

285
28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

"DERECHO URBANO"

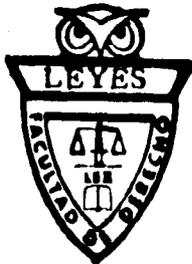
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

HECTOR HUGO HERRERA VAZQUEZ



ASESOR: LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE

MEXICO, D. F.

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la Universidad Nacional Autónoma de México
A la Facultad de Derecho

A mis Padres:

Dr. M. Herrera Villeda

Sra. Silvia Vazquez de H.

**Con amor, respeto y agradecimiento total
por su innegable merito en la culminación
de esta etapa de mi vida.**

A mis Hermanos:

Silvia y Oscar

Por su apoyo y carino incondicional

**A los Maestros de la Facultad de Derecho
de quienes aprendí a amar y respetar el derecho**

**Con especial afecto al Lic. Alfonso Nava Negrete,
quien se ha constituido en un gran ejemplo a seguir
dentro de esta difícil pero satisfactoria profesión.**

INDICE

	PAGS.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. GENERALIDADES	
1. Concepto.....	2
2. Fenómeno Urbanístico.....	6
3. Causas Principales del Fenómeno.....	10
4. Efectos Principales del Urbanismo.....	15
5. Diferencia entre lo Urbano y lo Rural.....	19
6. Planeación.....	27
7. El Problema Urbano en el Distrito Federal.....	28
CAPITULO II. DERECHO URBANO	
1. Concepto.....	32
2. Contenido.....	38
3. Fuentes.....	39
4. Bases Constitucionales.....	44
5. Naturaleza Jurídica y Relación con otras ramas del Derecho.....	49
6. Marco Jurídico.....	54
6.1 Ambito Federal.....	54
6.2 Ambito Local. Distrito Federal.....	56

CAPITULO III ANTECEDENTES DE LA PLANEACION URBANA EN EL D.F.

1. Primer Período (-1917).....	64
2. Segundo Período (1917-1976).....	66
3. Tercer Período (1976-1995).....	70

CAPITULO IV. DERECHO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. Regulación Jurídica.....	76
2. Administración Urbana.....	80
3. Objeto y Fines.....	92
4. Instrumentos de Aplicación (Programas).....	94
5. Instituciones de Derecho Urbano.....	115
5.1 Conurbación.....	115
5.2 Zonificación.....	118
5.3 Registro.....	118
5.4 Sistemas Urbanos.....	120
5.5 Patrimonio Cultural.....	123

CAPITULO V. REGIMEN TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

1. Zonificación.....	124
1.1 Zonificación Primaria.....	126
1.2 Zonificación Secundaria.....	131
2. Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas.....	134
3. Usos y Destinos en el D.F.....	137
4. Licencia de uso de suelo.....	143

5. Sanciones.....	147
6. Recursos.....	153
CONCLUSIONES.....	156
BIBLIOGRAFIA.....	160

INTRODUCCION

Existen diversos y variados motivos por los que he inclinado la elaboración de este trabajo al campo del Derecho Urbano o derecho de las ciudades.

En primer término, pretendo ubicar y sistematizar el problema urbano, con todas las consecuencias y problemas que éste acarrea, pretendiéndolo hacer de una manera sencilla con objeto de hacer más comprensible el problema, y posteriormente aplicarlo a la ciudad más grande del mundo.

La razón que me lleva a aplicarlo a la Ciudad de México no es otra que, el ser originario de esta gran ciudad y al pasar la mayor parte de mi vida en ella, siento, comparto y vivo cotidianamente todos sus problemas de manera directa; así también, me veo afectado por situaciones como la falta de orden en la ciudad, la contaminación existente en el Valle de Mexico, el suministro de servicios públicos como luz, agua, transporte, etc. en fin, los problemas inherentes a toda gran urbe, que se agudizan ante la falta de planeación de ésta.

Por otra parte, se busca con este trabajo dar a conocer la política que en la actualidad se está llevando a cabo para regular y en su caso combatir el citado fenómeno, los planes que aplica la administración pública y sobre todo, el hacer conciencia de la problemática que surgiría en el caso de que no existiera una debida regulación del fenómeno.

CAPITULO I. GENERALIDADES

1. Concepto de Urbanismo

Hablar de Urbanismo forzosamente nos lleva a la idea de lo que es una ciudad moderna, sin embargo, no resulta lo sencillo que parece. El Urbanismo actualmente sigue siendo una disciplina en plena formación, lo que nos trae como consecuencia una serie de imprecisiones con respecto a su conceptualización, debido a esto, existen una diversidad de definiciones las cuales en ocasiones son contradictorias y en algunas ocasiones incompletas; debido a este problema, resulta difícil señalar con precisión una definición que nos muestre con claridad que se debe entender por Urbanismo, pues este intento será tan diverso como el enfoque con que éste se haga (poblacional, geográfico, arquitectónico, económico, etc.)

