de complejos problemas, entre ellos el del desarrollo urbano y más específicamente el del "uso del suelo" entendido el uso como: Los fines particulares a que se podrán dedicar determinadas áreas o predios; a diferencia del concepto suelo que se define como: superficie de la tierra.*

*México se ha convertido en un país urbano, y a pesar de los grandes esfuerzos por tener una planeación urbana bien organizada todavía nos encontramos con zonas que presentan matices diferentes (industria, comercios, hospitales, escuelas, etc.).*

*En los últimos tiempos se ha generado un reclamo ciudadano contra las autorizaciones otorgadas por las Autoridades del Departamento del Distrito Federal para modificar los "usos del suelo", y considero que los cambios de uso de suelo arbitrarios son lesivos a los intereses de la comunidad.*

*Visto lo anterior, propongo que debe tomarse en consideración la opinión de la ciudadanía por conducto de la organización vecinal como requisito indispensable en el trámite de cambios de usos de suelo, lo que podría ayudar*

a que la Autoridad normara su criterio y tuviese mayores elementos de juicio al resolver.

*Sin embargo es preciso aclarar que la Autoridad en ningún momento está actuando de manera ilegal, toda vez que dichos cambios los autoriza con fundamento en la propia Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que le permite resolver sin considerar la opinión de la ciudadanía o aún en contra de ésta, lo que en la práctica genera irritación por parte de la comunidad que es la que sufre los efectos de los cambios de uso de suelo autorizados de manera unilateral por la Autoridad, esto me motivó a estudiar el tema y su marco jurídico, con el objeto de encontrar soluciones.*

*En el Primer Capítulo trataré lo referente a los Antecedentes, en el Segundo hablaré de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el Tercer Capítulo abordaré el tema El Derecho y el Uso del Suelo y finalmente en el Cuarto Capítulo formularé una Propuesta de Modificación al Marco Jurídico del Uso de Suelo en el Distrito Federal, utilizando los métodos Histórico, Analítico y Deductivo, y obteniendo información de documentos por medio de la Investigación Documental y la Investigación de Campo.*

*En el presente trabajo se hace referencia a los antecedentes de la Ciudad de México desde la Nueva Tenochtitlán hasta nuestros días, vemos cómo la Ciudad en sus inicios creció bien planificada, y que en los últimos años se han logrado avances significativos en lo que se refiere al desarrollo urbano, estableciéndose normas que tienden a regularlo racionalmente, para lograr sus objetivos, entre los que destacan la ordenación urbana del territorio del*

*Distrito Federal para asegurar el funcionamiento de la comunidad mediante la integración de los usos del suelo, elaborando planes que consideran el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, y la facultad de las Autoridades para que "el suelo urbano" se utilice conforme a la finalidad que se haya destinado, por lo que debemos apoyarnos en lo aprendido en estos años de intenso proceso de urbanización, para que con ánimo y ante una comunidad cada vez más firme y participativa, se logre una administración más justa, democrática y eficiente.*

*Finalmente concluyo en que es conveniente y por lo tanto propongo que debe de modificarse el marco jurídico del uso del suelo en el Distrito Federal, sugiriendo con este modesto trabajo, reformas al artículo 30 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como a los artículos 26, 27 y 28 del Reglamento de Planes Parciales, tal y como se observa en el inciso D del último capítulo de este trabajo.*

*Cabe señalar que el mismo se inició el día 26 de abril de 1993 y terminó el día 14 de agosto de 1993.*

## ***CAPITULO I***

### ***ANTECEDENTES***

- A. EL ORIGEN. LA GRAN TENOCHTITLAN***
- B. LA NUEVA ESPAÑA***
- C. MEXICO INDEPENDIENTE***
- D. LA MODERNA CIUDAD DE MEXICO***
  - D.1 Los primeros proyectos de planificación***
  - D.2 México Ciudad Industrial***

*Antes de iniciar el trabajo de investigación, es necesario definir al uso como: Los fines particulares a que se podrán dedicar determinadas áreas o predios; a diferencia del concepto suelo que se define como: superficie de la tierra.*

#### **A. EL ORIGEN. LA GRAN TENOCHTITLAN**

*La Ciudad de Tenochtitlán fue el centro rector del vasto Imperio azteca, la cual perduró durante casi dos siglos hasta que fue destruida en 1521, durante la conquista española.*

*El largo peregrinar del pueblo azteca culminó cuando deciden tener arraigo en la Isla principal del Lago Mayor, localizado en el Valle de México, por mandato del Dios Huitzilopochtli, su dios tutelar y de la guerra. El les prometió que observarían señales las cuales les indicarían dónde habrían de establecerse. "... y andando de una parte en otra, divisaron el tunal, y encima de él, el águila... y en las uñas tenía un pájaro muy galano de plumas muy apreciadas y resplandecientes. Ellos como la vieron (al águila), humillándosele casi haciéndole reverencia... El águila, como los vido, se les humilló, bajando la cabeza... Ellos, viendo humillar el águila y que ya habían visto lo que deseaban, empezaron a llorar... diciendo: ya hemos alcanzado lo que buscamos, y hemos hallado nuestra ciudad y asiento. Sean dadas gracias al señor de lo creado y a nuestro dios Huitzilopochtli." (1)*

*Así describe Eduardo Matos Moctezuma la Ciudad de Tenochtitlán: "La*

---

(1) **DIEGO DURAN FRAY**; *Historia de las Indias de Nueva España e Islas de la Tierra Firme*; Ed. de Angel María Garibay, México, D.F., 1984, vol. 2, P. 48.

*Ciudad se erigió en una isla en medio del lago de Texcoco. La isla era pantanosa, por lo que se empezó a construir con carrizo y paja sobre la vegetación pantanosa. A lo largo, las construcciones fueron de piedra y la isla fue comunicada con tierra firme mediante tres grandes calzadas" la del Tepeyac, hacia el norte; la de Tacuba, hacia el poniente, y la de Iztapalapa, hacia el sur. Estas amplias avenidas se orientaban hacia los puntos cardinales; y partían radialmente del recinto ceremonial. Este, en su esplendor, fue un enorme espacio amurallado, de aproximadamente 500 m. por lado. Dentro de él había al menos 78 edificios de carácter religioso." (2)*

*El origen de ésta, ahora, gran ciudad no pudo haber tenido más bella leyenda, el islote donde se asentó el pueblo azteca pertenecía al señorío tepaneca del poderoso Texoxomoc, con su permiso los mexicas comenzaron a trabajar en la construcción de lo que sería la sede de su imperio.*

*El territorio donde poblaron los aztecas está situado al suroeste del amplio Valle de México, rodeado por un alto muro de montañas, de los que descienden ríos que surten de agua al valle, formando grandes lagos, como el lago de Zumpango al norte; el lago de Texcoco; y dos lagos meridionales el de Chalco y el de Xochimilco.*

*Se considera casi un milagro, que una pequeña tribu errante en menos de un siglo produjera esta ciudad con un patrón urbano muy desarrollado, pero para poder comprender lo anterior, es necesario apreciar cómo los aztecas*

---

(2) MATOS MOCTEZUMA EDUARDO; *El Imperio de Tenochtitlán. México Splendores de Treinta Siglos, The Metropolitan Museum of Art. México, D.F., 1991, P. 212.*

*eran herederos de una antigua tradición, cómo a través de Tula y de los pueblos sucesores a ellos, se había heredado el patrón urbano de Teotihuacán.*

*La combinación de dos islas, por un lado Tenochtitlán, y por el otro Tlatelolco, refiriéndonos únicamente a la primera, siendo la principal ocupaba en 1519 un área de unos 13 kilómetros cuadrados. Se ha discutido mucho en el aspecto de cuál era la población de Tenochtitlán en el año de 1521, pero considerándose la superficie y el monto de los tributos que cobraba el imperio, varios autores coinciden en que difícilmente podía tener más de 80,000 habitantes.*

*La cifra anterior parece ser baja, sin embargo a los conquistadores españoles les parecía enorme ya que en aquel momento sólo cuatro ciudades europeas; París, Nápoles, Venecia y Milán, tenían poco más de 100,000 habitantes, siendo Sevilla la más grande con aproximadamente 45,000 habitantes.*

*Así describe Ignacio Bernal la ciudad de Tenochtitlán: "Esta Venecia americana era realmente impresionante. Por todos lados se levantaban pirámides rematadas por altos templos." (3)*

*La planificación y simetría que tanto admiró a los conquistadores, provenía principalmente de una idea de organización política y social de la división cuadripartita del grupo azteca.*

---

(3) BERNAL IGNACIO: *El Tiempo Prehispánico, Historia Mínima de México, El Colegio de México, Ed. Harla, México, D.F., 1983, P. 34.*

*Los aztecas, en un principio tenían una composición social muy simple, mas no constituían un conglomerado tribal, debido a que desde un principio, desde el tiempo de la peregrinación, presentaban una diferenciación de clases y un nivel superior al que corresponde a una tribu, de esta manera podemos notar una muy marcada diferencia entre gobernantes y gobernados, la cual era llevada a cabo por medio de la coordinación y subordinación de todos los elementos que constituían la colectividad social que es un signo característico de toda organización estatal.*

*Algunos historiadores narran, que en un principio el pueblo azteca estaba constituido por guerreros, sacerdotes y el común del pueblo, pero con el tiempo y a lo largo de sus conquistas se fueron introduciendo nuevos elementos y hubo un proceso de centralización política. Poco a poco el estado fue absorbiendo todas las actividades y todas las manifestaciones de la vida cultural.*

*Una de las primeras formas de posesión de la tierra entre los aztecas fue el calpulli.*

*El calpulli, que quiere decir linaje antiguo, se encontraba formado por una o varias familias, las cuales eran las fundadoras y que además tenían en común sus creencias y sus intereses. Al parecer el origen de los barrios denominados calpullis se remonta a la época en el que el imperio se encontraba organizado por tribus. Las tierras pertenecientes al calpulli, eran reconocidas por el estado y constituían la unidad territorial, económica, política y religiosa de la sociedad autóctona.*

*Desde el punto de vista territorial, el calpulli se encontraba formado por pueblos con casas dispersas las cuales eran unidas por veredas hacia el centro del cual dependían y en el cual se encontraban establecidos:*

1. *El Tecpan (palacio)*
2. *El Teocalli, que era la casa de Dios*
3. *El Petlacalli, que era un almacén de abastecimiento común que también servía como prisión*
4. *El Calpixcalli, que era donde se reunían todos los tributos*
5. *El Tianquiztli, que era el mercado*

*Las tierras eran repartidas entre los miembros del calpulli bajo ciertas condiciones:*

1. *La propiedad no era enajenable*
2. *El poseedor dentro de las tierras, dentro del calpulli que no las trabajara durante el periodo de dos años consecutivos por culpa o negligencia suya, y no existiendo una causa que justificase esta situación (ser menor de edad, ser muy viejo, o estar enfermo) se les notificaba que los trabajaran al año siguiente y si no lo hacían se les daría a otros miembros del mismo calpulli.*
3. *La persona que abandonara el calpulli perdía todo derecho sobre la tierra.*

*Existían casos de individuos que dejaban su calpulli con objeto de evitar la excesiva tributación, o bien, con el propósito de irse a otro calpulli en donde hubiera menos gente y que existieran tierras disponibles para que las trabajaran, el resultado era que al abandonar al calpulli como antes se mencionó perdían el derecho sobre las tierras que tenían asignadas.*

*Por lo anterior, la ciudad se dividió en cuatro barrios:*

1. *Calpulli de Azcupotzalco (Barrio San Sebastián)*
2. *Calpulli de Zoquipan (Barrio San Pablo)*
3. *Calpulli de Moyotlan (Barrio San Juan Penitencia)*
4. *Calpulli Cueponan (Santa María la Redonda)*

*Cada barrio, cada calpulli tenían sus propios dioses, y formaban sus unidades militares.*

*Así Tenochtitlán fue una ciudad muy ordenada, planificada sobre una base cuadrangular, se puede decir que similar a la planificación española que tendría más tarde.*

*Por lo anterior se puede observar que Tenochtitlán de ninguna manera creció sin tener organización, ya que cuidó mucho su planificación, inclusive existía un funcionario especial llamado: calmimilolcatl, que era el encargado de que las casas estuvieran debidamente alineadas a lo largo de las calles o de los canales para que éstas quedaran bien delimitadas, pues había muchas calles que eran canales, únicamente se podía transitar en canoas, habiendo veredas a los lados para viandantes.*

*Se hicieron varias obras para evitar que Tenochtitlán fuera víctima de inundaciones. La obra principal que se dice que fue dirigida por Nezahualcóyotl, logrando impedir las inundaciones mayores.*

## B. LA NUEVA ESPAÑA

*Varios autores coinciden en que causó impacto a los conquistadores el saber, cómo sería la ciudad que asombró gratamente a los hispanos. "Estaba comunicada con tierra firme y por cuatro calzadas firmes, anchas de manera que podían andar por ellas ocho o diez hombres a caballo de frente, y con elevación bastante sobre el nivel de la laguna para que no pudieran cubrirlas las mayores crecientes. Una calzada corría al Este de México hasta Iztapalapa, otra al Norte hasta Tepeyac, la tercera al Oriente que terminaba en la ciudad de Tlacopan y la última iba a dar a Coyoacán." (4)*

*La ciudad en sus calles de simetría radial se localizaban en su mayoría casas bajas y de adobe, pero con su terrado y azotea, y empaladas de madera que tenían buen parecer.*

*Las casas de los señores principales no carecían de elegancia construidas con gusto como la que destaca la del emperador Moctezuma que tanto maravilló a Cortés y a sus acompañantes.*

*A pesar de la heroica defensa de Cuauhtémoc, la metrópoli azteca fue arrasada por los conquistadores.*

*Cuando Hernán Cortés, a raíz de consumada la conquista, hizo la distribución de los solares a sus capitanes y soldados, no se conformó con haberse apropiado muchos y de los mejores para sí y para sus adictos, sino que también se adjudicó dos célebres palacios conocidos por "Casas nueva y*

(4) OROZCO Y BERRA MANUEL: *Historia de la Ciudad de México*, Ed. Setentas Diana, México, D.F., 1980, P. 59.

*vieja de Moctezuma", las que poseyó de hecho cerca de ocho años, hasta que el Rey se las donó por cédula en 1529.*

*La primera de dichas casas había sido habitación de Motecuhzoma II o Xocoyotzin, y ocupaba lo que es hoy Palacio Nacional, ex-Mercado del Volador y Conservatorio de Música, y la segunda fue en un tiempo morada de Motecuhzoma I, y se hallaba limitada por las actuales calles de Empedradillo, 1a. y 2a. de Plateros, San José el Real y Tacuba.*

*Esta última casa, residencia primero del Conquistador, en seguida de las dos primeras audiencias y virreyes, posteriormente de los hijos de Cortés, y por último de la nobilísima institución del Monte de Piedad, fue conocida sucesivamente con los nombres de Casa Real, Casas del Marqués del Valle, Real Palacio y Casas de Estado.*

*Allá en los tiempos precortesianos fueron palacio de uno de los más valientes y preclaros señores aztecas, del famoso Motecuhzoma Ilhuicamina, llamado el viejo, y que elevó a la gran Tenochtitlán a un grado altísimo de esplendor.*

*Años después fueron aposento del español, que con un puñado de aventureros conquistara a México.*

*Por lo anterior, de inmediato el pensamiento de Cortés fue el de fundar una ciudad que sirviera de cabecera al naciente reino de Nueva España.*

*La que había sido una gran ciudad, se encontraba apagada, pues carecía de agua potable, habiendo sido destruidos los acueductos, en las calles se encontraban los aztecas caídos, a fin de ponerse a salvo Cortés se retiró a Coyoacán, donde estableció el primer ayuntamiento y dictó medidas para evacuar Tenochtitlán.*

*Cortés y sus acompañantes dudaban del sitio donde se fundaría la Capital de la Nueva España.*

*Se tomaban en consideración cuatro poblados con la finalidad de ser la sede política -administrativa de los territorios conquistados. Siendo éstos: Coyoacán, Tacuba, Texcoco o Tenochtitlán.*

*Las tres primeras se encontraban fuera del lago, el último fue propuesto por Hernán Cortés, exponiendo la tradición que esta ciudad guardaba respecto a otros poblados, representando la cabeza del Imperio.*

*Seleccionado el lugar, sobre los restos de la metrópoli azteca se trazaría la capital de la Nueva España, la cual se encargó el agrimensor Alonso García Bravo, por orden de Hernán Cortés basándose en la estructura urbana anterior.*

*El Ayuntamiento realiza la traza de la Ciudad, señalándose calles y plazas, terrenos para edificar habitaciones, y lugares para los servicios que la misma sociedad exigía perdurando el plano cuadrangular, que retoma los ejes de las principales calzadas aztecas.*

*La distribución la realizó Cortés, y como se mencionó anteriormente, se adjudicó para su persona y sus adictos varios solares. Toda vez que hizo la repartición, se dio la orden para empezar a construir edificios y, gracias al sacrificio de los indios vencidos y amigos, se hizo posible el rápido renacimiento de la ciudad.*

*Existían reglas para que las construcciones tuvieran la misma apariencia sólo con distinciones con las jerarquías de sus ocupantes.*

*Se construyeron nuevos templos, palacios y conventos, los barrios se organizaban cada uno alrededor de su iglesia y su cementerio, la plaza central o plazo mayor (zócalo) estaba rodeado por la catedral y por el Palacio de Gobierno, aparecen formas del barroco en los azulejos, retablos dorados. Sin embargo se observa que el acelerado crecimiento urbano trae problemas y el de la Capital de la Nueva España es el peligro de grandes inundaciones.*

*Se realizaron obras para poder expulsar los excedentes de agua del Valle, siendo éstas insuficientes, ocasionando que la Ciudad se inundara totalmente.*

*La Ciudad siguió siendo una isla que se comunicaba a tierra firme por las cuatro calzadas indígenas ya conocidas durante el siglo XVII.*

*Como defensa a las inundaciones en esa época seguían siendo soluciones urbanísticas prehispánicas como son: el albarrón de San Lázaro, que fue diseñado por Nezahualcóyotl, para el abastecimiento de agua permaneció el acueducto de Chapultepec, ordenado por Moctezuma I, y el otro, edificado por*