Debido a este problema resulta difícil hacer o señalar un concepto que nos muestre con claridad lo que debemos entender por urbanismo, sin embargo, a continuación se presenta un panorama general de lo que es el urbanismo para efectos de una mejor comprensión del presente trabajo.

Etimológicamente la palabra Urbanismo proviene del latín " Urbe " = ciudad, "Urbano" lo que es de la ciudad, por lo tanto "etimológicamente urbanismo se refiere a todo lo relacionado con la ciudad." (1) Otro autores como Rodríguez Alpuche lo entienden como sinónimo de "civilización" (2)

(1) Nuevo Diccionario Latino-Español-Etimológico. p. 245

(2) Adrian Rodríguez Alpuche. El Urbanismo Prehispánico e Hispanoamericano en México. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986. p. 13

Por otra parte se ha hecho actualmente la distinción de dos grandes periodos dentro del urbanismo, caracterizado por dos diferentes concepciones del mismo, así encontramos un concepto antiguo de urbanismo y uno moderno.

Antiguamente cuando se hablaba de Urbanismo, se hacía referencia simplemente a la alineación de una ciudad o poblado, al trazo de sus calles y plazas; así, el Urbanismo para Baumeister, autor del siglo XVII era considerado como " una realización técnica-constructiva". (3)

Otro autor de aquella época (fin del siglo XVII) llamado Sitte, entendía al urbanismo como " una actividad preponderantemente estético-artística". (4)

Así, en una primera etapa al Urbanismo se le consideraba como una disciplina encargada de la planeación de las ciudades, estando dicha planeación encaminada solamente hacia el aspecto físico o estético de ellas.

Es como consecuencia de la Revolución Industrial, que cambia la idea del urbanismo como una simple disciplina con un fin preponderantemente estético-arquitectónico, comenzando con esto una nueva etapa dentro del urbanismo.

El Urbanismo " como fenómeno social tiene sus orígenes en Inglaterra como consecuencia de la Revolución Industrial. La migración de la gente del campo a la ciudad se debió a la instalación de industrias en un solo lugar, que requerían de mano de obra para su funcionamiento; esto dió lugar a la formación de grandes ciudades que crecieron sin orden ni planeación" (5)

(3) Fernando Flores Trejo. Derecho Urbanístico y Registro. Rev. Fac. Derecho. Sep.-Dic. 1980. p. 831

(4) *Ibidem*. p. 831

(5) Fernando Serrano Migallon. El Desarrollo Urbano y la Planeación en el D.F. (Curso) D.D.F., Universidad Panamericana y Fac. Derecho, 1993. p. 140

La creación de nuevas fuentes de ingreso y la creación de estas actividades trajo consigo una infinidad de problemas a las nuevas ciudades; es entonces cuando el Urbanismo deja de ser solo un instrumento de control estético de la ciudad y toma el tinte de una disciplina funcional que busca armonizar las relaciones que se dan en la ciudad, haciéndola un ente funcional

En la actualidad el Urbanismo tiene que ir mas allá, "la crisis urbana tiende a reclamar cada vez mas la intervención del Estado, las políticas estatales pasan a convertirse en el centro de gravedad del desarrollo y la estructura del sistema urbano y de la organización del territorio" (6). A la vez exige el conocimiento de lo que es la vida urbana mediante el análisis de todas sus necesidades y de las causas que la provocan, asimismo requiere del examen de los medios que se van a aplicar para resolver las necesidades cuando éstas hayan sido ya detectadas para así aplicar los metodos idoneos y obtener el fin deseado.

Para la Real Academia de la Lengua, el Urbanismo "es un conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana". (7)

Para el autor Fernando Flores Trejo " el Urbanismo ha dejado de ser un simple instrumento corrector y ordenador de la ciudad, para transformarse en una conformación social general que tiene por finalidad principal la planificación u ordenación anticipada de las estructuras demográficas, sociales, y económicas de una unidad territorial". (8)

(6) Manuel Castells. Crisis Urbana y Cambio Social. Siglo XXI, Mexico, 1981. p. 115

(7) Diccionario Enciclopédico Quillet y Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española p. 357

(8) Fernando Flores Trejo. Ob. cit. p. 832

Antonio Carceller autor español aporta dos conceptos de Urbanismo mencionando que "es la ciencia que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad, persiguiendo con la ayuda de todos los medios técnicos, determinar la mejor situación de las vías, edificios e instituciones públicas y de viviendas privadas, de modo que la población se asiente en forma comoda, sana y agradable" (9). Haciendo un concepto mas integro lo considera "el arte de proyectar y construir las unidades de concentración humana en forma que sean satisfechas todas las premisas que garanticen la vida digna de los hombres y la eficacia de la gran empresa que constituye la ciudad" (10)