*Ahuizotl, de Coyoacán, siendo ésta una obra más ambiciosa, ya que constaba de dos canales paralelos para el caso de tener que hacer reparaciones en uno de ellos, y el otro pudiera seguir funcionando y nunca se interrumpiera la entrada de agua pura, para la Ciudad.*

*De lo anterior se desprende, que la ciudad, fue una combinación hispano-mexica. La consolidación y refinamiento son posteriores, alcanzando la arquitectura y el urbanismo su cúspide a fines del siglo XVII y principios del XVIII, siendo por mucho la capital más importante del continente americano.*

### **C. MEXICO INDEPENDIENTE**

*La entrada del ejército trigarante en la ciudad de México, en la mañana del 27 de Septiembre de 1821, se considera un acto memorable que quizá no tendrá semejante en las edades venideras.*

*Es difícil pensar que en un solo día, tan serenamente se verificaba la emancipación de un pueblo que, con la Independencia recibía la grandeza destinada a una era rica llena de esperanzas.*

*Desde el momento en el que el dominio español había cesado para siempre, los ciudadanos quedan libres y en aptitud de servirse a sí mismo, entrando a gozar de todos sus derechos, con sus propias leyes, y prácticas para avanzar en la carrera de la civilización: dueños de un terreno vasto y lujoso, en breve tiempo se hallarían hartos de riquezas y tocando la cumbre de prosperidad antes alcanzada por los pueblos.*

*Todo se prestaba al despertar de ilusiones que se creían realizables al*

*contemplar la ciudad, destinada a ser la gran capital del nuevo imperio.*

*La ciudad de México, al verificarse la Independencia, era la población más elegante, no sólo de la que fue Nueva España sino del continente americano.*

*La antigua Tenochtitlán se asienta en medio de un valle precioso, de forma elíptica, que mide diez y ocho y media leguas de largo y doce y media en su mayor anchura, la circunda una cordillera de montañas, destacándose entre ellos, los andes mexicanos, el Ixtlacihuatl y el Popocatepetl.*

*La ciudad se levanta sobre los lagos de Texcoco, Xochimilco y Chalco, donde se divisan sus espaciosos edificios, cúpulas y torres en un conjunto excepcional.*

*Las principales calles crúzanse en líneas rectas de oriente a poniente y de norte a sur, las casas no representaban el gusto moderno ni aún órdenes puros de arquitectura, pero revelaban amplitud y solidez, exceptuándose sin embargo algunas llamadas de los azulejos, del Conde del Valle, la del de Moncada, que habitó don Agustín de Iturbide, la de Borda, la del conde Casas de Heras, la del de Terreros, las que fueron de Hernán Cortés, las del conde de la Cortina, la del marqués de Rayos, y otras que dieron motivo al Barón de Humboldt para llamar a México la Ciudad de los Palacios.*

*Entre ellas descollaban los templos, en su mayor parte suntuosos y severos, como la gran catedral, situada en la Plaza de Armas, San Francisco,*

*La Profesa, San Agustín, San Fernando y otras más, así como entre los edificios públicos del orden civil el Palacio Virreinal, el Colegio de San Idelfonso, la Escuela de Minas, obra de magnífica arquitectura, superior a otras que hay en la República, la Aduana, los Colegios de Letrán, de Santos el de la Enseñanza y otros.*

*Siendo que los más adecuados personajes se hallaban radicados en la capital del Virreinato, de ser el asiento de la Corte, y emporio de lujo y de comercio, daba a la ciudad un aire aristocrático y animaba a más de ciento cincuenta mil habitantes que formaban su población.*

*La grandeza de la ciudad correspondía perfectamente al suceso de aquel día, la consumación de la Independencia.*

*De lo anterior, se concluye que la ciudad de México presentaba un trazo regular, producto de un desarrollo equilibrado, lo que se entiende fácilmente considerando el escaso número de habitantes que en ella habitaban.*

*Sin una presión demográfica es fácil entender que el desarrollo urbano de la ciudad obedecía a las necesidades propias del desarrollo económico, político y social de la misma, sin que hubiere necesidad de regular legalmente su desarrollo.*

#### **D. LA MODERNA CIUDAD DE MEXICO**

*En esta fase se gestó el gran crecimiento de la ciudad de México, regida por las demandas de toda ciudad moderna.*

*Durante el Gobierno de Don Porfirio Díaz, se fomentó la inversión extranjera en nuestro país, se instalaron industrias, se ocuparon zonas agrícolas y se desarrollaron líneas férreas deseando el progreso del país.*

*Porfirio Díaz, dictó medidas que motivaron el crecimiento urbano del Distrito Federal.*

*La Ciudad se extendió y creció en habitantes de manera moderada, se levantaron edificios que aspiraban darle un aire europeo y moderno. Como muestra de esta arquitectura tenemos el Palacio Municipal, el Edificio de Correos, el Palacio de Comunicaciones, el Museo de Historia, el comienzo del Palacio de Bellas Artes y del Palacio Legislativo, que hoy son orgullo de los habitantes de la Ciudad.*

*El fenómeno de dividir la ciudad en colonias de acuerdo a la clase social de sus componentes fue muy marcado; en la colonia Santa María y Barroso fue de clase media, comerciantes y profesionistas, la colonia Guerrero estaba rodeada al norte y oeste por estaciones o patios de descarga (Ferrocarriles), la cual fue habitada por obreros, debido a la cercanía de centros de trabajo.*

*Aparecieron los primeros fraccionamientos, al noroeste se registraron seis nuevos fraccionamientos de trazo reticular y sin espacios abiertos, lo que ocasionó problemas de servicios y salubridad.*

*Se urbanizó la periferia sur, edificando hospitales, almacenes, obras públicas.*

*Las construcciones del centro de la ciudad no podrían dejarse desocupadas, por lo que se destinaron para uso habitacional.*

*Los nuevos fraccionamientos traían consigo problemas, por lo que aparecieron disposiciones de carácter urbano como el "Reglamento para la creación de colonias" que buscaba regular el crecimiento urbano, siendo los términos del mismo, poco precisos dándose facilidades al fraccionador.*

*El fraccionador tiene por obligación ceder terreno para la traza de las calles de la colonia, y en algunos casos algún terreno para la construcción del mercado o iglesia a cambio se le eximía del pago del Impuesto Predial.*

*El nacimiento de colonias es regulado por disposiciones administrativas, pero no son acatadas por los fraccionadores.*

*Las colonias se establecen en zonas dispersas por lo que se crea una situación conflictiva para los funcionarios de obras públicas.*

*El abastecimiento de servicios se agrava en estos años porque la ciudad crece fundamentalmente en superficie. Las inversiones e infraestructura urbana son costosas y el municipio no puede por tanto realizarlas. La principal preocupación de las autoridades en la priorización de obras, se orienta a las de saneamiento y pavimentación.*

### ***D.1 Los primeros proyectos de planificación.***

*En 1930 se dictaron medidas que servirían para el plan maestro de la ciudad.*

*Los terrenos baldíos se convirtieron en áreas verdes y se construyeron grandes mercados públicos.*

*Las primeras concepciones de planificación aparecieron para regular el crecimiento urbano.*

*Mejorando las bases materiales de la ciudad y la zonificación que incluía reglamentaciones relativas al uso del suelo.*

*En 1936 aparece la "Ley de Planeación", del Presidente Cárdenas, que interrumpió el proceso de fraccionamiento ejidal y obstaculizó jurídicamente la expansión urbana.*

*El Presidente Cárdenas, realizó grandes obras públicas, para una ciudad de aproximadamente un millón y medio de habitantes.*

### ***D.2 México, ciudad industrial***

*Algunos factores que hicieron más ventajosa la localización de la industria en la ciudad de México fueron:*

- 1. Principal núcleo de población del país, traduciéndose en gran fuerza de trabajo.*

*Durante el Gobierno de Don Porfirio Díaz, se fomentó la inversión extranjera en nuestro país, se instalaron industrias, se ocuparon zonas agrícolas y se desarrollaron líneas férreas deseando el progreso del país.*

*Porfirio Díaz, dictó medidas que motivaron el crecimiento urbano del Distrito Federal.*

*La Ciudad se extendió y creció en habitantes de manera moderada, se levantaron edificios que aspiraban darle un aire europeo y moderno. Como muestra de esta arquitectura tenemos el Palacio Municipal, el Edificio de Correos, el Palacio de Comunicaciones, el Museo de Historia, el comienzo del Palacio de Bellas Artes y del Palacio Legislativo, que hoy son orgullo de los habitantes de la Ciudad.*

*El fenómeno de dividir la ciudad en colonias de acuerdo a la clase social de sus componentes fue muy marcado; en la colonia Santa María y Barroso fue de clase media, comerciantes y profesionistas, la colonia Guerrero estaba rodeada al norte y oeste por estaciones o patios de descarga (Ferrocarriles), la cual fue habitada por obreros, debido a la cercanía de centros de trabajo.*

*Aparecieron los primeros fraccionamientos, al noroeste se registraron seis nuevos fraccionamientos de trazo reticular y sin espacios abiertos, lo que ocasionó problemas de servicios y salubridad.*

*Se urbanizó la periferia sur, edificando hospitales, almacenes, obras públicas.*

*Se desató una ola de construcciones sin restricción urbanística alguna.*

*Esto motivó que se presentara una desconcentración relativa de la población de la zona central, con motivo del crecimiento de la zona urbana hacia las delegaciones.*

*Al haber analizado el primer capítulo referente a los antecedentes, nos dimos cuenta de que anteriormente no se establecía ninguna observación referente al desarrollo urbano, ya que en la constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1912, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, no dice nada acerca de dicho problema. Asimismo en la Constitución de 1824, en las bases y leyes constitucionales de 1836, en las bases orgánicas de la República Mexicana de 1842, y en la Constitución de 1857 tampoco establece nada sobre desarrollo urbano, lo anterior en virtud de que al principio la ciudad se fue formando poco a poco sin tener problemas de dónde se establecerían, pues la población crecía de manera gradual, ya que en otros tiempos cuando se pensaba instalar otra nueva población, la gente llegaba al lugar, construyendo sus casas donde escogían, en general las ciudades empezaron con un pequeño núcleo formado por calles angostas, pero cuya amplitud era suficiente para el escaso tráfico de aquel tiempo.*

*Al pasar los años la ciudad fue creciendo, con el acelerado crecimiento de la población urbana, debido sobre todo a la migración campo-ciudad, entre tanto las calles fueron insuficientes para permitir el cómodo tránsito de peatones, haciéndose cada vez mayor el problema urbano.*

*Por lo anterior la tendencia a realizar grandes obras de embellecimiento y modernización, y a planear la construcción de nuevos sectores de la ciudad ya existentes, y de centros urbanos de nueva creación se manifiesta hoy en día cada vez más acusada en todo el mundo, y muchos ingenieros y arquitectos se especializan en esta materia llamada: Urbanización.*

*La urbanización moderna se basa en estudios de técnicos, arquitectos, higienistas y sociólogos, para poder llevar a cabo la transformación de antiguas ciudades donde el crecimiento de población ha creado múltiples problemas, y para planear la construcción de nuevas zonas urbanas.*

## **CAPITULO II**

### **LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL**

- A. MARCO NORMATIVO**
- B. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL**
- C. LEY DEL DESARROLLO URBANO  
DEL DISTRITO FEDERAL**
  - C.1 Exposición de Motivos**
  - C.2 Debate en la Cámara de Diputados**
  - C.3 Reformas a la Ley del Desarrollo  
Urbano del Distrito Federal**

## A. MARCO NORMATIVO

*La primera disposición destinada a resolver los interrogantes que suscita la jerarquía e las normas apareció en la Constitución norteamericana. La Constitución mexicana de 1824, es sumamente vaga, pero la Asamblea Constituyente de 1857 aprobó el Art. 126, tomándolo de la Constitución vecina. A su vez, la asamblea de Querétaro lo reprodujo sin variante alguna, en el año de 1934, fue objeto de una reforma, que aunque innecesaria, sirvió para enfatizar aún más la supremacía de la Constitución.*

*En la doctrina francesa, la Constitución es la norma que organiza los poderes y determina las competencias, por lo que necesariamente es superior a las autoridades investidas por ella de atribuciones. La supremacía formal es el resultado de la condición escrita de la rigidez de las constituciones.*

*De lo anterior Georges Burdeau plantea que si la Constitución es la suma de los principios políticos y jurídicos fundamentales que rigen y que son vividos por la comunidad, entonces es por su naturaleza un ordenamiento supremo, de tal manera que cualquier principio nuevo que entre en contradicción con aquellos, o contradice el estilo de vida política y jurídica de los hombres o produce su modificación, pero si esto es lo que ocurre, el nuevo principio se eleva al rango de lo fundamental. Por otra parte menciona que de la supremacía material puede decirse que es la consecuencia obligada del hecho de que la Constitución es la expresión originaria de la soberanía del pueblo, por lo que ninguna autoridad puede colocarse encima de ella.*

*Los maestros del siglo pasado como: José Marfa del Castillo Velasco,*

*Eduardo Ruíz, Mariano Coronado, Ramón Rodríguez, concuerdan con escritores norteamericanos como: Hamilton y Schwartz en el principio de que la Constitución es la ley suprema de la nación.*

*Asimismo la doctrina posterior a 1917, se preocupó por la determinación de la jerarquía de las normas de nuestro orden jurídico.*

*El ilustre profesor de derecho administrativo Gabino Fraga da por supuesta la existencia y supremacía de la Constitución, considerándola como la norma fundamental determinadora de los poderes y de las funciones. Por otra parte la cuestión de la jerarquía de las normas, se limita a la supremacía formal.*

*La Ley, desde el punto de vista formal, es el acto que procede del o de los poderes legislativos instituidos en la Constitución.*

*Para el maestro Gabino Fraga la Constitución mexicana creó tres órganos legislativos:*

*"El poder reformativo, al que denomina poder legislativo constituyente, y los poderes legislativos ordinarios federal y locales". (5) El primero expide las leyes que reforman o adicionan la Constitución, mientras que los segundos emiten el derecho subconstitucional.*

*El distinguido jurista mexicano Eduardo García Maynes nos explica que el*

---

(5) FRAGA GABINO; *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1968, P. 43.

*problema del orden jerárquico normativo se planteó por vez primera en la Edad Media, y añade que Santo Tomás y San Agustín hablaron de tres grados en la escala de las leyes: La Ley de Dios, la Ley Natural y la Ley Humana.*

*En la Edad Contemporánea Bierling, y más tarde la formalizó al igual que Adolfo Merlk, e incluso la tomaron en consideración Kelsen y Verdross.*

*De lo anterior afirma García Maynes, que "el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los grados siguientes:*

- 1. normas constitucionales,*
- 2. normas ordinarias,*
- 3. normas reglamentarias y*
- 4. normas individualizadas." (6)*

*De acuerdo con la interpretación del Art. 133 constitucional, el autor nos dice que los dos grados superiores de la jerarquía normativa están integrados por:*

- 1. La constitución federal y*
- 2. Las leyes federales y los tratados internacionales; en relación de que unas y otros poseen el mismo rango.*

*Por su parte el profesor Miguel Villoro Toranzo nos dice que en casi todos los regímenes jurídicos se encuentran los grados siguientes de la jerarquía normativa:*

- 1. Normas fundamentales, contenidas en la ley primaria o Constitución.*

---

*(6) GARCIA MAYNEZ EDUARDO; Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, P. 85.*

2. *Normas secundarias, encuadradas en las leyes aprobadas por el poder legislativo estatal.*
3. *Normas reglamentarias, enmarcadas en los reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos emitidos por el poder ejecutivo.*
4. *Normas individualizadas, contenidas en las decisiones de los poderes judicial o ejecutivo, o en actos de particulares.*

*Visto lo anterior nos dice "La Constitución es la ley primaria que tiene supremacía sobre todas las demás normas, las normas secundarias son todas las que en ejercicio de sus facultades legislativas aprueba el Congreso de la Unión." (7)*

*El reconocido maestro de Derecho Constitucional, Felipe Tena Ramírez afirma el principio de que la única norma suprema es la Constitución.*

*Según el Art. 39, el pueblo es el titular de la soberanía, pero la subsume en la Constitución, Ley fundamental que mientras exista, vincula jurídicamente, no sólo a los órganos, sino también al poder que los creó, esto es, al pueblo, lo que quiere decir "que la soberanía, una vez que el pueblo la ejercitó, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan." (8)*

---

(7) *VILLORO TORANZO MIGUEL; Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1966, P. 303.*

(8) *TENA RAMIREZ FELIPE; Derecho constitucional mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1964, P. 8.*

*Por lo tanto la supremacía de la norma se debe no sólo a que es la expresión de la soberanía, sino también a que, por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la Ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades.*

*Para el autor Francisco J. Peniche, las normas desde el punto de vista de su jerarquía se clasifican: "si son de Derecho federal, en la Constitución, leyes constitucionales, tratados internacionales y ordinarias federales. Si son de Derecho local las normas se clasifican, por su orden, en Constitucionales, leyes ordinarias, reglamentaria, leyes municipales y normas individualizadas."*

(9)

*Al haber analizado brevemente el pensamiento de los anteriores autores nos damos cuenta que la Constitución es el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad. Consiguientemente la Constitución es "la ley fundamental", es la "ley primaria".*

*Conforme al pensamiento de Kelsen, la Constitución jurídico-positiva o "material" como también la llama, tiene la función esencial consistente en regular los órganos y procedimiento de la producción jurídica general, es decir, de la legislación, regulación que deriva del carácter de "Ley fundamental" que tienen, o sea el ordenamiento fundatorio de todas las normas secundarias.*

---

(9) *PENICHE BOLIO FRANCISCO J; Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1986, P. 79.*

*Este carácter fundamental que concede a la Constitución la nota de ley suprema del Estado, supone que todo el ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales.*

*Obviamente la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento "cúspide" de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales.*

*El principio de supremacía Constitucional en México se consagra en el Art. 133 de la Constitución de 1917, que corresponde al Art. 126 de la Constitución de 1857.*

## **B. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL**

*El Art. 27 constitucional contiene una garantía de carácter social, que se encuentra en el capítulo de Garantías Individuales en nuestra Carta Magna.*

*Es de importancia para los efectos de este trabajo, analizar únicamente el artículo en sus tres primeros párrafos, el primer párrafo a la letra dice:*

*"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 el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada."*

*De lo anterior podemos concluir que el constituyente afirmó este concepto, con el fin de recalcar que esa propiedad originaria de la nación, es el derecho en razón de su soberanía, para disponer inicialmente de tierras y aguas que componen su territorio.*

*El segundo párrafo señala:*

*"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnizaciones".*

*Aquí encontramos algunos elementos de interés para analizar, como lo son:*

*Expropiación: es un acto de autoridad administrativa por medio del cual se priva al particular, de un bien mueble o inmueble o de un derecho por causa de utilidad pública y mediante indemnización.*

*El Distinguido maestro Ignacio Burgoa señala "que el acto autoritario de expropiación consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual los adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública." (10)*

*Ahora bien, el concepto de utilidad pública se integra por dos factores:*

- 1. "que haya una necesidad pública; y*

---

*(10) BURGOA IGNACIO; Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1968, P. 449.*

2. *que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola." (11)*

*Sin embargo el fundamento constitucional de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal lo encontramos en el Art. 27 constitucional, en su tercer párrafo que a la letra dice:*

*"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques..."*

*El primer elemento de importancia que encontramos y que debemos analizar es el de modalidad, este concepto se incluyó en la Constitución del 17, como lo hemos dicho anteriormente sin ningún antecedente constitucional, prácticamente es una palabra nueva.*

*A pesar de no encontrar antecedentes, en los textos constitucionales, el maestro Isidro Montiel y Duarte, en su estudio sobre Garantías Individuales, donde analiza la Constitución de 1857, al comentar el artículo 27, dice que:*

*(11) Idem.*

*"La propiedad que es la base de toda sociedad bien organizada, ha sido siempre garantizada por la ley humana; y esto no quiere de ninguna manera significar que la propiedad sea una creación jurídica del hombre." (12)*

*Y añade que*

*"en la antigua jurisprudencia de los romanos el derecho complejo que el señor tenía en su cosa, no se llamaba propiedad sino dominio, no porque hubiera diferencia sustancial entre los elementos de una y otra, sino porque ese derecho complejo no podía relacionarse con cualquier individuo sino sólo con el jefe de la casa o familia (domus)." (13)*

*Hay que destacar que la Constitución se aparta del concepto clásico de propiedad que concebía el Derecho Romano, y que es modificado en nuestra Constitución; manejando un nuevo concepto de propiedad, que sin perder sus características esenciales le da un matiz social.*

*La imposición de modalidades se traduce, bien en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas, y "Las limitaciones o prohibiciones deben tener como móvil, como causa final la satisfacción del interés público." (14)*

---

(12) MONTIEL Y DUARTE ISIDRO; *Estudios Sobre Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1979, P. 499.

(13) *Ibidem*, P. 501.

(14) BURGOA IGNACIO; *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1968, P. 446.

*Es necesario aclarar, que las modalidades no serán dadas al libre albedrío del estado, sino que del mismo artículo se desprende que serán aquellas "que dicta el interés público".*

*Esto es, el límite al ejercicio del derecho de propiedad es el interés social.*

*Conforme a lo anterior, el Estado o la Nación, por conducto de las autoridades, puede llevar a cabo actos limitativos o prohibitivos de los derechos que de la propiedad se derivan para su titular (uso, disfrute y disposición), así como imponer a éste el cumplimiento obligatorio de un hecho positivo. Es decir que la imposición de modalidades a la propiedad se traduce en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales a saber:*

*el derecho de usar la cosa (jus utendi)*

*el de disfrutar de la misma (jus fruendi)*

*y el de disposición respectiva (jus abutendi)*

*en consecuencia sólo cuando se afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada.*

*De la siguiente manera el maestro Lucio Mendieta y Núñez concibe la idea modalidad como "la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, porque lo fundamental es el ser, después el modo de ser, cualesquiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del derecho de propiedad, habrá modalidades y no expropiación mientras el propietario conserve el ejercicio de esos atributos". Y añade que: "la modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo a la forma de gozar de los*

*frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer esos atributos de la propiedad, se concrete a imponer la forma de expresión de tales atributos." (15)*

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que "Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son, pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y, el segundo, la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho".*

---

(15) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO; *Sistema Agrario Constitucional*, PP. 96 a 98, Cit. por Burgoa Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1968, P. 448.

*Amparo en revisión 3386/76.- Ramver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S.A.- 16 de febrero de 1982.- Unanimidad de 20 votos.*

*Amparo en revisión 6408/76.- María Fortés de Lamas.- 18 de marzo de 1980.- Unanimidad de 16 votos.*

*Amparo en revisión 3957/76.- Estacionamientos San Francisco, S.A.- 18 de noviembre de 1980.- Unanimidad de 19 votos.*

*Amparo en revisión 798/77.- Ramver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S.A.- 17 de marzo de 1981.- Unanimidad de 19 votos.*

*Amparo en revisión 3221/76.- Estacionamientos Gante, S. de R.L. y C.V.- 17 de marzo de 1981.- Unanimidad de 19 votos." (16)*

*Ahora bien, ¿cuál es el órgano facultado constitucionalmente para imponer modalidades a la propiedad privada?*

*Conforme al texto original de la Constitución del 17, lo era exclusivamente el Congreso de la Unión, y así incluso lo llegó a reconocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la siguiente manera: "El párrafo tercero del Art. 27 constitucional, otorga facultad exclusiva a la Nación, para imponer modalidades a la propiedad privada, tomando en cuenta el interés público; pero esta facultad ha de entenderse en el sentido de que toca exclusivamente al Congreso de la Unión, expedir las leyes que reglamenten el citado párrafo tercero; por tanto, las leyes que dicten las legislaturas de los Estados,*

---

(16) GUERRERO LARA ESQUIVEL; Guadarrama López Enrique (Compiladores) *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*. U.N.A.M., Imprenta Universitaria, PP. 1742, 1743.

*imponiendo modalidades a la propiedad privada, están en contravención con el espíritu del artículo 27 de la Constitución.*

	<i>Págs.</i>
<i>"Tomo XXVI</i>	
<i>Robles Carlos .....</i>	<i>543</i>
<i>Vina e Isasi Andrea .....</i>	<i>1313</i>
<i>Tomo XXVII</i>	
<i>Cantón Mediz José C. ....</i>	<i>615</i>
<i>Tomo XXIX</i>	
<i>Castanos Juan J. ....</i>	<i>949</i>
<i>Tomo XXX</i>	
<i>Manuel López Burgos y Hnos. ...</i>	<i>302</i>
<i>Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1954,</i>	
<i>Tesis 832, p. 1517." (17)</i>	

*Pero con la reforma al artículo 73 Constitucional de fecha 6 de febrero de 1976 que añadió una nueva fracción (XXIX) a dicho artículo, se estableció que: "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."*

*Por lo tanto ahora los Congresos Locales, pueden imponer modalidades en el ámbito de sus respectivas competencias, es muy justificable que cada Estado pueda expedir sus propias leyes, reconociendo así la diferencia natural y lógica que se presenta en cada una de las diferentes ciudades que integran nuestro escenario nacional.*

---

(17) *Ibidem*, P. 1349.

## **C. LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL**

### **C.1 Exposición de Motivos**

*La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de fecha 17 de diciembre de 1975, se expidió por el Congreso de la Unión en uso de las facultades que le concede la Constitución en las fracciones VI y XXIX del artículo 73 constitucional, que se refiere a la facultad que tiene el Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y para expedir las leyes en materia de asentamientos humanos respectivamente; con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.*

*De tal manera el Presidente de la República en pleno uso de las facultades que le otorga el Art. 71 fracción primera de la Constitución de la República, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.*

*En la exposición de motivos se subraya que: "Las grandes ciudades se justifican ante la historia en la medida en que crean formas más altas de civilización. Para que nuestra capital y su área metropolitana estén en aptitud de entregar al país lo que éste puede esperar de ellas, en promoción económica, en avance cultural y en perfeccionamiento de la vida urbana, es imprescindible que no crezcan en dimensión mayor a sus capacidades, único medio por el cual podrán ofrecer oportunidades remunerativas al trabajo y posibilidades efectivas de organizar una convivencia digna, armoniosa, sana y justa."*

*Y más adelante se razona que: "Tomando en cuenta la evolución del Distrito Federal, su situación de conurbación con diversos municipios del Estado de México, así como las tendencias de expansión demográfica y territorial, consideramos que las políticas recomendables deben ser substancialmente las siguientes:*

\_\_\_\_\_ *Regular un desarrollo urbano equilibrado, dentro de los marcos nacional, regional y metropolitano;*

\_\_\_\_\_ *Organizar una mejor distribución de la población en el territorio, de tal modo que su crecimiento constituya un factor de desarrollo;*

\_\_\_\_\_ *Instituir el instrumento de planeación urbana que oriente y dirija el crecimiento hacia objetivos predeterminados para lograr el uso racional del suelo y la prestación adecuada de los servicios públicos, así como la preservación del medio natural para lograr el equilibrio ecológico que comprenda tanto la ciudad de México como el área metropolitana y las zonas predestinadas a recibir su expansión."*

*Concluyéndose en esa exposición de motivos que: "Se han establecido normas que por su generalidad permiten que toda política que tienda a regular racionalmente el desarrollo urbano cuente con un instrumento eficaz para lograr sus objetivos, entre los que destacan los siguientes: la ordenación urbana del territorio del Distrito Federal para asegurar el funcionamiento de la comunidad mediante la integración armónica de los diferentes usos del suelo; la elaboración de planes que deberán considerar el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, y la facultad de las autoridades para declarar la utilidad pública, función social y destino que el suelo debe tener,*

*para que se utilice conforme a la finalidad a que se haya destinado."*

*Podemos afirmar, que si bien es cierto que ya existía una Ley de Planificación en el Distrito Federal, cuyo objetivo era regular el desarrollo urbano de la ciudad, también lo es que nuestra gran urbe creció desmesurada y desordenadamente, sobre todo en las décadas 60's, 70's y principios de los 80's, debido a la explosión demográfica y al flujo migratorio campo-ciudad, circunstancias sociales que rebasaron las disposiciones normativas y la capacidad de respuesta de las autoridades, ante esta situación era lógicamente necesario contar con una nueva ley, que dotara de mejores instrumentos jurídicos a la autoridad, para regular el desarrollo urbano del Distrito Federal, a partir del reconocimiento de los factores que habían propiciado su anárquico crecimiento.*

*Dentro de la exposición de motivos se menciona que el instrumento más importante con que contará el Departamento del Distrito Federal, para alcanzar los objetivos señalados, es el Plan Director para el desarrollo urbano, de donde se desprenden los Planes Parciales y que entre otras cosas, asignan determinados usos de suelo a las diversas zonas del territorio de la ciudad, con el objeto de regular su desarrollo, de una manera armónica y equilibrada, en beneficio de la comunidad.*

*La iniciativa original de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal se integró por: 94 artículos divididos en 5 capítulos, los cuales describiremos brevemente:*

*Capítulo I.- Referente a las disposiciones generales (1 al 12 Arts.) el objeto de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal: "Ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, la conservación y mejoramiento de su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal, ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierra, aguas y bosques, y las demás que les confiere este ordenamiento." (Art. 1).*

*La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, reconoce al Departamento del Distrito Federal, como la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo. (Art. 5).*

*Capítulo II.- Referente a la Planeación Urbana.*

*— Sección Primera.- Del Plan Director (Arts. 13 al 19), considerándose el Plan Director como "el conjunto de disposiciones y normas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios (Art. 14). El Plan Director se integra por: un Plan General, y los Planes Parciales.*

*— Sección Segunda.- Del Plan General (Arts. 20 al 23), el cual deberá estar a cargo de la Dirección de Planificación, toda vez que son aprobados los estudios y proyectos del Plan General, se publicarán en el "Diario Oficial" de la Federación, en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación, debiéndose inscribir en el Registro Público de la*

*Propiedad.*

— *Sección Tercera.- De los planes Parciales (Arts. 24 al 32), los cuales una vez aprobados, publicados e inscritos en el Registro del Plan Director, los planes parciales serán obligatorios para los particulares y las autoridades, en los plazos que para el efecto señalen (Art. 28).*

— *Sección Cuarta.- De la Comisión de Operación Económica del Plan Director.- (Arts. 33 al 35), siendo ésta un órgano auxiliar directo del Jefe del Departamento del Distrito Federal.*

— *Sección Quinta.- De la Ejecución de Obras. (Arts. 36 al 40), considerándose como requisito indispensable, que "Todas las obras y actividades consideradas por el Plan Director como vinculados con el desarrollo urbano que se realicen en el Distrito Federal, deberán sujetarse a lo dispuesto en dicho plan." (Art. 36).*

*Capítulo III.- Referente al Régimen del Territorio y Ordenamiento de los Sistemas Urbanos. (Arts. 41 al 86),*

— *Sección Primera.- Referente a Destinos Usos y Reservas.*

*Destinos: "previsión y localización de predios urbanos para el establecimiento de servicios y fines públicos"*

*Usos: "previsión y localización de predios que deberán ser utilizados para fines particulares"*

*Reservas: "previsión y localización de predios que tengan por objeto el futuro desarrollo de la ciudad" (Art. 45).*

— *Sección Segunda.- De la Estructura Vial y del Sistema de Transporte (Arts. 56 al 58), entendiéndose por estructura vial y sistema de transporte "el conjunto de elementos necesarios para el traslado de personas y bienes dentro*

*del Distrito Federal (Art. 56).*

— *Sección Tercera.- De la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos (Arts. 59 al 72), definiéndose en esta sección lo que se entiende por: fusión, subdivisión o relotificación y fraccionamientos.*

— *Sección Cuarta.- De la Vivienda (Arts. 73 al 78), en la cual se clasifican las viviendas.*

— *Sección Quinta.- Del Mejoramiento (Arts. 79 al 82), "Las zonas deterioradas física o funcionalmente, en forma total o parcial, podrán ser declaradas por el Departamento del Distrito Federal espacios dedicados al mejoramiento..." (Art. 79).*

— *Sección Sexta.- De la Infraestructura, Equipo, Equipamiento y Servicios Urbanos (Arts. 83 al 86), entendiéndose por infraestructura urbana "los sistemas de organización y distribución de bienes y servicios para el buen funcionamiento de la ciudad en beneficio de la población; y por equipo urbano, el conjunto de instalaciones, construcciones y mobiliario, destinados a prestar a la población los servicios administrativos, educativos, comerciales, de salud y asistencia, recreativos, de traslado y otros." (Art. 83).*

*Capítulo IV.- De la Preservación del Patrimonio Cultural (Arts. 87 y 88), la regulación del desarrollo urbano tiene por objeto la conservación y acrecentamiento del patrimonio cultural de la ciudad.*

*Capítulo V.- De las Medidas de Seguridad y de las Sanciones. (Arts. 89 al 94), estarán a cargo del Departamento del Distrito Federal las medidas de seguridad, y las sanciones que correspondan.*

*La iniciativa de Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal fue dictaminada por las Comisiones Unidas de Planeación del Desarrollo Económico y Social, Departamento del Distrito Federal, Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales de la XLIX Legislatura de la Cámara de Diputados habiendo sido presentada para su primera lectura el día 29 de diciembre de 1975. Ese mismo día el Pleno de la Cámara autorizó la dispensa de la segunda lectura de la iniciativa en cuestión, por consiguiente ese mismo día se efectuó su debate.*

### **C.2 Debate en la Cámara de Diputados**

*Las Comisiones respectivas, hicieron un estudio exhaustivo de la iniciativa de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, considerando que significaba la preocupación del Ejecutivo Federal y del Gobierno del Distrito Federal para resolver los graves problemas "que plantea el crecimiento natural y social del Centro Urbano más grande del país." (18)*

*Más adelante las Comisiones señalaron que: "Por primera vez, se propone resolver los problemas del Desarrollo y crecimiento urbano del Distrito Federal, con una visión de conjunto, estableciendo mecanismos que obedecen a un orden y programación basados en el aprovechamiento racional de las tierras, aguas, bosques y demás elementos naturales para lograr una mejor convivencia de los mexicanos que habitan en la capital del país." (19)*

---

(18) *DIARIO DE LOS DEBATES; Cámara de Diputados, Diciembre 29 1975, Año III. T. III No. 45, P. 57.*

(19) *Idem.*

*Posteriormente las Comisiones mencionadas consideraron positivo que: "En el Plan Director, que comprende el Plan General y los Planes Parciales, se establezcan las estrategias y medidas tendientes a lograr los objetivos fundamentales de la ley, como son los de ordenar y planear el desarrollo urbano con el aprovechamiento racional de los elementos físicos y humanos, con que cuenta nuestra capital." (20)*

*Concluyendo respecto de dichos planes que en ellos: "las autoridades reciben las facultades necesarias para establecer el régimen de aprovechamiento y uso del territorio, y de los demás elementos naturales que requiere toda comunidad, para procurar el mejoramiento de dicha convivencia, reordenando el desarrollo urbano y mejorando aquellas áreas que así lo requieran. Para esto, determinarán los destinos, usos y reservas de los elementos naturales que requieran su regulación..." (21)*

*Por lo que se refiere al debate se inscribieron en pro los siguientes ciudadanos diputados: Margarita Prida de Yarza, Pedro Bonilla Díaz de la Vega, Alfredo Oropeza García, y Mariano Araiza, todos ellos votaron a favor de la iniciativa de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, posteriormente por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se pregunta a la Asamblea si el proyecto de Ley está suficientemente discutido en lo general, contestando ésta de manera positiva. Fue aprobado el proyecto de Ley en lo general por unanimidad de 162 votos.*

---

(20) *Ibidem*, P. 58.

(21) *Idem*.