Así en nuestros días, no es posible desligar del concepto de Urbanismo la idea de planeación, análisis y métodos aplicados a los problemas y necesidades inherentes a los asentamientos humanos. De tal manera, podemos entender al Urbanismo como el conjunto de conocimientos referentes al análisis y estudio de creación y desarrollo de poblados y ciudades, respecto a su adaptación material a las necesidades sociales de los asentamientos humanos.

Debemos insistir en que el urbanismo en general se encuentra conformado por varias disciplinas que se reúnen en torno al estudio de la ciudad. Así, " el Urbanismo no es una materia exclusiva de técnicos o administradores, sino por el contrario es parte integrante del sistema jurídico, político, económico, social y cultural del país y como tal, atiende a los cometidos de asentamientos humanos, regulación demográfica, vivienda, salud,

(9) Antonio Carceller Fernandez. Instituciones de Derecho Urbanístico, Montecorvo, S.A., Madrid, 1984. p. 27

(10) *Ibidem* p. 27

educación, transporte, ecología, contaminación ambiental, escuelas, agua, drenaje, seguridad pública, uso, aprovechamiento y explotación y regulación de tenencia de la tierra y de sus recursos naturales y demás servicios públicos" (11).

2. Fenómeno Urbanístico

El fenómeno urbanístico o urbanización puede ser entendido de dos maneras:

1. Como el proceso histórico que ha sufrido desde su aparición hasta nuestros días ;
2. Como la transformación que sufre un centro de población a través de la planeación y el análisis de sus problemas inherentes; y la solución y previsión de estos a través de la aplicación de métodos idóneos; este fenómeno se da como consecuencia de factores que inciden en un espacio llamado ciudad (esto último es entendido preferentemente como Urbanización).

Nels Anderson dice: "en un sentido más simple y demográfico la urbanización puede ser como el proceso mediante el cual la población tiende a aglomerarse en grupos mayores que el mayormente planeado" (12)

El fenómeno urbanístico se caracteriza principalmente por ser un fenómeno dinámico, es por esa razón que ha pasado por varias etapas evolutivas, de acuerdo a las propias necesidades humanas.

(11) Fernando Serrano Migallon. Desarrollo Urbano y Derecho, D.D.F., Plaza y Valdéz, UNAM, México, 1988. (Colección Desarrollo Urbano). p. 115

(12) Nels Anderson. Sociología de las Comunidades Urbanas, 2a. Reimpresión, F.C.E., México. p. 19

En un principio, cuando el hombre deja de ser sedentario, estableciéndose en pequeñas comunidades y dando comienzo a la ordenación de sus actividades, se da la primera expresión de lo que ahora se conoce como Urbanismo, solamente que éste se daba como una consecuencia natural propia del hombre, con lo cual podemos decir que la primera manifestación del Urbanismo es de tipo natural o instintiva.

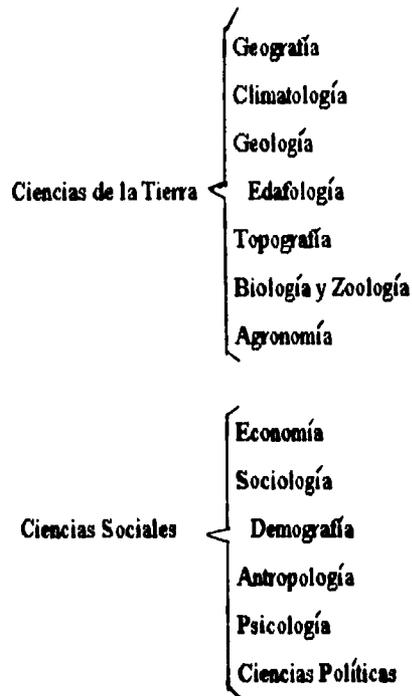
Posteriormente cuando el hombre comienza a planear de una manera más consciente la fundación de sus ciudades, tomando en cuenta las experiencias de sus antepasados, al establecerse en sitios que les permitieran llevar a cabo sus actividades con mayor facilidad y así permitir un mayor desarrollo, edificando cerca de ríos o pozos que abastecieran sus necesidades de agua, en lugares fértiles o propicios para la buena caza y pesca, con facilidad de acceso etc. se dice que el Urbanismo deja de ser natural, para ser un Urbanismo empírico resultante de la acumulación de experiencias en la construcción de ciudades.