*En lo particular se inscribieron en contra, el Sr. Diputado Abel Vicente Tovar, objetando el artículo 13 de la Ley, el cual manifestó que su intención no es impugnar la facultad que en esta disposición se consigna, sino solamente proponer una adición. La adición a este párrafo sería: "El Jefe del Departamento del Distrito Federal, solicitará oportunamente al Congreso Federal, en su carácter de Cámara Local, su opinión en la elaboración del Plan Director" (22), y el Sr. diputado Héctor González García, quien reservó los artículos 60, 63 y 83; en relación al artículo 60 solicitó que se suprima el segundo párrafo, y objetó dichos artículos basándose especialmente en la protección de las gentes de más escasos recursos económicos.*

*Visto lo anterior la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se aprobó, y posteriormente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de enero de 1976, entrando en vigor al día siguiente, cabe señalar que en el Diario Oficial de la Federación, se publicó una fe de erratas de fecha 3 de febrero de 1976. Esta Ley aprobó a la Ley de Planificación del Departamento del Distrito Federal de fecha 30 de diciembre de 1953, la cual duró más de 20 años.*

### **C.3 Reformas a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal**

*— En la primera reforma.- A la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal se reformaron los siguientes artículos:*

---

(22) *Ibidem*, P. 84.

*Artículo 4.- En este artículo la reforma consistió en que se cambió del artículo 9 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, por el artículo 13 de la misma ley.*

*Artículo 10.- Cambia de cláusulas relativas a la utilización de los mismos, los que formaran parte de dichos contratos o convenios, por lo que no su inclusión... por cláusulas correspondientes a su utilización, por lo que su no inclusión...*

*Artículo 14.- Cambió de conjunto de reglamentos, normas técnicas o disposiciones relativas por conjunto de disposiciones y normas; agregándose: de sus áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.*

*Artículo 15.- a), b), i), j) y l) de la fracción primera*

*a).- Cambió de condiciones ambientales por condiciones generales.*

*b).- Cambió de las políticas y procedimientos, por las políticas objetivos y estrategias.*

*i).- Cambió de las características y normas técnicas a que deban sujetarse las construcciones privadas y públicas a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento y mejoramiento estético por: las características y normas técnicas de desarrollo urbano a que deban sujetarse las construcciones privadas y públicas a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento e integración al conjunto urbano.*

*j).- Cambió de equipos urbanos a equipamiento urbano.*

*l).- Cambió de la vivienda, por desarrollo urbano de la vivienda.*

*Artículo 18.- Cambió de la palabra dividido por la palabra se integra: se adiciona al artículo en su fracción primera lo siguiente: "a partir del Plan General deberán formularse sus programas operativos, de carácter sectorial que rijan la actuación pública en materias tales como el equipamiento, la infraestructura, la vialidad urbana, la vivienda y el suelo necesario para ello, que se enlazaron con la programación y presupuestación anual del Departamento. En la fracción segunda.- Cambió la palabra realización por el desarrollo de las proposiciones, asimismo se adicionó "en zonas particulares del Distrito Federal y que tengan como propósito la realización de alguno o varios de los objetivos del Plan General.- En la fracción tercera cambió del sistema a seguir por el sistema de información y evaluación.*

*Artículo 19.- En este artículo se adicionó la palabra información, y cambió de: habrán de inscribirse todas aquellas resoluciones administrativas por deberán inscribirse los planes, General y Parciales, los programas y declaratorias y resoluciones administrativas.*

*Artículo 23.- Cambió la redacción del artículo, y en lugar de que el Plan General sea revisado y evaluado por la Dirección General de Planificación, le correspondió al Departamento del Distrito Federal la revisión y evaluación.*

*Artículo 26.- Se reformó en su fracción tercera y sexta: - - - - -*

*III.- El plazo para su iniciación;*

*VI.- La relación de las áreas afectadas;*

*Artículo 44.- Cambió "el Departamento del Distrito Federal sólo otorgará licencias y autorizaciones que estén de acuerdo con las determinaciones de destinos, usos y reservas del Plan Director" por la utilización y aprovechamiento de las áreas y predios en el Distrito Federal deberán sujetarse a las determinaciones de usos, destinos y reservas del Plan Director y de las declaratorias consiguientes.*

*Artículo 50.- Se suprimió lo siguiente: "El Departamento del Distrito Federal determinará cuando estas declaratorias deban considerarse Planes Parciales, y seguir los trámites establecidos en esta Ley."*

*Artículo 53.- Cambió la redacción del artículo en general quedando de igual forma las fracciones.*

*Artículo 58.- Cambió la palabra anteproyectos por los proyectos relativos a la estructura vial y de transporte.*

*Artículo 84.- Cambió la palabra anteproyectos por la de proyectos y se adicionó que además de ser sometidos a la consideración del Departamento del Distrito Federal, corresponderá a las dependencias y entidades que tengan atribuciones en la materia, el formular los Programas Operativos del Plan General, en los términos del artículo 18 de esta Ley de los Reglamentos respectivos.*

*Asimismo se adicionó en la primera reforma, el capítulo VI, integrado por un solo artículo (Art. 95) relativo al recurso administrativo de inconformidad,*

dicha iniciativa de reforma se presentó el día 2 de diciembre de 1981. El dictamen se presentó a primera lectura el día 14 de diciembre de 1981. El dictamen se presentó a segunda lectura el día 16 de diciembre de 1981, y el debate de esta primera reforma se efectuó ese mismo día como resultado del debate, la publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el día 28 de diciembre de 1981.

— En la segunda reforma a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal se adicionó un segundo párrafo al artículo 5 y el inciso c) de la fracción I del Art. 15; habiéndose presentado la iniciativa de reformas el día 17 de diciembre de 1984. Se reunió en un solo grupo, nueve iniciativas propuestas por diferentes partidos, de tal forma la primera lectura del informe se tomó como iniciativa. El dictamen se presentó a segunda lectura el día 18 de diciembre de 1984, el debate de esta segunda reforma fue el mismo día, y la publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el día 7 de febrero de 1985.

— En la tercera reforma a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se reformó el artículo segundo de la Ley. La iniciativa de reformas se presentó el día 14 de diciembre de 1990. La primera lectura del dictamen se efectuó el día 18 de diciembre de 1990. El dictamen se presentó a segunda lectura en fecha 20 de diciembre de 1990. La reforma consistió en que se adicionó una fracción al artículo segundo de la Ley, considerándose de utilidad pública e interés social, la regularización de la tenencia de la tierra. La publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el día 4 de enero de 1991.

## **CAPITULO III**

### **EL DERECHO Y EL USO DEL SUELO**

- A. SIGNIFICADO DE LO URBANO**
- B. DERECHO URBANISTICO**
- C. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS**
- D. REGLAMENTO DE ZONIFICACION  
PARA EL DISTRITO FEDERAL**
  - D.1 Facultad Reglamentaria**
  - D.2 Fundamento Constitucional**
  - D.3 Análisis del Reglamento de Zonificación  
para el Distrito Federal**

## A. SIGNIFICADO DE LO URBANO

*Nos parece necesario señalar la relación existente entre el Derecho y el fenómeno urbano considerado de un modo genérico y la pregunta que nos hacemos: ¿Cuál es el significado jurídico de lo urbano? A continuación exponemos los aspectos del fenómeno urbano que consideramos fundamentales en la construcción metodológica del Derecho Urbanístico.*

*Lo urbano es una resultante del proceso social, la más importante proyección de éste es el espacio. Por lo que es necesario mencionar que el crecimiento, la estructura y las características peculiares de cada ciudad, son producto del conjunto de circunstancias políticas, económicas y sociales que inciden sobre una población y su territorio.*

*Por lo anterior, lo urbano depende de lo social globalmente considerado, aún más: forma parte de él. ¿Constituye lo urbano una categoría particular de lo social?*

*Pensamos que en la medida en que lo urbano constituye un cambio específico de relaciones y conflictos de convivencia, podrá considerársele como objeto particular de regulación jurídica y por lo mismo justificarse la necesidad de un conjunto de normas encaminadas a regularlo. De no constituir lo urbano una necesidad, es decir, una realidad social específica, el estado actual de las normas jurídicas que, en nuestro país, se aplican al ámbito urbano partiendo de diversas disciplinas de la jurisprudencia, con la consecuencia diversidad de principios y criterios.*

*Ahora bien, para entender específicamente lo urbano, es necesario ir a su*

*esencia misma. Una ciudad, sin pretender ser una definición, es el establecimiento de un grupo humano sobre una determinada área en forma permanente y con cierta continuidad física, cuya finalidad básica es la de llevar a cabo el intercambio social en sus más variadas manifestaciones. Lo urbano aparece como algo específico cuando se distingue el acto mismo de establecerse", de la realización de las funciones que caracteriza al intercambio de las aptitudes humanas, los bienes económicos y los servicios personales en el ámbito urbano.*

*Por medio de la ciudad, el hombre, más concretamente un grupo humano se sitúa en el espacio, vinculándose así con él. De este modo la ciudad constituye esencialmente una relación hombre-espacio (o dicho de otro modo, la relación del hombre con su medio ambiente físico), además de ser el sitio donde se realiza el citado intercambio social. Por lo que lo urbano es la manifestación más intensa del contexto físico del hombre, moldeado por el hombre mismo. Por lo que ahí radica su especificidad.*

*Dado que las actividades características de la vida urbana requieren la existencia de continuos contactos humanos, el fenómeno urbano se localiza en puntos reducidos del territorio, de modo que éste, -o el espacio en general- se convierte en un bien escaso, y su aprovechamiento es un problema de convivencia.*

*"El espacio urbano dice Núñez Ruíz "es, ante todo, un espacio vital, esto es, una fórmula racional de convivencia humana." (23)*

---

(23) NUÑEZ RUIZ MIGUEL ANGEL; *Derecho Urbanístico Español*, Ed. Montecorvo, Madrid 1976, P. 67.

*El aprovechamiento del espacio, es por su especificidad y su trascendencia social, claro objeto de regulación jurídica al que, sin embargo, el Derecho no ha dado respuesta totalmente específica. Por otra parte la especificidad de lo urbano no debe constituir un argumento para aislar al Derecho urbanístico del resto de las normas jurídicas. Lo urbano, como ya se dijo, es un producto social, y al mismo tiempo, causa de fenómenos sociales.*

*El entorno urbano moldea en muchos aspectos la personalidad de sus habitantes. Se ha demostrado que, por ejemplo, la sordidez de los barrios bajos de las grandes metrópolis (como Tepito), influye decisivamente en la violencia que los caracteriza.*

*Lo urbano es, entonces, a la vez, efecto y causa social. Este hecho debe ser debidamente valorado en la elaboración de las normas de Derecho Urbanístico, por los siguientes motivos:*

— *En primer lugar, no puede esperarse que el Derecho Urbanístico resuelva todos los problemas urbanos, como la escasez de vivienda por ejemplo, cuyas causas son fundamentalmente económicas. La aceptación de que lo urbano depende en gran medida de lo económico, debe reflejarse en una vinculación de la planificación urbana con las normas que tiendan a promover las inversiones en determinadas zonas del territorio.*

*En segundo lugar, consideramos que la elaboración de las normas urbanísticas debe estar precedida de una visión por parte del legislador, de que tales normas establecerán normas sociales que en el futuro serán definitivas.*

*Visto lo anterior y en conclusión, medir los futuros alcances sociales de la normativa urbanística constituye, en lo jurídico, la actitud planificadora por la que tanto se propugna hoy en día.*

## **B. DERECHO URBANISTICO**

*Después de haber encontrado a lo urbano como objeto específico de regulación jurídica resulta oportuno hablar de la definición del Derecho Urbanístico.*

*El objeto de estudio de la ciencia del Derecho es la norma jurídica. Por lo tanto, es necesario referirnos al Derecho Urbanístico, como lo que en su realidad legislativa y administrativa es, en nuestro país.*

*El presente trabajo se enfoca al Derecho mexicano, aunque se hagan algunas referencias extranjeras. En esta perspectiva, una elaboración doctrinal del Derecho Urbanístico mexicano resulta difícil, ya que las normas de nuestro sistema jurídico aplicables al ámbito urbano se encuentran dispersas en textos legales de la más variada índole.*

*Resulta sorprendente la cantidad y diversidad de ordenamientos jurídicos que guardan conexión con los problemas urbanos; por ejemplo leyes de alcantarillado y agua potable, reglamentos para la pavimentación, códigos sanitarios y reglamentos de construcción, algunas veces estatales, otras municipales, etc., forman el gran conjunto de disposiciones jurídicas que rige el desarrollo urbano de nuestro país, actualmente contamos como hemos visto con la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Sin embargo el*

*fenómeno urbano se encuentra regulado jurídicamente, y por lo mismo existe una normativa urbanística.*

*Andrés Alarcón Segovia dice: "el Derecho Urbanístico es un conjunto de normas, o sea, una serie de normas que aunque no necesariamente se encuentren comprendidas dentro de un texto legal único, como lo pudiera ser un código o una serie de leyes determinadas, si contemplan toda esa serie de normas, unificadas o esparcidas en diversos ordenamientos, un mismo objeto de normatividad en nuestro caso, como ya vimos, la ciudad y su contorno." (24)*

*En conclusión, es posible afirmar la existencia de un Derecho Urbanístico mexicano, ya que al estar constituido por un conjunto de normas, éstas tienen un común denominador: su ámbito de aplicación, las relaciones y conflictos humanos que se crean con el aprovechamiento del espacio (urbano) considerado como el contexto físico del ser humano.*

*Es importante considerar que existen numerosas normas e instituciones jurídicas que, sin haber sido concebidas y elaboradas para regir la realidad urbana, de alguna manera operan en ella, por citar un ejemplo, el de la propiedad privada, que siendo una respuesta jurídica al problema de la apropiación de los bienes (de toda índole) por parte del hombre, determinan muchos aspectos de la realidad urbana, ya que se ha podido observar el modo tan decisivo en que dicha institución interviene en el desarrollo y estructura de las ciudades.*

---

(24) ALARCON SEGOVIA ANDRES; *Análisis Comparado de Soluciones Jurídicas para el uso del suelo. Ponencia presentada ante el Seminario Regional sobre Políticas de Desarrollo Urbano y Usos del Suelo Urbano, México, D.F., 1972, P. 5.*

*De tal manera que todas aquellas normas que regulan algún aspecto de la vida urbana, forman parte del Derecho Urbanístico, aunque no tengan esa finalidad específica, ya que una norma en un momento dado puede regular aspectos diversos por ejemplo: la propiedad privada del suelo originalmente corresponde al Derecho Civil como parte del patrimonio de la persona, más tarde se incorpora sin perder su carácter civil al Derecho Agrario, por la consideración de que la tierra es un elemento de producción agrícola, y por ende, su apropiación es pertinente a la regulación de las relaciones humanas que con tal motivo se crean.*

*En la actualidad, es necesario el concepto específico de propiedad urbana, considerando a la tierra ya no como medio productivo, sino como objeto de uso y aprovechamiento para la realización de las funciones urbanas. Aprovechando esta mención de la propiedad privada, es pertinente hacer una consideración del suelo urbano para una mejor comprensión del Derecho Urbanístico. Ya que éste es de gran importancia y juega un papel del todo diverso de la tierra agrícola. En las ciudades el suelo, adquiere su valor en relación con la función que sobre él pueda desempeñarse.*

*El jurista español Alberto Martín Gamero, al hablar del suelo urbano dice: "Vamos a limitar nuestro estudio al suelo como asentamiento físico para atender las necesidades de la comunidad." (25) De modo que la importancia urbanística del suelo radica en la susceptibilidad de éste para ser ocupado y en qué forma.*

---

(25) MARTIN GAMERO ALBERTO; *Expropiaciones Urbanísticas*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1967, P. 76.

*El Derecho Urbanístico regula toda conducta humana que de algún modo implique el uso del suelo o si se quiere ser más genérico, el espacio urbano. Así nos aproximamos al concepto de "conducta urbanística", como toda aquella acción humana tendiente al uso del suelo de un modo trascendente para la vida urbana.*

*Desde la edificación de una vivienda, el establecimiento de un centro comercial, el fraccionamiento de un predio, el tránsito de vehículos, la invasión de terrenos, etc., forman parte del conjunto de acciones humanas que rige el Derecho Urbanístico. Pero no solamente los particulares realizan conductas urbanísticas, el Estado moderno, caracterizado por una intervención cada vez mayor en la vida social, actúa no sólo como regulador de la vida urbana, sino también y de un modo decisivo, como ente que hace uso del espacio urbano para la realización de las funciones de servicio público que le son propias. Por ejemplo cuando un organismo público levanta un conjunto habitacional, abre nuevas vías públicas, establece áreas verdes, etc., está llevando a cabo conductas urbanísticas que deben ser incluidas dentro de este universo de acciones humanas, que son el objeto de regulación del Derecho Urbanístico.*

*El jurista italiano Mazzarolli escribió al respecto que: "la consideración científica de los problemas ciudadanos obliga a reconocer que la urbe no se presenta como una entidad con vida propia, independiente y separada del territorio sobre el que se levanta, sino, por el contrario inserta en él como en un tejido coherente cuya estructuración y funcionamiento resulta inseparable de la ciudad moderna. El objeto de la urbanística se amplía de este modo*

*hasta incluir no solamente la ciudad, sino todo el territorio, tanto en su sector urbano como en el rural. La urbanística se dibuja de este modo como ciencia que se ocupa no sólo de las aglomeraciones humanas, sino como ciencia de los establecimientos humanos, tanto de los densos como de los diseminados. Se produce así un desarrollo del concepto de la urbanística que ha llevado al abandono de su significado etimológico y a la extensión de su objeto desde la ciudad, originalmente formada por el conjunto del casco urbano y de sus alrededores, hasta espacios siempre más extensos, que llegan a veces a coincidir con regiones enteras." (26)*

*Para el maestro Ruz Massieu, el Derecho Urbanístico "Es el conjunto sistemático de normas instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas..." (27)*

*Para concluir, podemos decir que en el ámbito urbano se presenta la relación individuo-sociedad, agudizado en el terreno de la propiedad privada del suelo y sus limitaciones, además deja ver que el Derecho Urbanístico tiene un carácter mixto de Derecho Público y Privado, con vistas al "ordenamiento de la ciudad."*

*A manera de información, cabe decir que es en Europa donde ha evolucionado el estudio del Derecho Urbano gracias a la participación de autores españoles, franceses y alemanes.*

---

(26) MAZZAROLLI; Citado por SPANTIGATI FEDERICO en su *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1973. P. 28.

(27) RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO; *Derecho Urbanístico*, U.N.A.M., México, D.F., 1981.

### C. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Ahora analizaremos las disposiciones reglamentarias de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

— *Reglamento de Planes Parciales.*- Publicado el 9 de Diciembre de 1976, en el Diario Oficial de la Federación, el cual se integra por 5 Capítulos, Capítulo I referente a las Disposiciones Generales, Capítulo II Tramitación de Planes Parciales, Capítulo III Realización de Planes Parciales, Capítulo IV Modificación y Cancelación de planes Parciales, Capítulo V Recurso de Inconformidad; integrado totalmente por 34 artículos. Se consideran ante-proyectos de Planes Parciales los siguientes:

- a).- Los que propongan las distintas autoridades e instituciones comprendidas en el Art. 24 de la Ley;
- b).- Las proposiciones de modificaciones a las Declaratorias de Zonificación Primaria;
- c).- Las proposiciones de modificaciones a las Declaratorias de Zonificación Secundaria;
- d).- El establecimiento y, en su caso, la proposición de modificación de los espacios dedicados al mejoramiento;
- e).- Los anteproyectos de conjuntos habitacionales que comprendan más de 250 viviendas;
- f).- Las solicitudes de fraccionamientos de terrenos;
- g).- Los anteproyectos para construcciones y estructuras que de acuerdo con el Reglamento de Zonificación, deban aprobarse conforme al trámite establecido en este Reglamento;
- h).- Los relativos a la estructura vial, cuando así lo determine el Jefe del

*Departamento del Distrito Federal, a propuesta de la Dirección General de Planeación;*

*i).- Los anteproyectos de nuevos derechos de vía o la ampliación de los ya existentes;*

*j).- Los relativos a la instalación, construcción o modificación de la infraestructura y equipo urbanos a que se refiere el Art. 83 de la Ley, y que el Departamento considere como Planes Parciales; y*

*k).- Toda medida de planeación urbana que tenga como fin la realización de alguno o varios de los objetivos del Plan Director (Art. 4o. del Reglamento de Planes Parciales).*

— *Acuerdo por el que las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal deberán exponer los Planes Parciales Delegacionales publicado el 21 de Abril de 1986 en el D.O.F. Cada Delegación del Depto. del D.F. deberá instalar en sitios estratégicos, mamparas, páneles de información u otros elementos que permitan exponer los planos que contienen los planes parciales, así como tablas que señalen los usos permitidos, condicionados y prohibidos del suelo. Así como informar al ciudadano sobre trámites simplificados de licencia única de construcción, constancias de alineamiento, número oficial y uso del suelo, licencias de uso de suelo.*

— *Reglamento del Registro del Plan Director parra el Desarrollo Urbano del Distrito Federal.- Publicado el día 10 de Diciembre de 1976 en el D.O.F., integrado por 5 Capítulos, el Capítulo I Disposiciones Generales, Capítulo II Del Plan General, Capítulo III de los Planes Parciales, Capítulo IV De las Estipulaciones y Convenios de Conurbación y para el Desarrollo Urbano.*

*Capítulo V De la Cancelación de las Inscripciones, integrado totalmente por 41 artículos. Dependerá de la Dir. Gral. de Planificación el registro del Plan General, de los planes parciales, y estará a cargo de un funcionario que se denominará Jefe del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del D.F., el cual tendrá carácter de registrador y autorizará con su firma y el sello del registro las inspecciones y anotaciones que haga, al igual que las certificaciones. No podrá efectuarse ninguna inscripción de planes parciales sin que previamente haya sido inscrito en el Plan General.*

— *Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.- El uso del suelo y su destino es materia de este reglamento por lo que más adelante hablaremos más de él.*

— *Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.- Publicado en el D.O.F. el día 3 de Julio de 1987. Título Primero, Capítulo Unico Disposiciones Generales; Título Segundo: Vías Públicas y Otros Bienes de Uso Común; Título Tercero: Directores Responsables de Obra y Corresponsables; Título Cuarto: Licencias y Autorizaciones; Título Quinto: Proyecto Arquitectónico; Título Sexto: Seguridad Estructural de las Construcciones; Título Séptimo: Construcción; Título Octavo: Uso, Operación y Mantenimiento; Título Noveno: Ampliaciones de Obra de Mejoramiento; Título Décimo Primero: Explotación de Yacimientos de Materiales Pétreos; Título Décimo Segundo: Medidas de Seguridad; Título Décimo Tercero: Visitas de Inspección, Sanciones y Recursos, integrado por 353 artículos. Es de orden público e interés social el cumplimiento y observancia de este reglamento, de sus normas técnicas complementarias y de las demás disposiciones legales y*

*reglamentarias aplicables en materia de desarrollo urbano, planificación, seguridad, estabilidad e higiene, así como las limitaciones y modalidades que se impongan al uso de los terrenos o de las edificaciones de propiedad pública o privadas, en los Programas Parciales y las Declaratorias correspondientes. (Art. 1o. Reglamento de Construcciones para el D.F.).*

— *Acuerdo que crea la Comisión para el Estudio y Propuestas de Reformas al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.- Se publicó en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 3 de Julio de 1989, y tiene por objeto evaluar la aplicación de dicho ordenamiento jurídico.*

— *Acuerdo que crea la Comisión Consultiva de Licencias de Uso Especial.- Publicado en el D.O.F. el 17 de Mayo d 1984, que tiene por objeto coadyuvar con las autoridades del Depto. del D.F. competentes, en la supervisión y vigilancia del otorgamiento de las licencias de uso especial previstas en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.*

— *Acuerdo que crea la Comisión de Nomenclatura del Departamento del Distrito Federal.- Publicado en el D.O.F. el día 11 de Junio de 1984, tiene por objeto establecer, revisar y modificar la nomenclatura de las vías públicas en el D.F.*

— *Acuerdo por el que se expide el manual de funcionamiento de los Comités Técnicos de Evaluación de Directores responsables de obra y Corresponsables.- Se publicó en el D.O.F. el día 9 de Mayo de 1988, y tiene por objeto evaluar a los aspirantes en obtener el registro de Director responsable de obra*

*y/o Corresponsable.*

— *Acuerdo que regula la placa de control de uso y ocupación de inmuebles, para edificaciones menores de cuatro niveles. Publicado en el Gaceta Oficial del Depto. del D.F. el día 11 de Abril de 1988. Tiene como finalidad proteger a los usuarios de los mismos contra los riesgos potenciales que su ocupación implica, garantizando las condiciones de seguridad e higiene.*

— *Acuerdo por el que se crean las Oficinas Centrales de Gestión para Licencias de Construcción y documentos que se indican.- Publicado en el D.O.F. el día 21 de Septiembre de 1989, con la finalidad de recibir y expedir los documentos como: Licencias de uso de suelo, Alineamiento y Número Oficial, ampliación, demolición, cambio de régimen, y registro de obra, creándose dos Oficinas centrales del Depto. del D.F. una se instaló en la sede del Colegio de Arquitectos de México, A.C. y la otra en el Colegio de Ingenieros Civiles, A.C., con la finalidad de disminuir las cargas de trabajo que a este respecto tienen las dieciséis delegaciones del Depto del D.F.; quienes unidos en un solo esfuerzo y con una meta en común, puedan servir a la comunidad, facilitando el espacio físico necesario dentro de sus instalaciones.*

— *Acuerdo relativo a la Regularización de las Construcciones de Inmuebles dedicados a la Vivienda.- Publicado en el D.O.F. el día 6 de Marzo de 1990, teniendo por objeto la regularización de inmuebles dedicados a la vivienda, para efectos de la Ley de Hacienda del Depto. del D.F. y del Reglamento de Construcciones para el D.F., en favor de los contribuyentes que cumplan con*

*su obligación de declarar el valor catastral y el impuesto predial correspondientes.*

— *Acuerdo de prórroga para la Regulación de Vivienda.- Publicado en el D.O.F. el día 23 de Octubre de 1991. El citado acuerdo tuvo gran aceptación ciudadana, al haberse recibido cantidad de solicitudes de regulación, sin embargo considerable número de personas no se acogió a sus beneficios durante su vigencia, por lo que se hizo necesario continuar otorgando este tipo de facilidades a la población hasta el día 31 de Diciembre de 1991.*

— *Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal.- Publicado en el D.O.F. el día 2 de Septiembre de 1988, y tiene por objeto regular la fijación, instalación, colocación y distribución de anuncios en los sitios o lugares a los que tenga acceso el público o que sean visibles desde la vía pública. Integrado totalmente por 90 artículos.*

— *Acuerdo por el que se crea el Consejo para el Mejoramiento de la Imagen Urbana del Departamento del Distrito Federal.- Publicado en el D.O.F. el día 28 de Febrero de 1990, con objeto de ser un órgano de consulta y asesoramiento del Jefe del Depto. del D.F., en asuntos relacionados con políticas, elaboración, ejecución y evaluación de programas concernientes al mejoramiento estético de la ciudad.*

— *Acuerdo por el que se crea la Comisión de Límites del Distrito Federal.- Publicado en el D.O.F. el día 23 de Mayo de 1984, con objeto de auxiliar a las autoridades del Distrito Federal en la salvaguarda del territorio del propio*

*Distrito Federal.*

— *Reglamento Interno de la Comisión de Límites del Distrito Federal.- Publicado en el D.O.F. el día 21 de Agosto de 1986. Tiene por objeto la debida vigilancia de los límites del D.F. y de las Delegaciones del Depto., así como el despacho de los asuntos que expresamente le encomienden los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Jefe del Depto. del D.F., en materia de límites. Integrado por 12 artículos.*

#### **D. REGLAMENTO DE ZONIFICACION PARA EL DISTRITO FEDERAL**

*Al haber analizado la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para la realización de este trabajo, es necesario abordar el tema del Reglamento de Zonificación para el D.F., ya que el uso del suelo y su destino como se dijo anteriormente, es materia de dicho reglamento. Sabemos también que un Reglamento tiene como función primordial facilitar la aplicación o ejecución de las leyes.*

*La mayoría de los especialistas en Derecho Administrativo han dedicado horas de estudio y espacio en sus obras al análisis del Reglamento Administrativo.*

*El maestro Miguel Acosta Romero define el Reglamento de la siguiente manera:*

*"Al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se*

*da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia." (28)*

*Asimismo nos dice: "Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la ley emanadas del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa." (29)*

*El maestro Gabino Fraga lo define de la siguiente manera: "el Reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo." (30)*

*De esta manera podríamos seguir presentando ideas acerca de lo que es un Reglamento, pero esto no es la finalidad, basta con que rescatemos algunos elementos que integran el concepto de Reglamento que nos permitirán comprender el objetivo que trata de alcanzar el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.*

---

(28) ACOSTA ROMERO MIGUEL; *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1979, P. 381.

(29) *Ibidem*, P. 389.

(30) FRAGA GABINO; *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1984, P. 104.

*En primer término es un conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal. Dicho reglamento cuenta con 62 artículos que reúnen dichas características.*

*Expedidas por el Poder Ejecutivo (Federal o Local), en nuestro caso fue el Presidente José López Portillo en el año de 1982 que lo dio a conocer, en uso de las facultades a él concedidas por nuestra Carta Magna.*

*Con el objeto de facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Legislador, la Ley del Desarrollo Urbano del D.F. está reglamentada para proveer a la Administración Pública, específicamente al Departamento del D.F., de las medidas ejecutivas para el desarrollo de sus atribuciones en materia de zonificación y asignación de los usos, destinos y reservas del suelo, por el Reglamento de Zonificación para el D.F.*

*En cuanto al otro elemento importante que conforma su denominación diremos que por zonificación se entiende:*

*La zonificación, es la división de una comunidad en zonas o distritos de acuerdo al uso actual y potencial del suelo, con el propósito de controlar y dirigir la utilización y desarrollo del territorio (suelo).*

*Por lo que la Zonificación está íntimamente ligada con el uso que se asigna al suelo y las características que deberán seguir las construcciones que sobre éste se levanten, así de igual forma deberá tomar en cuenta la densidad de población en el área por zonificar.*

*Es importante mencionar que la zonificación debe ser considerada como un instrumento de planeación que trata de ordenar el uso del suelo y la arquitectura urbana ya sea en terrenos de propiedad pública o privados, ya que el objetivo que persigue es controlar el crecimiento de la comunidad.*

*Por otra parte la división de la comunidad es necesaria con el propósito de proporcionar reglas especiales para diferentes secciones de la ciudad, de acuerdo con los planes parciales. Sin embargo, las regularizaciones de zonificación varían de acuerdo a los usos establecidos por cada tipo de zona. De esta manera, la zonificación contempla diferentes regulaciones para establecer diversos usos del suelo en distintas zonas. Por lo que el Reglamento de Zonificación para el D.F. intenta establecer medidas que tipifiquen todos los usos de suelo y asegurar de esta manera que el destino asignado esté localizado en el lugar más apropiado tanto para la comunidad como para la prestación de los servicios.*

*Es decir que la zonificación forma parte de un plan para lograr un desarrollo urbano en armonía, por ejemplo algunas operaciones que pueden ser indeseables en una localidad, pueden representar la apropiada utilización del suelo en alguna otra área.*

*Visto lo anterior, podemos sintetizar que el Reglamento de Zonificación para el D.F., es un instrumento jurídico administrativo, cuya finalidad es facilitar la aplicación de la Ley del Desarrollo Urbano del D.F. en lo que se refiere a la división en zonas que registrará el Distrito Federal, obedeciendo a la asignación de los usos, destinos y reservas de áreas, predios y*

construcciones. Dicha aplicación será a cargo del Departamento del Distrito Federal.

### **D.1 Facultad Reglamentaria**

*El presente Reglamento es expedido por el Ejecutivo Federal el día 12 del mes de abril de 1982. Se abrogó el Reglamento de Zonificación del Distrito Federal de fecha 19 de Noviembre de 1976. Es prudente justificar esta facultad de que goza el Presidente de la República de expedir Reglamentos Administrativos.*

*La doctrina mexicana ha llegado a manifestar un criterio uniforme, sustentando que el fundamento para que el poder Ejecutivo expida actos que materialmente son legislativos se encuentra en el artículo 89 constitucional, fracción I. "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

*— "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". El análisis que presenta el maestro Miguel Acosta Romero nos dice que: "El reglamento es uno de tantos medios a través de los cuales el Presidente de la República ejecuta y provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En efecto, la ejecución de las mismas es una facultad y el proveer a su exacta observancia es otra; ambas se pueden lograr a través de una serie de actos administrativos..." . (31)*

*Y es aquí donde encontramos la facultad reglamentaria, porque es la*

---

(31) *Ibidem*, P. 394.

*facultad, normal que tiene el poder ejecutivo de realizar los actos que faciliten la ejecución de las leyes.*

*Este precepto constitucional, más los antecedentes históricos que aparecen en nuestras anteriores constituciones donde la expresión clara y terminante de expedir reglamentos por parte del Presidente de la República, y el artículo 92 de este mismo ordenamiento conforman la facultad del Ejecutivo de expedir reglamentos, que a la letra dice:*

*"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas."*

*Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que: "Facultad Reglamentaria del Ejecutivo. El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal ha establecido en favor del Presidente de la República la que se ha denominado facultad reglamentaria, al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, según lo han reconocido la jurisprudencia y la doctrina mexicanas, en la inteligencia de que al ejercitar la función reglamentaria, el ejecutivo realiza materialmente una función legislativa, aunque formalmente debe considerarse de orden administrativo, toda vez que dan normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Por lo mismo, es inexacto que la función legislativa esté reservada de modo exclusivo al*

*Congreso de la Unión, ya que constitucionalmente el Ejecutivo está facultad para ejercitarlo, al hacer uso de la facultad reglamentaria y dentro de los límites propios de ésta, que por tener como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentada, no puede contrariar éstas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.*

*T. CXXII, p. 283, Amparo en revisión en materia de trabajo 9155/45, Sedas Aguila, S.A. y cougraviados, 13 de octubre de 1954, unanimidad de 4 votos."*  
(32)

*Por último podemos observar que el Reglamento de Zonificación para el D.F., se trata de un Reglamento para el D.F. y la autoridad competente para expedirlo es el Presidente de la República sobre el que recae el Gobierno del D.F. (artículo 73 fracción VI); ya que si estuviéramos analizando un Reglamento Administrativo Estatal sin lugar a duda éste hubiera sido expedido por el Gobernador del Estado respectivo, quien es sobre el que recae la ejecución de las leyes locales.*

## **D.2 Fundamento Constitucional**

*Podemos observar que al haber analizado la Ley del Desarrollo Urbano del D.F., es necesario referimos al Reglamento de Zonificación para el D.F. ya que regula ciertas características a la propiedad tanto privada como pública, para conseguir que la Ley del Desarrollo Urbano para el D.F., pueda imponer modalidades a la propiedad y su fundamento como ya se había mencionado es el artículo 27 constitucional.*

---

(32) GUERRERO LARA ESQUIVEL, GUADARRAMA LOPEZ ENRIQUE;  
(Compiladores) *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*. U.N.A.M., Imprenta Universitaria, PP. 1317, 1318.