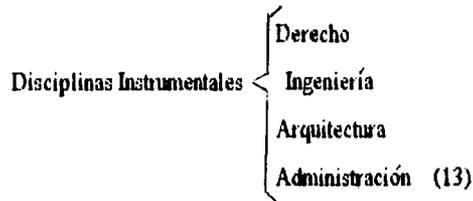
Es a fines del siglo XVIII y principios del XIX, con el surgimiento de la Revolución Industrial se produce una transformación total del fenómeno urbanístico o urbanización pues el concepto que de este se tenía evoluciona y se le da un fin funcionalista; es decir, que no solo bastaba la aplicación de conocimientos empíricos para la creación y mejoramiento de las ciudades sino, que se comienza por primera vez a dar todo un sistema de planeación urbana que busca hacer de la ciudad un conjunto que funcionara eficazmente.

Actualmente se habla de un Urbanismo moderno que pretende entender y disminuir los problemas de la nueva ciudad en que se habita hoy en día, así el fenómeno urbanístico pretende hacer frente a estos problemas a través de los medios idóneos para esto.

Otra característica del fenómeno urbanístico o urbanización es que se trata de un fenómeno multidisciplinario; efectivamente al estar el Urbanismo constituido por una serie de disciplinas que se reúnen en torno al estudio de la ciudad, el fenómeno urbanístico debe tomar en cuenta a estas disciplinas integrantes del urbanismo para así poder llevar a cabo los estudios integrales que le permitan dar solución a aquellos problemas que han sido detectados.

Las disciplinas en las que el fenómeno urbanístico debe tomar apoyo para llevar a cabo sus fines se pueden agrupar de la siguiente manera:





Otra característica del fenómeno urbanístico es que este es irreversible, esto quiere decir que una vez que se inicia el proceso de urbanización de un centro poblacional es imposible volverlo a su estado original, en otras palabras, podemos decir que aquello que fue rural y ha iniciado su urbanización es imposible que vuelva a ser rural.

"La urbanización mexicana ha tenido las siguientes características:

1. Concentración económica en los sectores secundarios y terciarios.
2. Fuerte migración rural.
3. Falta de recursos para solucionar por adelantado los problemas inherentes a la estructura agropecuaria.
4. Bajo aprovechamiento del espacio.
5. Incremento del área y de las necesidades básicas de la población urbana.
6. Los costos crecientes de las grandes ciudades".(14)

(13) Ma. Elena Ducci. Introducción al Urbanismo, Trillas, México, 1989. p. 10

(14) Jesús Silva Herzog. Prof. Lecturas sobre Desarrollo Urbano y Regional en América Latina, Problemas y Políticas, en Problemas del Desarrollo p. 6

3. Causas principales del Fenómeno Urbanístico

Como hemos adelantado, el fenómeno urbanístico se da como una consecuencia de múltiples factores que inciden dentro de un espacio llamado ciudad, por la propia naturaleza del fenómeno, que como hemos dicho es multidisciplinario, los factores que intervienen como causantes de dicho fenómeno son diversos y en muchas ocasiones se encuentran ligados entre sí.

Así, podemos encontrar factores de tipo geográfico, climatológico, geológico, económico, social, psicológico, demográfico, político, etc. sin embargo, nos enfocaremos en el presente trabajo a señalar aquellos que a nuestro juicio sean los que tengan mayor incidencia dentro del fenómeno urbanístico.

Uno de los principales problemas generadores del fenómeno urbanístico sin lugar a duda lo constituye el crecimiento indiscriminado de las ciudades, éste se da como resultado de la confluencia de dos factores: 1) la explosión demográfica y 2) la migración.

Historicamente uno de los detonadores del fenómeno urbanístico es la aparición de nueva tecnología, la cual surge a raíz de la Revolución Industrial, con esto, se comienza a dar un cambio a las actividades económicas, así como en la actitud de la población, pues ésta se ve atraída por las nuevas ciudades, abandonando su tradicional modo de vida (preponderantemente agrícola), pasando a formar parte de las ciudades que ofrecían una gran perspectiva de progreso.

Es debido a esta atracción, que las ciudades comienzan a tener un crecimiento importante, sin embargo, el crecimiento que estas experimentaban de alguna manera era moderado. Con el transcurso del tiempo el problema se agudizó al darse en las ciudades y en general en todo el mundo la llamada explosión demográfica que no es sino la consecuencia del crecimiento natural de la población, aunado a la disminución de la tasa de mortandad, mas la migración que se da y que trae como resultado el crecimiento indiscriminado y casi incontrolable de las ciudades.