*De lo anterior podemos decir que el artículo 27 constitucional es la base de toda política actual del desarrollo y conservación urbana puesta en marcha por nuestras autoridades. De aquí como se mencionó, nace la Ley del Desarrollo Urbano del D.F., y su reglamento, en este caso de Zonificación para el D.F.*

### **D.3 Análisis del Reglamento de Zonificación**

*El primer capítulo se refiere a las Disposiciones Generales, es a manera de introducción, en la que nos adentramos al Reglamento. El artículo Primero a la letra dice: "Este Reglamento tiene por objeto establecer las normas conforme a las cuales el Departamento del Distrito Federal, ejercerá sus atribuciones en materia de zonificación y asignación de los usos, destinos y reservas de áreas, predios y construcciones, de acuerdo con la Ley del Desarrollo Urbano del D.F. "*

*Este artículo se relaciona con el artículo 20 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que establece las atribuciones del Departamento en cuestión, en sus fracc. VII, VIII, IX, X, XI, que tratan de su competencia la planeación urbana, así como señalan las políticas del Departamento del Distrito Federal, en materia de planificación en concordancia con la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que cuidará de su aplicación al igual de su Reglamento.*

*Continúa el Reglamento enunciando en su artículo segundo las autoridades, preceptos legislativos, que participan en la zonificación del Distrito Federal.*

*Son competencia del Departamento del D.F., una larga lista de actividades urbanísticas, y se encuentran en el artículo tercero, y que en síntesis son las siguientes:*

- a).- Señalar en el territorio del D.F. las distintas áreas que lo integrarán.*
- b).- Clasificar el territorio del D.F., en zonas, con el fin de asignar en cada una de ellas los destinos, usos y reservas de territorio.*
- c).- Señalar normas técnicas de planificación urbana a los predios y construcciones en ellos ubicados.*
- d).- Expedir las declaraciones de usos, destinos y reservas de suelo urbano, relacionando a este respecto la Ley del Desarrollo Urbano del D.F., que dice que serán obligatorias para los propietarios y poseedores de los bienes inmuebles (artículo 7 L.D.U.D.F.), siempre y cuando sean establecidas conforme a la ley.*
- e).- Establecer la red vial principal del D.F., y fijar vías públicas.*
- f).- Señalar las áreas destinadas a bosques, parques, jardines, etc.*
- g).- Fijar requisitos para fusionar, relotificar, subdividir y fraccionar terrenos.*
- h).- Establecer zonas en que se permita la construcción de edificios públicos.*
- i).- Vigilar el cumplimiento de este Reglamento, el contenido del Plan Director y con las declaratorias.*
- j).- Imponer sanciones a los infractores.*

*Artículo cuarto.- "Para efectos de ordenación y regulación del desarrollo urbano en el D.F., la Zonificación se divide en":*

### *Area de Desarrollo Urbano*

- Zonificación Primaria*
- a) *Zonas Urbanas*
  - b) *Zonas de Reservas Territoriales*
  - c) *Zonas de Amortiguamiento*

### *Area de Conservación Ecológica*

#### *Zonificación Secundaria*

*El área de desarrollo urbano como ya vimos está integrado por tres zonas: Urbanizada, de Reserva Territorial y de Amortiguamiento.*

*Zonas Urbanizadas.- Aquellas en las cuales existe un asentamiento humano permanente, dedicado a diversas actividades, habitacional, servicios, industrias, espacios abiertos y de infraestructura, cuya densidad de población y de construcciones implica la existencia de vías públicas, de redes de infraestructura y dotación de equipo urbano. Por lo que podemos considerar que ésta es la zona problemática en el desarrollo urbano, y es aquí donde la autoridad determinará las modalidades que deberán seguir las propiedades (usos, reservas y destinos).*

*Zonas de Reservas Territoriales.- Serán aquellas que por sus características físicas y por las estrategias seguidas por la autoridad competente, son propicios para urbanizarse y que por el momento quedan fuera del proceso de urbanización. La razón por la cual quedan fuera, es que*

*este proceso obedece a que primero se estudiará su grado de necesidad, y el grado que satisfecerán a la comunidad.*

*Zonas de Amortiguamiento.- Son aquellas que tienen como propósito contener el crecimiento urbano sobre las áreas de conservación y podrán ser utilizadas a diversas actividades urbanas, siempre con la aprobación del Plan Director.*

*La otra gran área en que se divide el D.F., es la de Conservación Ecológica, que es la que se constituye por elementos naturales y su objetivo es la preservación del medio ambiente.*

*Por otra parte el Plan Director de Desarrollo Urbano es un instrumento que colabora con la Ley del Desarrollo Urbano del D.F. y con el Reglamento de Zonificación del D.F., para ordenar el crecimiento ordenado de la ciudad de México quien determinará la asignación de uso y destinos, siendo obligatorio para las autoridades y demás personas físicas y morales que utilicen dichas áreas.*

*Asimismo el Plan General de Desarrollo Urbano del D.F., es un instrumento más para la Ley del Desarrollo Urbano del D.F., para lograr sus objetivos, así como el Reglamento de Zonificación del D.F., en este caso la regulación de los usos del suelo. La regulación detallada de los usos del suelo en el D.F., está comprendida en la zonificación secundaria, (artículo 9, 10 y 11 del R.Z.D.F.); y gráficamente se localiza en los 16 planos parciales (uno por Delegación). Las autoridades definieron esta zonificación basándose en los*

usos actuales del territorio, para ser acordes con la estructura urbana que requiere el D.F.; por lo que la regulación debe adecuarse a la dinámica urbana.

En el artículo 29 del R.Z.D.F., nos dice cuáles son los usos y destinos que podrán asignarse, por lo que cada zona de una Delegación se caracteriza por un uso predominante:

- I.- Habitacionales (Art. 30)
- II.- De servicios (Art. 32)
- III.- Industriales (Art. 33)
- IV.- Areas Verdes y Espacios Abiertos (Art. 34)
- V.- Infraestructura; y (Art. 31)
- VI.- Agrícola, Pecuario y Forestal (Art. 34 BIS)

A su vez, estos usos y destinos se dividen en diferentes clases, como se señalan en los artículos mencionados. Serán obligatorias para los propietarios y poseedores de los inmuebles, la determinación de los usos, destinos y reservas del territorio siempre y cuando estén conformes con la ley del D.U.D.F.

La Zonificación Primaria estará consignada en el Plan General en el cual se localizará y demarcará cualquiera de las dos áreas: la de Desarrollo Urbano, y la de Conservación Ecológica.

La Zonificación Secundaria se determinará en los planes parciales de las

16 Delegaciones y será más detallada puesto que se manejarán las declaratorias de usos y destinos.

En el Reglamento de Zonificación para el D.F., se establecen algunas limitantes o restricciones que en algún momento pueden traer fricciones con los particulares, sin embargo provienen de los planes y declaratorias pero se basan en la propia Ley del D.U.D.F., (Arts. 11, 12, 13 y 14 R.Z.D.F.).

Las Declaratorias son el instrumento administrativo, de carácter urbano, que deberán ser expedidas por el Jefe del Departamento del D.F., las cuales satisfarán técnicas (Art. 19 R.Z.D.F.) y jurídicos (Art. 22 R.Z.D.F.) y fundar su motivo expresando razones de beneficio social (Art. 18 R.Z.D.F.).

Dentro del Reglamento de Z.D.F., aparecen Normas Técnicas de Planificación Urbana, que determinarán medidas, volumen, altura, superficie de áreas libres, restricciones que satisfacen los predios construcciones del D.F. (Arts. 20 y 21 R.Z.D.F.).

En los artículos 25 al 28 del R.Z.D.F., hablan de los Planos de Zonificación, que deberán ser aprobados por el Jefe del D.D.F., y deberán seguir algunas especificaciones técnicas, para evitar diversidad de planos e interpretaciones, considerándose como un instrumento gráfico en el que se verá la división que sufrirá el territorio del D.F.

Con la aplicación del Plan General se busca una mejor planeación y uso de todos los servicios urbanos, así como una mejor calidad de vida.

*Para dedicar un predio o construcción a un uso o destino determinado los propietarios o poseedores deberán obtener en su caso:*

*a).- La constancia de Zonificación;*

*b).- La Licencia de Uso de Suelo; siendo estos necesarios para iniciar el trámite de la licencia de construcción correspondiente, concluyendo que son requisitos primordiales para la construcción sobre un predio.*

*La Licencia de Uso de Suelo será obligatoria previamente a la licencia de construcción, debiendo reunir los requisitos que se señalan en el Art. 44 del R.Z.D.F.*

*La inspección de predios, construcciones y obras, dependiendo de la visita realizada por el personal comisionado, se puede llegar a las medidas citadas en el (Art. 50 R.Z.D.F.), previo procedimiento de notificación (Art. 49 R.Z.D.F.), éstas son: suspender, clausurar y tomar las demás medidas que se consideren necesarias, incluso el hacer uso de la fuerza pública. La inspección debe satisfacer algunos requisitos señalados en el propio Reglamento, como deberá existir orden por escrito, el propósito de la inspección, que es el de verificar la observancia de la Ley en cuestión, y del Reglamento, las personas que realizan las visitas deberán de estar autorizadas por el D.D.F., para que éste les otorgue la documentación necesaria para su identificación. La orden donde conste la inspección debe contener el objeto de la misma, la causa o motivo de la visita y disposiciones legales o reglamentarias que la respalda.*

*Por otra parte los propietarios, encargados, y en general todo aquél que*

tenga relación con el lugar que se vaya a inspeccionar, debe facilitar el buen desarrollo de la inspección. Toda vez que se realiza la inspección, y que de ésta se concluya con que se está violando alguna disposición de este reglamento, se inicia el procedimiento de notificación; que consiste cuando del resultado de la inspección se le da a conocer al infractor, las irregularidades que se hayan encontrado en la visita realizada, y se le otorgará un plazo para que corrija las irregularidades, otorgándole un término según el caso de gravedad que podrá variar de 24 horas a 30 días. (Art. 49 R.Z.D.F.). En caso de que el infractor omita la corrección indicada, el D.D.F., estará facultado "para ejecutar a costa del propietario o poseedor de las obras, reparaciones o demoliciones que él mismo hubiere ordenado; así como para suspender, clausurar y tomar las demás medidas que se consideren necesarias, pudiendo hacer uso de la fuerza pública" (Art. 50 R.Z.D.F.). De lo anterior se desprende, la suspensión y la clausura como medida para el cumplimiento del R.Z.D.F., la clausura, puede ser total o parcial dependiendo de las situaciones previstas en el Art. 51 de este reglamento, y el Departamento tomará la resolución de clausurar los predios o construcciones irregulares en los siguientes casos:

- a).- Cuando se realicen construcciones o se utilicen predios sin haber obtenido la constancia de zonificación o licencia de uso de suelo.
- b).- Cuando existiendo una autorización, se haga un uso o destino diferente al que se autorizó.
- c).- Se podrá dictar la clausura cuando no observen las normas de planificación los propietarios o poseedores, es decir que el predio o la construcción tenga otras características de volumen, altura, distribución, etc... a las que se encuentran contenidas en las normas técnicas de planificación.

d).- Por último, si se impide o se obstaculiza el proceso de inspección en el Art. 47, el D.D.F., podrá ordenar la clausura.

Por lo que se refiere a la suspensión, el reglamento en su Art. 52 se torna repetitivo al señalar los casos en que procede la suspensión y la clausura total o parcial y se observa que aparecen las mismas situaciones que comprende el Art. 51. De lo anterior podemos decir que, cuando hablamos de normas de planificación que contienen especificación de medidas arquitectónicas, que deben satisfacer las construcciones, la clausura procede cuando no sean observadas en su totalidad, la suspensión cuando se haya omitido sólo parte de la disposición. Procede la suspensión por la violación a alguna de las disposiciones de este reglamento, al igual cuando se obstruya la inspección. Durante la clausura o suspensión se podrá llevar a cabo las reparaciones necesarias que hayan sido ordenadas con la finalidad de que se corrijan las irregularidades, estas medidas se levantarán cuando la situación de los predios y las construcciones sean normalizadas.

El Art. 53 del R.Z.D.F., establece otra medida para hacer que se cumpla con el mismo y con la L.D.U.D.F., ésta es, ordenar la demolición total o parcial de la obra, cuando no se hayan observado las normas de planificación, es aquí donde el artículo mencionado debiera aclarar que la demolición de la obra será ordenada cuando una vez impuesta la clausura o la suspensión por contravenir a las normas de planificación urbana, y el responsable se niegue a corregir la falla. Por consiguiente, los responsables de violaciones a este reglamento, se harán acreedores a sanciones pecuniarias, mismas que no liberan a los infractores de corregir las irregularidades motivo de la sanción.

agregándose en el segundo párrafo del Art. 55 que "podrán imponerse a los infractores las sanciones de carácter pecuniario y aplicar simultáneamente las medidas preventivas y correctoras pertinentes". Las multas podrán ser de diferentes clases y montos como se describe en el Art. 56; otra clase de multa será la que se le imponga a los propietarios de industrias que no reúna las características señaladas en el Art. 33 de este reglamento, pasadas diez semanas la industria será clausurada. Una sanción más, es la de dejar sin efecto una constancia de zonificación o la licencia de uso del suelo, (Art. 60 R.Z.D.F.), aquí se observa que puede ser por culpa de los propietarios o poseedores, cuando la información para el procedimiento de obtención de constancias y licencias sea falsa y cuando se incurra por tercera vez en omisiones o faltas al reglamento o ley por causa de la misma autoridad cuando una declaratoria afecte predios por asignarles usos o destinos distintos y se hayan otorgado las autorizaciones en contra del reglamento al haber analizado las sanciones que puede imponer el D.D.F., por faltas a las disposiciones urbanas, encontramos su fundamento en el Art. 89 de la L.D.U.D.F., que a la letra dice: "El Departamento del Distrito Federal tendrá a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de sus Reglamentos, así como la adopción y ejecución de las medidas de seguridad e imposición de sanciones."

Y las medidas que establece en el R.Z.D.F., están previstas en la L.D.U.D.F., en los artículos 90 al 94.

En el artículo penúltimo del reglamento, la facultad discrecional hace acto de presencia, donde dice que las situaciones no previstas por este reglamento

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

*serán resueltas por el Jefe del D.D.F.*

*Concluyendo, los afectados por alguna decisión del Departamento podrán interponer el recurso de inconformidad de acuerdo con el artículo 95 de la L.D.U.D.F.*

## **CAPITULO IV**

### **PROPUESTA DE MODIFICACION AL MARCO JURIDICO DEL USO DEL SUELO EN EL DISTRITO FEDERAL**

- A. LA CRISIS DEL DESARROLLO URBANO EN  
LA CIUDAD DE MEXICO**
  
- B. LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL MARCO  
JURIDICO DEL USO DEL SUELO**
  
- C. ANALISIS DEL TRAMITE ADMINISTRATIVO  
DEL CAMBIO DE USO DE SUELO  
(CASO PRACTICO)**
  
- D. PROPUESTA DE MODIFICACION A LA LEY  
DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO  
FEDERAL Y AL REGLAMENTO DE PLANES  
PARCIALES**

## **A. LA CRISIS DEL DESARROLLO URBANO EN LA CIUDAD DE MEXICO**

*Como ya vimos anteriormente es necesario que contemos con normas que regulen racionalmente el desarrollo urbano de la Ciudad, para ello se requiere de instrumentos eficaces para lograr los objetivos, entre los que destacan: la ordenación urbana del territorio del Distrito Federal, para asegurar el funcionamiento de la comunidad, mediante la integración armónica de los diferentes usos del suelo, la elaboración de planes que deberán considerar el volumen, estructura dinámica y distribución de la población. Toda vez que nuestra Ciudad creció rápida, desmesurada y desordenadamente sobre todo en las décadas de los 60's, 70's y principios de los 80's, debido a la explosión demográfica y al flujo migratorio campo-ciudad, circunstancias sociales que rebasaron las disposiciones normativas y la capacidad de respuesta de las autoridades.*

*Ante esta situación se hizo imperativo el contar con mejores ordenamientos jurídicos para regular el desarrollo urbano del Distrito Federal.*

*Para alcanzar los objetivos señalados, el Departamento del Distrito Federal cuenta con instrumentos como son: El Plan Director, el cual se integra por: un Plan General y los planes parciales.*

*El Plan Director, considerado como el sustento más importante y cuyo objetivo es ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal, mejorando el funcionamiento y organización de sus áreas de*

*desarrollo urbano y de conservación ecológica; así como establecer las bases para la programación de acciones y obras y servicios.*

*Asimismo con la aplicación del Plan General se busca una mejor planeación y usos de todos los servicios urbanos, así como una mejor calidad de vida.*

*La regulación detallada de los usos del suelo en el Distrito Federal, está comprendida en la zonificación secundaria y gráficamente se localiza en los 16 planos parciales, para ser acordes con la estructura urbana que requiere el Distrito Federal; ya que la regulación debe adecuarse a la dinámica urbana.*

*La importancia de los objetivos de los planes radica entre otros, en definir usos de suelo.*

*En la creación de estos planes (1982, teniendo modificaciones en 1987) participó la ciudadanía opinando a través de su organización vecinal, para establecer zonificación. Ya que la participación ciudadana en el Distrito Federal, guarda una estrecha vinculación con la correcta organización del gobierno de la capital.*

*Es indiscutible que los problemas de las grandes ciudades sobre los distintos aspectos de la vida urbana, requieren para su solución de una mayor participación ciudadana.*

*Sin embargo el desarrollo urbano de una Ciudad como la nuestra tan*

compleja, heterogénea, con un crecimiento poblacional anárquico que se ha realizado en forma irregular, obliga a que en algunos casos se modifiquen "los usos del suelo", que previamente fueron definidos, mediante el consenso entre autoridades y organizaciones vecinales.

## **B. LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL MARCO JURIDICO DEL USO DEL SUELO**

*La ciudadanía se queja de los cambios de uso de suelo.*

*El coordinador general de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal, Jorge Gamboa de Buen manifestó al comparecer el día 14 de Mayo de 1993, ante el pleno de la Asamblea de Representantes que el Valle de México presenta limitaciones para sustentar el crecimiento de la Ciudad, que se reflejan en incapacidad del aire para absorber y dispersar las emisiones de vehículos y de la industria; y de la incapacidad de los acuíferos para recargarse a un ritmo superior al de la extracción, así como en la escasez de suelo apto para el desarrollo.*

*Polémico fue el tema del uso del suelo al ser un problema de gran importancia para los ciudadanos como para las autoridades.*

*En otra parte de su intervención comentó que en la presente administración se han otorgado aproximadamente 18 mil 800 licencias de construcción, 1,386 licencias de uso de suelo, que abarcan un total de 9 millones 242 mil 630 metros cuadrados de construcción, con una inversión aproximada de 18 mil 485 millones de nuevos pesos.*

*Sobre el punto, materia de este trabajo, dijo que en este sexenio se han solicitado 252 modificaciones al uso del suelo, de las que 457 se han resuelto en forma positiva y 340 han sido denegadas. De las positivas, 100, que abarcaron 339 mil 64 metros cuadrados de construcción, son para vivienda; 121, con 179 mil 216 metros cuadrados con para oficinas; 162 con 125 mil 821 metros son para escuelas, y 61, con 46 mil 417 metros, son para industria.*

*En la ronda de preguntas y respuestas, la priísta Guadalupe Pérez de Tron afirmó que el proyecto de obras implementado por el gobierno de la Ciudad responde a las necesidades de los capitalinos, toda vez que ha sido capaz de canalizar recursos privados para la reactivación urbana y económica de zonas como Santa Fe, Reforma, Centro Histórico y la Alameda. Esta política, agregó, ha permitido también conducir la obra pública hacia regiones más pobres como Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Alvaro Obregón, lo que ha favorecido que aumente el interés por la Ciudad, condición necesaria para resolver los grandes problemas que nos agobian. Sin embargo, aseveró que ante las condiciones actuales de la metrópoli, las decisiones del desarrollo urbano no pueden ni deben ser tomadas en una sola oficina y por un solo funcionario de manera unilateral. Refirió que la magnitud de los problemas obligan a que la definición de los planes sea una tarea común con reglas claras y con derechos y límites muy precisos de lo que a cada uno corresponde hacer, tanto a la Autoridad, como a la Asamblea de Representantes y a los vecinos en particular.*

*Por su parte el panista José Antonio Zepeda López, subrayó que el equilibrio urbano de la Ciudad registra inestabilidad, es delicado y está a*

punto de romperse. Por ello puntualizó que es necesario avanzar en la configuración de un nuevo marco normativo que regule el crecimiento ordenado de la orbe, corrija las deficiencias y contradicciones que tiene la actual norma, y que vele por los intereses de la mayoría.