Efectivamente, conforme la ciencia médica fue avanzando la perspectiva de vida de la población fue aumentando, así, si la esperanza de vida durante el siglo XVIII era de 35 años esta fue aumentando a medida que la ciencia avanzaba llegando a ser actualmente de 70 años. Por el contrario, mientras la tasa de mortandad era controlada, la natalidad no sufría cambios importantes, pues esta a diferencia de la de mortandad requería de la voluntad de la población, además de los conocimientos científicos. Dado el desequilibrio existente entre nacimientos y muertes los centros de población sufrieron como consecuencia su gran crecimiento.

Aunado a lo anterior surge otro de los grandes y tal vez uno de los mas importantes factores de cambio del fenómeno urbanístico que es la migración que se da a las grandes ciudades.

"La migración es un fenómeno demográfico, entendido como el movimiento de personas de un origen a un destino. Su motivación básica es generalmente económica, aunque existen migraciones originadas por motivos políticos, sociales o de otra índole."

(15)

(15) Ma. Elena Ducci. Ob. cit.p. 72

El término es utilizado para referirse a los cambios voluntarios o involuntarios de lugar de residencia.

La migración en un sentido amplio suele definirse como el desplazamiento de personas a una distancia significativa y con carácter permanente. El criterio prevaleciente para considerar el desplazamiento como permanente es aquel que excede de un año.

" La palabra proviene del latín Migro= pasar de un lado a otro" (16)

La migración es dividida principalmente en migración externa, aquella que se da entre países; y migración interna siendo aquella en donde los desplazamientos se dan dentro de un mismo país, encontrándose dentro de esta la migración Rural-Urbana la cual constituye una de las principales causas que origina el proceso de urbanización y que a la vez es una etapa de dicho proceso.

La migración Rural-Urbana tiene como principales móviles los de tipo económico y psicológico. La migración está determinada por la búsqueda de nuevas oportunidades de movilidad y bienestar social por parte de los miembros de una sociedad rural; así, la población rural se ve atraída por la posibilidad de progreso que le puede brindar la ciudad.

Este tipo de pensamiento tiene influencia sobre todo en las generaciones jóvenes rurales pues se da en ellos un doble fenómeno: 1) Rechazo hacia las actividades rurales tradicionales, (siembra, ganadería, etc.) a esto se le suma los altos costos de producción,

(16) Nuevo Diccionario Enciclopédico Latin-Español-Etimológico. p. 573

la aplicación de altas técnicas a los medios de producción, que entre otras cosas ha provocado el desplazamiento de mano de obra rural al aparecer máquinas que la substituyen; esto da como resultado, una especie de repulsión a dicho sistema social.

2) La atracción que ejerce la ciudad con todas sus "ventajas y oportunidades" sobre la población rural, traducido esto en supuestas fuentes de trabajo y educación (debido a la centralización de actividades que se dan en estas), con esto, la oportunidad de progreso económico, social y cultural, en pocas palabras, un mejor nivel de vida pues los individuos o grupos responden a incentivos económicos para decidir su residencia.

La migración Rural-Urbana no es un fenómeno privativo de algún país en particular, es un problema universal, solo que en países subdesarrollados la velocidad con la que se ha presentado ha sido vertiginosa sobre todo a partir de los años cuarenta, al contrario de los países desarrollados en los que el fenómeno se ha dado aproximadamente hace 200 años. Esto hace que el problema tome una importante relevancia en los últimos tiempos, pues la migración ha existido en todas las épocas y en todos los continentes.

Como otro factor que incide dentro del fenómeno urbanístico encontramos el crecimiento natural de las ciudades, también llamado expansión física; la expansión física de las zonas urbanas es el resultado de la movilización de la población y de la actividad del centro de la metrópolis a su periferia, así como del crecimiento de los asentamientos periféricos, debido a las corrientes migratorias. (17)

Así podemos encontrar que dentro de las causas del crecimiento de una ciudad están:

(17) Aldebaran. El Derecho Urbanístico de México, Colegio de México, 1989. p.96

1.- La expansión por la apertura de nuevas áreas urbanas, industriales y comerciales: por lo general, en las ciudades que de alguna manera comienzan a tener un importante desarrollo se da el fenómeno de saturación dentro de sus zonas centricas debido a la gran concentración de industria y comercio que se da en estas, esto hace que los grupos sociales que habitan dichas zonas sean desplazados por el comercio. Por otra parte aquellos que cuentan con recursos economicos suficientes son impulsados a trasladarse a los suburbios en busca de una manera menos conflictiva de vivir.

2.- La generación de nuevos centros comerciales periféricos: estos surgen como resultado del traslado de población de altos recursos a los suburbios ya que como respuesta a esto se crean nuevos comercios para satisfacer las necesidades de estos. Por otra parte, las nuevas industrias buscan establecerse en lugares bien comunicados en donde el valor del suelo sea accesible, encontrando estas características en la periferia de las ciudades, sin embargo, esto a su vez trae como consecuencia que los obreros que laboran en dichas industrias hagan lo posible por vivir cerca de sus lugares de trabajo.

3.- Los emigrados de bajos recursos que llegan a las ciudades: Los individuos que llegan a la ciudad sin ningún tipo de apoyo se ven obligados a ocupar los lugares de menor costo para vivir, estos lugares por lo general son vecindades, edificios en estado de abandono, lugares en deplorables condiciones de salud, o si no, a formar parte de las zonas precarias de la periferia conocidas como los cinturones de miseria. Esto último es lo que mayormente incide dentro del crecimiento de las ciudades pues hay que tomar en cuenta que no solo es el establecimiento de un individuo sino de familias enteras que deciden probar suerte al emigrar.

Como podemos observar, los factores que intervienen como generadores del proceso de urbanización guardan entre sí una intensa relación; existe entre ellos una interconexión la cual hace que uno nos lleve a otro, sin poder precisar con exactitud cual es de mayor impacto, sin embargo es posible determinar que existe un grupo de factores determinantes en el fenómeno urbanístico de los cuales se derivan una infinidad de factores de naturaleza múltiple y que todos unidos crean un "monstro" enorme difícil de controlar.

4. Efectos Principales del Urbanismo.

En la vida diaria de la ciudad nos encontramos a cada momento situaciones derivadas del propio fenómeno, estas pueden ser tan diversas como el número de grupos a los cuales afectan, así, si para algún grupo social estos efectos resultan favorables posiblemente para otros el mismo efecto no lo sea, y al contrario hasta llegue a afectar sus intereses.

Resulta necesario advertir que el fenómeno urbanístico representa implicaciones tanto positivas como negativas, por lo tanto no debe tomarse como un mal necesario o por el contrario como un simple generador de problemas.

Teóricamente los efectos producidos por el urbanismo pueden diferenciarse en dos categorías:

a) Efectos Intraurbanos; cuando los efectos se producen en el interior de las ciudades, estos corresponden a la concentración de las actividades industriales, financieras, comerciales, culturales, políticas, administrativas y a un aumento de las necesidades de vivienda y servicios.

b) **Efectos Interurbanos**; los efectos se dan entre ciudades, la urbanización produce también una mayor dependencia entre las ciudades y entre cada ciudad y su región inmediata, ya que a mayor industria y población mayor necesidad de alimentos y materia prima para estas. (18)

Sin embargo en una distinción más práctica podemos dividir los efectos producidos por el propio urbanismo en dos tipos: efectos positivos y efectos negativos.

Tomando en cuenta que el urbanismo surge como una respuesta del ser humano a algunos problemas inherentes a sus asentamientos, este produce efectos de tipo positivo, pues no hay que dejar de tomar en cuenta que fue creado con el fin de controlar el crecimiento de las ciudades, así como su desarrollo.

Dentro de los efectos positivos generados por el urbanismo podemos señalar entre otros:

- 1.- Permite la planeación anticipada del crecimiento urbano.
- 2.- Facilita la tarea de administración.
- 3.- Permite el avance científico.
- 4.- Permite el avance tecnológico.
- 5.- Permite el avance cultural.
- 6.- Posibilita dar servicios de mejor calidad a un número mayor de personas.
- 7.- Se crean zonas económicas importantes.
- 8.- Mejora la red de comunicación.
- 9.- Crea expectativas de progreso.
- 10.- Eleva el nivel de aspiraciones de las personas.
- 11.- Preservar el medio ambiente a través de programas.

(18) Aldebaran, El Derecho Urbanístico en México, El Colegio de México, 1989. p. 103

Ante las ventajas que trae consigo el urbanismo se da una inclinación hacia la vida urbana, esto produce que las ciudades crezcan de una manera vertiginosa, es entonces cuando el urbanismo al no ser aplicado correctamente, trae consigo una serie de efectos negativos resultantes del rezago que este puede tener en comparación al volumen de habitantes y a las necesidades de cada uno de ellos.

De esta manera podemos advertir que si bien el urbanismo esta determinado por fenómenos como el crecimiento natural de la población, la expansión física de las ciudades y la migración, estas juegan un doble papel y se convierten en un problema cuando por la atracción de las ciudades que ofrecen progreso exceden el control que puede ofrecer el urbanismo, trayendo consigo una serie de efectos negativos dentro de la ciudad que entre otros pueden ser:

- 1.- La escasez de empleos debido a la alta oferta de mano de obra.
- 2.- Que los costos de urbanización sean superiores a las posibilidades financieras del Estado, pudiendose reflejar en:
 - a) Escasez de vivienda.
 - b) Falta de servicios básicos como luz, agua, transporte, comunicacion, etc.
 - c) Rezago dentro del equipamiento(19) de la ciudad (parques, jardines, centros deportivos y culturales).