En su turno los perredistas Javier Hidalgo Ponce y Alfonso Ramírez Cuéllar, manifestaron que el proyecto de desarrollo urbano emprendido por la actual administración sólo privilegia a los sectores más pudientes de la sociedad y se olvida de las clases mayoritarias, ya que aspectos tan importantes como la vivienda pasan a segundo plano para impulsar la construcción de grandes oficinas, centros comerciales y servicios.

En tanto los pepesistas Belisario Aguilar Olvera y Ramón Jiménez López, cuestionaron sobre el uso que se le dará los terrenos de la Refinería 18 de Marzo, proponiendo que se construya un pulmón verde para la Ciudad y hablaron sobre la discrecionalidad con que opera la Coordinación General de Reordenación Urbana, en lo que respecta al otorgamiento de las licencias de uso de suelo.

Finalmente el parmista Oscar Mauro Ramírez, cuestionó sobre la posibilidad de que en las colonias populares se firmen Zedecs, ya que solamente esta medida se ha ejecutado en sitios de alta calidad económica.

Por último el titular de la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica afirmó que: (33)

*Al respecto el presidente de la Comisión de Uso de Suelo, Campa Ciprián manifestó que: "Se ha realizado un gran esfuerzo para que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se involucre con la comunidad en la solución de los principales problemas de este tipo. Pero lo más importante dijo: han sido las reuniones de trabajo cuyos resultados han sido la elaboración de una iniciativa de Ley y el Reglamento de Uso de Suelo que vendrían a modificar de manera integral el marco normativo de desarrollo urbano." (34)*

*Por otro lado, la Coordinación General de Reordenación Urbana y Vivienda del Departamento del Distrito Federal, ha señalado que: "el sistema jurídico de planeación y control del uso del suelo requiere un ajuste, ya que las circunstancias han cambiado y actualmente se busca el equilibrio entre sectores, entre el desarrollo urbano y el ambiente. Ninguna Ciudad mexicana tiene un sistema de planeación y control de uso de suelo como el D.F., (30 leyes, 37 reglamentos, 7 decretos, 14 acuerdos y 10 normas administrativas); sin embargo, este marco normativo proveniente de la concepción de desarrollo urbano, propiedad privada y conurbaciones que se tenían en 1976, ha sido rebasado por la realidad y requiere urgentemente ser transformado. El ajuste a la legislación urbana debe adaptarse a las nuevas condiciones de la ciudad, al tomar en cuenta la participación de la sociedad, con lo cual se alcanzará un equilibrio entre desarrollo y ambiente, intereses generales y particulares."*

*"El Departamento del Distrito Federal, por medio de la elaboración de 16 programas parciales de desarrollo, uno por cada Delegación, ha determinado*

*el uso de suelo* en los más de 2 millones de lotes de la Ciudad de México, con el fin de garantizar la estabilidad estructural de los edificios, su seguridad y la preservación e incremento del patrimonio familiar y empresarial, puntualizó la Dependencia. Respecto de los planes parciales indicó que se basan en el concepto de zonificación. De 1989 al primer trimestre de 1993, se han solicitado 952 modificaciones de uso de suelo, de las cuales 457 se han autorizado y el resto negado." (35)

Alejandra Moreno Toscano, Secretaria General de Desarrollo Social del Depto. del D.F., ha expresado que: "como respuesta a la demanda permanente de asesoría y apoyos por parte de los sectores productivos, en reunión con empresarios de Azcapotzalco que indicaron que para poder elevar la calidad de la producción, proteger el ambiente, fortalecer la planta de productividad y el empleo en la Ciudad de México, se requiere que se agilicen y simplifiquen los trámites para obtener el registro federal de contribuyentes, licencias de construcción y uso de suelo." (36)

En el programa Y USTED QUE OPINA de Nino Canún de fecha 24 de Marzo de 1992; referente al "uso del suelo" intervinieron varias personas las cuales opinaron lo siguiente:

Lic. Roberto Campa Ciprián. Presidente de la Comisión de Uso de Suelo de la Asamblea de Representantes por el PRI. "El marco normativo del uso del suelo, comprende el Programa Director, El Plan General que es el proyecto

---

(35) EXCELSIOR, Jueves 22 de Julio de 1993, P. 43.

(36) El UNIVERSAL, Viernes 2 de Julio de 1993, P. 38.

de Ciudad, el cual comprende 16 programas parciales independientes, y especifican qué se puede y qué no se puede hacer en materia de uso de suelo. Es una propuesta de la Autoridad que fue sometida a consulta pública y que se convierte en consecuencia en el plano de la Ciudad. Asimismo manifestó que no defendemos de ninguna manera a la Autoridad pero sí pensamos plantear las cosas en la dimensión que le corresponde, no podemos seguir creciendo, la zona no urbanizada de la Ciudad en este momento es intocable, lo único que queda es al norte un copetito de la Sierra de Guadalupe, en el poniente en la Delegación Cuajimalpa el Desierto de los Leones, las barrancas de Magdalena Contreras y de Alvaro Obregón, en Tlalpan el Ajusco, Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac y la parte de la Sierra de Santa Catarina en Iztapalapa, esa es la parte no urbanizada por lo que no nos podemos meter en ella ya que ahí se infiltran los acuíferos de la Ciudad de México por lo que sería un suicidio. Necesitamos reemplazar la base económica de la Ciudad, necesitamos sacar las industrias más contaminantes, necesitamos esparcimiento, salud, empleo, educación, etc..., los empleos requieren de reemplazarse, en la industria que no requiere grandes cantidades de agua, energía, o en el sector de comercio, es decir en el sector terciario; esto se asocia con inversión inmobiliaria y por otro lado tenemos la urgencia de cambiar la economía de la Ciudad."

Sra. Lucero de Cervantes.- Presidenta del Comité de Comunicación Social y Vecinal de la Unión de Colonos de Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo. "La ciudadanía se siente agredida, y los cambios de uso de suelo afectan a todos los ciudadanos. No se consulta a la ciudadanía, ni se nos permite participar. Las Delegaciones se encuentran desligadas. La aprobación de uso de suelo de las colonias residenciales del D.F., nos afecta a

*todos. Esto es, llegó una Dependencia de Reordenación Urbana y Protección Ecológica que es nueva para mí, cuando yo descubrí, fue por una tala de árboles de 5000 m. de una harranca, la cual pertenecía a una persona, era propiedad privada, estaba bien cuidada y reforestada por gente de alrededor, al ser talada el día 1, 2 y 3 de Noviembre con sierras eléctricas, maquinaria y grúas, subían los troncos a los camiones, las Delegaciones estaban cerradas, el Lunes 4 se dio a conocer el problema a la Delegación, y ésta nos presentó un papel donde dice que ella había prohibido la construcción de edificios, es decir, estamos hablando de una zona primordialmente unifamiliar, supimos que este permiso lo habían dado directamente de la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, por lo que no nos toman en cuenta. Lo que no he entendido es que la Ciudad puede crecer, pero no arriba de nosotros, se planean cosas que ya no necesitamos."*

*Lic. Ramón Jiménez López.- Representante de la Asamblea de Representantes del PPS.- "En el primer periodo de sesiones de la Asamblea de Representantes, se presentaron un conjunto de personas de la Delegación Política Magdalena Contreras en donde ellas plantearon que el dueño de esa fracción de tierra "Los Dinamos" (que es un parque recreativo para todo el país), pretendía construir un campo de golf, primero iba a ser tala de árboles, pero que inclusive se conservaría la zona verde, para ello fuimos los asambleístas con el Delegado, el cual nos dijo que él no tenía conocimiento del cambio de uso de suelo, entonces hay contradicción porque aquí la Cegrupe autoriza sin consultar a las Delegaciones y éstas sin consultar a los ciudadanos vecinos del área, sin haber coordinación, a lo que ellos llaman un "cambio especial en el uso del suelo" lo que debemos tener claro que jamás hay consulta a la*

ciudadanía. Si se hicieran las cosas como deben de ser no habría problemas. No hay la planificación tal, a pesar de que hay un plan parcial para cada Delegación, ha quedado en buenos deseos, hay invasiones hormigas diariamente, por lo que se violan los planes parciales de desarrollo."

Pilar Pardo.- Diseñadora Gráfica. Presidenta de la Asociación de Vecinos de Lindavista. "Hay modificaciones constantes al uso del suelo, que nos afectan a todos los ciudadanos, nosotros tenemos escuelas, hospitales, servicios, en exceso, y si se siguen fomentando lo único que provocaría es que la gente tenga que emigrar a un lugar digno, pues no hay consulta a la ciudadanía en los cambios de uso de suelo".

Lic. Héctor Reyes. Presidente de la Asociación de Residentes de la Colonia Campestre Estrella, de la Delegación Iztapalapa. "Falta comunicación de la Delegación y el personal que autoriza los cambios de uso de suelo. Nos vimos agredidos, sin que se tomara en cuenta nuestra opinión, al iniciarse la construcción de una oficina de Teléfonos de México, en Av. Tláhuac y calle Capri. Los señores iniciaron la construcción sin tener licencia y ahí empezaron los problemas, nosotros vamos con el Delegado y nos dice "yo no sé nada" "yo no lo autoricé" esto es de Cegrupe. Lo único que pedimos es que se nos consulte, las autoridades no están informadas, en qué situación están los terrenos. No se nos consulta nada."

Quejas de llamadas telefónicas del público durante el Programa: Sra. Guevara - Cuajimalpa D.F.; Irma Martínez - Colina del Sur; Sra. Estela López - Gustavo A. Madero D.F.; Arq. Melchor Guardiola Aguilar - D.F.; Emilia

*Andrade - Torreón Coahuila, Xóchitl Ayala - Edo. México; Karina Guzmán - D.F.; Sr. Julio Sánchez - Guadalajara; Sr Juan Gustavo González; Salina Cruz Oax.; Matilde Villaseñor - Uruápan Mich.; Sra. Ramírez D.F. En general todas las quejas se refieren a que las Autoridades deciden lo que quieren, sin consultar a la ciudadanía, se invaden zonas verdes. No se toma la opinión de la ciudadanía.*

*De lo anterior podemos concluir que no hay consulta a la ciudadanía, en el trámite de cambio de uso de suelo, y si en un momento dado la hay, la Autoridad no la toma en consideración, en virtud de que existe una laguna legal, toda vez que la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus reglamentos, no prevén la consulta a la ciudadanía, y si bien en algunos casos la Autoridad consulta a los ciudadanos, es más por razones políticas que legales.*

*En las anteriores condiciones podemos afirmar que la Autoridad al autorizar un cambio de uso de suelo, sin consultar a la ciudadanía o aún en contra de la opinión emitida por ésta, no está obrando de manera ilegal, toda vez que el marco jurídico actual no se lo impide, lo que en la práctica genera una muy obvia y natural irritación de la comunidad que sufre los efectos de un cambio de uso de suelo autorizado de manera unilateral por la Autoridad, por ello se propone modificar el marco jurídico que regula el trámite de cambio de uso de suelo, para que sea obligatoria la opinión favorable de la ciudadanía en todo cambio de uso de suelo, que significa una modificación al plan parcial respectivo, que en su elaboración sí participó la ciudadanía.*

### **C. ANALISIS DEL TRAMITE ADMINISTRATIVO DEL CAMBIO DE USO DE SUELO. (CASO PRACTICO)**

*Antes de formular la propuesta de reforma legal, es conveniente referirnos al trámite de "Solicitud de Modificación al Programa de Desarrollo Urbano, Versión 1987 mejor conocido como "cambio de uso de suelo".*

*Para la obtención y Visto Bueno de la Constancia y Certificado de Zonificación, es necesario cumplir una serie de requisitos como son: llenar la forma correspondiente, acudir a cualquier oficina de Tesorería del Departamento del Distrito Federal, a efectuar el pago de derechos correspondiente, y una vez entregada la solicitud, recibo de pago y copia de una identificación se asignará el número de folio y un volante de trámite, debiendo esperar 8 días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud para recoger la constancia o certificado correspondiente. El certificado de zonificación tiene como finalidad conocer todos los usos o giros que de acuerdo con la zonificación y ubicación del predio, están permitidos y condicionados (sujetos al trámite de licencia de uso de suelo) así como el tipo de restricciones que tiene. Por lo que se puede observar, dicho trámite no tiene mayor problema, más que seguir las indicaciones señaladas por la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica y esperar un término de 8 días hábiles para conocer la respuesta.*

*Ahora bien, si de la constancia de zonificación solicitada se desprende que el uso de suelo a que se pretende destinar un inmueble está prohibido, es necesario realizar el trámite de "Solicitud de Modificación al Programa de Desarrollo Urbano, Versión 1987", que para un análisis mas certero hemos*

*considerado conveniente referirnos a un caso práctico.*

*Para el caso, nos referiremos al Expediente AO - 060 - 93 con número de oficio D - 34/ IFC.2.2.2., Delegación Alvaro Obregón promovido por la C. Elisa Margaona Ampudia, para el predio ubicado en Calle Canalito Número 53, Colonia Progreso, con superficie de 1152.00 m<sup>2</sup>, clasificado en zona secundaria "IV" (Industria Vecina), donde aparece PROHIBIDO el uso pretendido para la construcción de un edificio para Habitación Plurifamiliar que constará de 12 Departamentos con sus respectivos cajones de estacionamiento en Planta Baja y 4 niveles.*

*Para poder realizar este trámite el solicitante tuvo que cumplir una serie de requisitos, de acuerdo a la forma SM - 3 proporcionada por la Coordinación de Reordenación Urbana y Protección Ecológica que fueron los siguientes:*

*I.- Aspectos Legales:*

- 1.- Solicitud dirigida al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal.*
- 2.- Poder Notarial del Promovente.*
- 3.- Escritura Pública y Certificado de Libertad de Gravámenes. Boleta Predial de Agua.*
- 4.- Alineamiento y Número Oficial vigente.*
- 5.- Constancia de Zonificación de Uso de suelo.*

*II.- Aspectos Urbanos, Estudio y Memoria Descriptiva:*

- 1.- Localización del Predio.*

- 2.- *Características del espacio urbano circundante.*
- 3.- *Razones por las cuales el uso solicitado es compatible.*
- 4.- *Resultados previsibles en beneficio de los habitantes de la zona.*

*III.- Aspectos Técnicos y Económicos, Estudio y Memoria Descriptiva:*

- 1.- *Anteproyecto Arquitectónico.*
- 2.- *Proyecto y cálculo de cajones de estacionamiento, consumo de agua potable y volúmenes vertidos al drenaje.*
- 3.- *Número de Viviendas y densidades propuestas.*
- 4.- *Antepresupuesto.*

*IV.- Fotografías.*

*Del expediente en cuestión se desprende que además de haber presentado toda la documentación anterior, se pidió opinión a:*

*a).- La Delegación correspondiente, quien contestó: "Se emite opinión favorable a la modificación al programa parcial de Desarrollo Urbano, versión 1987, condicionado a fijar la densidad en un límite máximo que cumpla con los artículos 77 y 80 del Reglamento de Construcción, y condicionado a la opinión favorable de la Coordinación General del Transporte, a la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, así como de la Junta de vecinos de la Delegación Alvaro Obregón.*

*b).- Junta de Vecinos, quien contestó: "Se emite opinión NEGATIVA, debido a que las calles de Ajusco, Canalito, Jalapa, Querétaro, etc., se han convertido*

*en un eje vial de intenso tránsito de todo tipo; las líneas de drenaje y agua potable son obsoletas, hay reventadero constante de tuberías de agua potable y escasez casi permanente de este preciado líquido; la construcción de un edificio de estas características desquiciaría el tránsito vehicular ya de por sí caótico en la zona."*

*c).- Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, quien contestó: "Se emite opinión positiva, siempre y cuando el interesado esté dispuesto a contribuir con la construcción de las redes de agua potable y alcantarillado, así como todo lo relacionado y ordenado en el nuevo Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal respecto al artículo 154.*

*d).- Coordinación General de Transporte, quien contestó: "Se emite opinión: positiva, indicando que se llevaron a cabo estudios de tránsito y vialidad de la zona, encontrándose que la capacidad de las calles es suficiente para no verse afectadas por el movimiento vehicular generado, se revisó el proyecto de estacionamiento que se proporcionará para dicho uso, determinando que cumple con las normas y bases vigentes, se requiere que los vehículos se estacionen rápida y adecuadamente para no entorpecer la vía pública."*

*e).- Subdirección de Planeación Física, quien contestó: "Se emite opinión: positiva, la cual está condicionada a que cumpla con los requerimientos de área libre y cajones de estacionamiento de acuerdo al Reglamento de Construcciones.*

*Finalmente se emitió la Resolución Definitiva, que en sus resolutivos dice:*

*PRIMERO.- Se modifica el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Alvaro Obregón, Versión 1987, exclusivamente para el predio ubicado en la calle de Canalito, número 53, Colonia Progreso, el cual dejará de surtir sus efectos como Zona Secundaria "IV" (Industria Vecina) para permitir la construcción de un edificio para habitación plurifamiliar que constará de 10 departamentos con sus respectivos cajones de estacionamiento en planta baja y cuatro niveles en una superficie d 909.40 M<sup>2</sup>. -----*