(19) El equipamiento urbano esta formado por el conjunto de espacios y edificios que dan servicio a la poblacion como educacion, salud, comercio, cultura, recreacion y administracion. L.G.A.H. 1993. P. 11

3.- Problemas ecológicos como: contaminación ambiental, contaminación de vasos acuíferos por aguas negras, generación de basura, emisión de gases contaminantes por automóviles e industria.

4.- Problemas sociales como la marginalidad en que viven algunas zonas populares, los asentamientos irregulares, la delincuencia y la inseguridad.

5.- Problemas político-administrativos.

6.- Una mala distribución de los beneficios de la ciudad.

7.- La centralización de las actividades en espacios altamente poblados.

No obstante, el urbanismo resulta necesario en la actualidad, pues a pesar de sus vicisitudes, resulta una herramienta indispensable en la vida diaria de una ciudad. Se debe procurar que el Urbanismo sea más eficaz pues en la medida que lo sea se evitara de manera considerable los problemas que de él derivan.

"Nuestras ciudades existen con diferencias a las que el hombre urbano por desgracia se ha habituado, pero que minan su salud, su equilibrio mental, su justificación de los valores y su actividad dirigida al progreso realmente efectivo... Es necesario entonces torcer esa desviación antes que el fenómeno urbano, por su crecimiento, sea más fuerte que la voluntad humana y haga inútiles todos los esfuerzos." (20)

(20) Andrés Alarcón Segovia. Sociedad, Ciudad, Planificación y Derecho, Rev. "Vivienda", México, Vol. 9 No. 1 Enero-Marzo, 1984. p.418

5. Diferencia entre lo Urbano y lo Rural.

Al hacer un estudio acerca del urbanismo es necesario delimitar el campo de acción de éste, así podemos señalar que este campo es generalmente un espacio llamado ciudad, que es, "la expresión formal de lo urbano... siendo la vida urbana su contenido" (21)

Ante esto, surgen una serie de preguntas como qué es lo urbano? cuándo comienza un asentamiento humano a ser urbano? por qué se vuelve urbano? por qué debemos considerarlo como tal? . Ante todas estas preguntas se han creado infinidad de criterios para distinguir a lo urbano, que pueden ser tan sencillos como decir "lo urbano es lo contrario de lo rural"(22).

Contrariamente, existen aquellos que en lugar de ser criterios distintivos mas parecen un fenómeno descriptivo del algun lugar en especial.

Ante este problema los científicos y estudiosos del fenómeno no tienen un criterio unificado al respecto, por lo tanto es muy difícil precisar con exactitud lo que es urbano de lo que no lo es.

Una muestra de esto, lo da la legislación mexicana en materia de asentamientos humanos, pues a pesar de que en ella se manejan terminos como "desarrollo urbano", "centros urbanos y rurales", "población urbana" y "población rural" en ningun momento nos dice que debemos entender por estos, dejandolos a la simple interpretación personal basada en consideraciones o criterios diversos para hacer dicha distinción.

(21) Emilio Chuyffet Chemor. Derecho Urbano en Mexico. Rev. Fac. de Derecho.p. 16

(22) Ma. Elena Ducci. Ob. Cit p. 38

La diferencia entre lo rural y lo urbano, ha sido causa de diversos puntos de vista y opiniones de distintos especialistas en la materia. Una de estas opiniones es la de Horacio Landa quien ha diferenciado a los centros poblacionales en base al volumen, tipo y especialización de las actividades concentradas en una localidad para así determinar sus características predominantes:

Las funciones y actividades de las zonas rurales son resultado de la explotación agropecuaria (actividades primarias) y su organización interurbana se adecúa a éstas necesidades.

Los centros urbanos presentan una diversidad de actividades, éstas se dan en todos sentidos y constituyen un factor de apoyo y complemento o generación de otras actividades, entre más sean éstas, más complejos serán los centros urbanos lo cual se reflejara en su tamaño poblacional.