*SEGUNDO.- La parte promovente se obliga a: A).- Tramitar y obtener la Licencia de Uso del Suelo, como lo dispone el Artículo Cincuenta y Tres, Fracción I, inciso "S" del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal; B).- Contribuir con la construcción de las obras para el reforzamiento de las redes de agua potable y alcantarillado; presentarse en la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica en el Area de la Subdirección de Ingeniería Hidráulica, para que se le den los lineamientos a seguir en la elaboración de los proyectos; C).- El interesado deberá tramitar la acometida de los servicios en la Oficina de Conexiones de la Dirección de Servicios Hidráulicos a usuarios de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica así como la contribución por mejoras que establece la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal en vigor, de acuerdo a la tarifa estipulada por cada metro cúbico por día que solicite o que esté implícitamente definido en el Proyecto, tanto para el agua potable como para el alcantarillado; D).- Contribuir ante la Tesorería del Distrito Federal con la cantidad de N\$ 27,988.60 (VEINTISIETE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO NUEVOS PESOS 60/100 M.N.), de acuerdo a lo establecido en el*

*Artículo Cincuenta y tres de la Ley de Hacienda del Departamento; E).- No incrementar la intensidad de construcción, ni ampliar o modificar el uso que esta Resolución le autoriza; F).- Proporcionar los espacios de estacionamiento; G).- Cumplir con las demás disposiciones que sean aplicables en base al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, en vigor y a las previsiones y normas del Programa Parcial de Desarrollo Urbano, Versión 1987, de la Delegación Alvaro Obregón.-----*

*TERCERO.- Publíquese la presente Resolución Definitiva en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal e inscribáse en el Registro del Plan (Programa) Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, previo cumplimiento del pago de derechos en la Tesorería del Distrito Federal, como lo dispone el Artículo 119 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en relación con los Artículos 19 del Reglamento de Planes Parciales y 11 del Reglamento del Registro del Plan (Programa) Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal.-----*

*CUARTO.- Expídase al interesado la Constancia de Zonificación de Uso del Suelo con las anotaciones respectivas, una vez cumplidos los supuestos que se señalan en el punto tercero resolutivo de la presente Resolución.-----*

*QUINTO.- Notifíquese personalmente a la parte promovente, mediante copia certificada de la Resolución quedando a disposición las copias que solicite, previo pago de derechos conforme a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y en su oportunidad archívese el expediente como asunto totalmente concluido.-----*

*Debiendo resaltarse que en ninguna parte de la resolución definitiva, se hace mención a la objeción emitida por parte de la H. Junta de Vecinos de la Delegación correspondiente.*

**D. PROPUESTA DE MODIFICACION A LA LEY DEL  
DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL  
Y AL REGLAMENTO DE PLANES PARCIALES**

*De acuerdo a la investigación contenida en el presente trabajo, se propone se reformen la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Reglamento de Planes Parciales para establecer de manera obligatoria en todo trámite de cambio de uso de suelo la consulta a la ciudadanía por conducto de la Junta de Vecinos correspondiente: De tal suerte se propone reformar el artículo 30 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los artículos 26, 27 y 28 del Reglamento de Planes Parciales en los siguientes términos:*

*El artículo 30 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal dice:*

*Art. 30.- Los Planes Parciales podrán ser modificados o cancelados cuando:*

*I.- Exista una variación substancial de las condiciones o circunstancias que les dieron origen;*

*II.- Se produzcan cambios en el aspecto financiero que los hagan irrealizables o incosteables;*

*III.- Surjan técnicas diferentes que permitan una realización más satisfactoria;*

*IV.- No se inicien en la fecha señalada o dejen de cumplirse en las etapas de realización, salvo caso fortuito o de fuerza mayor;*

*V.- Lo solicite la mayoría de los propietarios de los predios directamente afectados o sus causahabientes, reuniendo los requisitos que exige esta Ley; y*

VI.- *Sobrevenga otra causa que los afecte.*

*Se propone se reforme añadiéndole un último párrafo que diga:*

*"No se podrá autorizar ninguna modificación o cancelación de un Plan Parcial sin la previa opinión favorable de la Junta de Vecinos respectiva, en los términos del Reglamento de Planes Parciales"*.

*El Reglamento de Planes Parciales, en su artículo 26 del Capítulo IV, referente a la modificación y cancelación de Planes Parciales dice::*

*Art. 26.- En los términos del artículo 31 de la Ley, cualquiera de las personas, entidades y organismos a los que se refiere, podrá solicitar por escrito al Jefe del Departamento del Distrito Federal la modificación o cancelación de un Plan Parcial cuando sobrevenga una o varias de las circunstancias a que se refiere el artículo 30 de la Ley.*

*Se propone se reforme para quedar redactado de la siguiente manera:*

*Art. 26.- En los términos del artículo 31 de la Ley, cualquiera de las personas, entidades y organismos a los que se refiere, podrá solicitar por escrito al Jefe del Departamento del Distrito Federal la modificación o cancelación de un Plan Parcial cuando sobrevenga una o varias de las circunstancias a que se refiere el artículo 30 de la Ley, respetando en todo momento lo dispuesto en el último párrafo de dicho artículo.*

*Por otra parte el artículo 27 del mencionado Reglamento dice:*

*Art. 27.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal turnará la solicitud a que se refiere el artículo anterior a la Dirección General de Planeación para que, oyendo la opinión técnica de las dependencias u organismos cuyas funciones tengan relación con los proyectos contenidos en el Plan Parcial de que trate y tomando en consideración el Dictamen que, en su caso, rinda al respecto la Comisión de Operación Económica del Plan Director, elabore, a su vez, dictamen debidamente fundado y motivado dentro de un plazo que no excederá de 60 días, contados a partir de la fecha en que le haya sido turnada la solicitud.*

*El dictamen de la Dirección General de Planeación al que, en su caso, se acompañarán los nuevos proyectos que se propongan para modificar el Plan, deberá someterse de inmediato a la consideración del Jefe del Departamento del D.F., quien resolverá si se modifica el Plan y se aprueban los nuevos proyectos, si se cancela o si se pospone para nuevo ejercicio fiscal la realización del Plan*

*Se propone reformar dicho artículo, manteniendo el párrafo primero en sus términos y substituyendo el segundo párrafo, por dos nuevos párrafos quedando el artículo redactado de la siguiente manera:*

*Art. 27.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal turnará la solicitud a que se refiere el artículo anterior a la Dirección General*

de Planeación para que, oyendo la opinión técnica de las dependencias u organismos cuyas funciones tengan relación con los proyectos contenidos en el Plan Parcial de que trate y tomando en consideración el Dictamen que, en su caso, rinda al respecto la Comisión de Operación Económica del Plan Director, elabore, a su vez, dictamen debidamente fundado y motivado dentro de un plazo que no excederá de 60 días, contados a partir de la fecha en que le haya sido turnada la solicitud.

"El dictamen será presentado a la consideración de la Junta de Vecinos respectiva, la que por mayoría de votos de sus miembros y en un plazo no mayor de 10 días hábiles emitirá su opinión".

"Cuando la opinión sea a favor del dictamen, se continuará con el procedimiento, cuando sea en contra, la Autoridad en un plazo no mayor de 15 días hábiles deberá revisarlo, analizando especialmente los puntos que hayan sido objetados por la Junta de Vecinos y elaborará un nuevo dictamen que presentará de nuevo a la consideración de los vecinos, si es rechazado de nuevo se enviará a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quien resolverá por conducto de la Comisión de Uso de Suelo, si se aprueba o se niega."

Por lo que se refiere al artículo 28, que a la letra dice:

Art. 28.- La resolución que dicte el Jefe del Departamento del Distrito Federal de acuerdo con el párrafo último del artículo anterior

*se publicará e inscribirá en la forma señalada en el artículo 27 de la ley.*

*Se propone reformarlo para que diga así:*

**Art. 28.- El dictamen aprobado se publicará e inscribirá en la forma señalada en el artículo 27 de la Ley.**

**CONCLUSIONES, BIBLIOGRAFIA, LEGISLACION  
Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS,  
HEMEROGRAFIA Y OTROS**

## CONCLUSIONES

1.- Tenochtitlan fue el centro del vasto imperio azteca y fue fundada según los historiadores en el año de 1325.

2.- Desde el punto de vista urbanístico, la situación de la Ciudad de México no era muy privilegiada, carecía de elementos vitales, como agua potable y tierra para extenderse. En época de sequía los canales no favorecían la navegación y por consiguiente se entorpecía el comercio y el abastecimiento de víveres.

3.- Desde su fundación la traza de México - Tenochtitlan fue claramente definida, revelando su concepto de planificación.

4.- A partir del Templo Mayor se organizó todo el ordenamiento urbano, el desarrollo urbano y planificación se realizó con ayuda del funcionario público llamado "calmimilolcatl", creciendo por tanto la ciudad con un trazo racional y con organización.

5.- La historia del desarrollo urbano en los primeros años de esta joven ciudad, es un incesable lucha del pueblo azteca, por superar las deficiencias que arrastraba Tenochtitlan desde sus inicios, y es la religión de los aztecas, esa creencia en su destino, lo que parece haberles dado un sello distinto al de los pueblos que lo rodeaban.

6.- *La Nueva España alcanzó la Arquitectura y su Urbanismo a fines del Siglo XVII y principios del XVIII.*

7.- *En el México Independiente el desarrollo urbano de la ciudad obedecía a las necesidades propias del desarrollo económico, político y social de la época, sin que hubiere necesidad de regular legalmente su desarrollo.*

8.- *La primera Ley de Planificación en el Distrito Federal, cuyo objetivo fue regular el desarrollo urbano de la ciudad, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 1953.*

9.- *Nuestra gran ciudad creció desmesurada y desordenadamente sobre todo en las décadas de los 60', 70' y principios de los 80', debido a la explosión demográfica y al flujo migratorio campo - ciudad.*

10.- *La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del D.F.; asegurando el funcionamiento de la comunidad mediante la integración armónica de los diferentes usos del suelo, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques.*

11.- *El Plan Director es el instrumento más importante con que cuenta el Departamento del Distrito Federal para alcanzar los objetivos de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, considerándose como el conjunto de disposiciones y normas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio y mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.*

12.- *El Derecho Urbanístico es aquel conjunto de normas jurídicas, preponderantemente de Derecho Público, que regulan las relaciones entre los individuos y entre éstos y el Estado en función del aprovechamiento del espacio urbano.*

13.- *El Reglamento de Zonificación tiene como finalidad facilitar la implementación de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en lo referente a la división en zonas del suelo que deberá observar el territorio del Distrito Federal, obedeciendo a la asignación de los usos, destinos y reservas de áreas, predios y construcciones.*

14.- *Debe de concientizarse a las Autoridades y a la ciudadanía para lograr el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y de la propia Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para poder controlar el crecimiento futuro de la Ciudad de México, evitando el desarrollo anárquico, ordenar el crecimiento del Distrito Federal, respetando la zonificación propuesta, las áreas de conservación ecológica y las zonas de reservas.*

15.- *En los últimos años, la ciudadanía ha protestado de manera enérgica ante las Autoridades por la autorización de cambios de uso de suelo, que consideran lesivos hacia la comunidad.*

16.- *La legislación actual permite a las Autoridades otorgar cambios de usos de suelo, sin consultar la opinión de la ciudadanía, o aún en contra de la opinión de ésta.*

*17.- Por lo tanto debe reformarse el marco jurídico que regula las autorizaciones de cambio de uso de suelo, para eliminar las facultades discrecionales de la Autoridad en esta materia, y para que se establezca, como requisito indispensable la consulta a la ciudadanía, por conducto de la organización vecinal.*

*18.- Debe de reformarse el artículo 30 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal para que no se autorice ninguna modificación o cancelación de un Plan Parcial sin la previa opinión favorable de la Junta de Vecinos respectiva, en los términos del Reglamento de Planes Parciales.*

*19.- Debe de reformarse el artículo 26 del Reglamento de Planes Parciales para que se respete en todo momento lo dispuesto en el último párrafo de dicho artículo.*

*20.- Debe de reformarse el artículo 27 del mencionado Reglamento para que el dictamen sea presentado a la consideración de la Junta de Vecinos respectiva.*

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL; *Teoría General de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1979.

ALARCON SEGOVIA ANDRES; *Análisis Comparado de Soluciones Jurídicas para el uso del Suelo*, México, D.F. 1972.

BERNAL IGNACIO; *El Tiempo Prehispánico, Historia Mínima de México, el Colegio de México*, Ed. Harla, México, D.F., 1983.

BURGOA IGNACIO; *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1968.

COSIO VILLEGAS DANIEL; *Historia Mínima de México, El Colegio de México*, Ed. Harla, México, D.F., 1983.

CHAVEZ PADRON MARTHA; *El Derecho Agrario en México*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1964.

DIAZ DEL CASTILLO BERNAL; *Historia de la Conquista de la Nueva España*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1980.

DIEGO DURAN FRAY; *Historia de las Indias de Nueva España e Islas de la Tierra Firme*, Ed. de Angel María Garibay, México, D.F., 1984, Vol. 2.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO; *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1985.

FRAGA GABINO; *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1968.

GONZALEZ OBREGON LUIS; *México Viejo*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1976.

GUERRERO LARA ESQUIVEL; GUADARRAMA LOPEZ ENRIQUE (compiladores), *La Interpretación de la Suprema Corte de Justicia*, U.N.A.M., Imprenta Universitaria ( 1917 - 1984 ), México, D.F., 1985.

MARTIN GAMERO ALBERTO; *Expropiaciones Urbanísticas*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1967.

MATUS MOCTEZUMA EDUARDO; *El Imperio de Tenochtitlan*, Ed. por Amigos de las Artes de México, México, D.F., 1991.

MEXICO *Esplendores de treinta siglos*; Ed. por Amigos de las Artes de México, México, D.F., 1991.

MONTIEL Y DUARTE ISIDRO; *Estudio sobre Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1979.

NUNEZ RUIZ MIGUEL ANGEL; *Derecho Urbanístico Español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1976.

*OROZCO Y BERRA MANUEL; Historia de la Ciudad de México, Ed. Setentas Diana, México, D.F. 1980.*

*PENICHE BOLIO FRANCISCO J.; Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México, D.F., 1986.*

*RIVA PALACIO VICENTE D.; México a Través de los Siglos, Ed. Cumbre, México, D.F., 1982.*

*RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO; Derecho Urbanístico, U.N.A.M., México, D.F., 1981.*

*TENA RAMIREZ FELIPE; Leyes Fundamentales de México, 1908 - 1991, Ed. Porrúa, México, D.F., 1991.*

*TENA RAMIREZ FELIPE; Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, D.F., 1964.*

*UNIKEL LUIS; El Desarrollo Urbano de México, Diagnóstico Implicaciones Futuras, Segunda Ed., El Colegio de México, México, D.F., 1978.*

*VILLORO TORANZA MIGUEL; Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México, D.F., 1966.*

*RAMON GARCIA-PELAYO Y GROSS; Pequeño Larousse Ilustrado, Ed. Larousse, México, D.F., 1991.*

**LEGISLACION Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.**

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

**LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL;**

*Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1976.*

**REGLAMENTO DE PLANES PARCIALES;**

*Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 1976.*

**REGLAMENTO DEL REGISTRO DEL PLAN DIRECTOR PARA EL  
DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL;**

*Diario Oficial de la Federación, 10 de diciembre de 1976.*

**REGLAMENTO DE ZONIFICACION PARA EL DISTRITO FEDERAL;**

*Diario Oficial de la Federación, 20 de abril de 1982.*

**REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL;**

*Diario Oficial de la Federación, 3 de julio de 1987.*

**REGLAMENTO DE ANUNCIOS PARA EL DISTRITO FEDERAL;**

*Diario Oficial de la Federación, 2 de septiembre de 1988.*

**REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION DE LIMITES DEL DISTRITO FEDERAL;**

*Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 1986.*

**ACUERDO QUE CREA LA COMISION PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTAS AL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL;**

*Diario Oficial de la Federación, 21 abril de 1986.*

**ACUERDO QUE CREA LA COMISION PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTAS AL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL;**

*Diario Oficial de la Federación, 3 de julio de 1989.*

**ACUERDO QUE CREA LA COMISION CONSULTIVA DE LICENCIAS DE USO ESPECIAL;**

*Diario Oficial de la Federación, 17 de mayo de 1984.*

**ACUERDO QUE CREA LA COMISION DE NOMENCLATURA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL;**

*Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 1984.*

**ACUERDO POR EL QUE SE EXPIDE EL MANUAL DE FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITES TECNICOS DE EVALUACION DE DIRECTORES RESPONSABLES DE OBRAS Y CORRESPONSABLES;**

*Diario Oficial de la Federación, 9 de mayo de 1988.*

ACUERDO QUE REGULA LA PLACA DE CONTROL DE USO Y OCUPACION DE INMUEBLES PARA ESPECIFICACIONES MENORES DE CUATRO NIVELES;

*Diario Oficial de la Federación, 11 de abril de 1988.*

ACUERDO POR EL QUE SE CREAN LAS OFICINAS CENTRALES DE GESTION PARA LICENCIAS DE CONSTRUCCION Y DOCUMENTOS QUE SE INDICAN;

*Diario Oficial de la Federación, 21 de septiembre de 1989.*

ACUERDO RELATIVO A LA REGULARIZACION DE LAS CONSTRUCCIONES INMUEBLES DEDICADOS A LA VIVIENDA;

*Diario Oficial de la Federación, 6 de marzo de 1990.*

ACUERDO DE PRORROGA PARA REGULARIZACION DE VIVIENDA;

*Diario Oficial de la Federación, 23 de octubre de 1991.*

ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA IMAGEN URBANA DEL DISTRITO FEDERAL;

*Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 1990.*

ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISION DE LIMITES DEL DISTRITO FEDERAL;

*Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1986.*

## **HEMEROGRAFIA**

*DIARIO DE LOS DEBATES; XLIX Legislatura, Cámara de Diputados, 29 de diciembre de 1975.*

*EXCELSIOR; México, D.F., 5 de mayo de 1993.*

*EL UNIVERSAL; México, D.F., 2 de julio de 1993.*

*OVACIONES; México, D.F., 22 de julio de 1993.*

*EXCELSIOR; México, D.F., 22 de julio de 1993.*

## **MATERIAL FILMICO**

*NINO CANUN; Programa, Video Cassette, México, D.F., 24 de marzo de 1992.*