Dentro del punto de vista urbano, las actividades básicas que debiera contener una localidad o ciudad son de 4 tipos:

- 1) Las habitacionales
- 2) Las laborales
- 3) Las de circulación y transporte
- 4) Las de servicio

El crecimiento y diversificación de estas actividades según las circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales propician el grado o tipo de desarrollo en su cambio entre poblado rural y localidad urbana.(23)

Sin embargo, este criterio no resulta lo explicativo que quisieramos, pues ante él, surgen cuestiones que nos hacen dudar de su efectividad porque no solo en los centros

(23) Horacio Landa. Aspectos Sociales del Derecho Urbano, Rev. Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Enero-Junio, Mexico, 1983. p 11-12

urbanos hay actividades laborales, también los hay en los rurales solo que de otra índole, o es que en las zonas rurales no hay necesidades o actividades habitacionales, y que decir de las actividades de transporte y de servicios, estas también las encontramos en zonas rurales solo que en menor escala o de otra naturaleza.

Por otra parte, existe otro criterio el cual se basa en el número de habitantes que forman parte de algún asentamiento humano.

En México Luis Unikel elaboró un estudio para diferenciar lo urbano de lo rural, para ello selecciono una serie de variables que se podían considerar características urbanas, dentro de estas variables se encontraban los porcentajes de alfabetismo, el de la población que trabajaba en labores no agrícolas, los que habían terminado estudios primarios y el del número de población que hablaba español.

Unikel comparo dichas variables en asentamientos de diferentes tamaños en el país para establecer los siguientes límites:

Población Urbana: 1500 o mas habitantes.

Población Mixta Urbana: De 10,000 a 15,000 habitantes.

Población Mixta Rural: De 5,000 a 10,000 habitantes.

Población Rural: Menos de 5,000 habitantes.(24)

Este criterio antiguamente era de los mas seguidos, sin embargo en la actualidad no es posible sujetarse a él pues la realidad ha superado estos límites; por otra parte, es imposible aplicar una formula aritmética a un fenómeno tan complejo como lo es el urbanismo.

(24) Luis Unikel. El Desarrollo Urbano de México, Colegio de México, 1976. p. 63

Como ejemplo podemos encontrar comunidades que viven en completa marginación en los estados de Oaxaca y Chiapas en la que el número de sus integrantes sobrepasan estos límites y no por eso debemos considerarlos como comunidades urbanas, por el contrario en algunas zonas fronterizas del país como el Municipio de Tecate, existen comunidades que cuentan con todo tipo de servicios y su población es en comparación con otras, menor.

Por otra parte, existe un criterio alejado de consideraciones técnicas elaborado por el brillante sociólogo Luis Racansés Siches quien de una manera exhaustiva analiza situaciones que muestran las diferencias reales existentes entre una comunidad rural y una urbana la cual nos presenta en 13 puntos:

"1. Mayor población en las sociedades urbanas frente a poblaciones reducidas en las sociedades rurales. Esta diferencia es general, ya que no puede abarcar ciertos casos concretos que escapan a una diferencia generalizada.

2. Mayor densidad de población frente a la escasa densidad. Esta diferencia practica encuentra su razón de ser en el número de habitantes por unidad de superficie, sin embargo, no es un dato homogéneo en las actuales ciudades, ya que si bien las zonas céntricas de las mismas reportan un alto grado de densidad, zonas adyacentes dan un indicio de menor concentración dentro de una misma zona metropolitana.

3. Las ciudades en sus actividades económicas, encuentran una multiplicidad muy acusada de ocupaciones, cuya calidad hace depender menos la ocupación de una actividad agraria, que en las sociedades rurales.

4. La vida económica de las sociedades rurales es mas autarquica (autodependiente), en tanto que depende mas de la propia producción, mientras que en las sociedades urbanas aparece una profunda interdependencia de indole económica.

5. Aunque en las comunidades rurales la división de trabajo esta bastante generalizada, ya que incluso en agrupamientos primitivos encontramos hasta 50 actividades diversas, sin embargo en las sociedades urbanas donde esto se encuentra mas desarrollado, dando, por lo tanto, una mayor interdependencia social.

6. La vida rural aparece como mas simple que las formas de vida de la sociedad urbana, ya que carece de elementos tales como competencia, imitación, propaganda, a las cuales la segunda se encuentra subordinada. El trabajador rural encuentra satisfacción accesible a limitadas necesidades que son siempre constantes, mientras que el -- hombre urbano tiene necesidades crecientes al ritmo del progreso técnico, cultural y comercial.

7. La cohesión social, como en los considerandos anteriores se hizo hincapie, reside en las sociedades rurales, en lazos de carácter primario natural; no sucede así en las urbanas donde las relaciones obedecen a factores secundarios de interes económico abstracto, esto, en las relaciones tanto de vinculación como de desvinculación sociales o interindividuales.

8. Un fenómeno muy característico de las sociedades rurales, es el acusado control de los usos, costumbres y hasta de la moral, que se ejerce a través de todos los integrantes del grupo social mientras que las asociaciones urbanas se caracterizan por --

una distinción de este control el cual, principalmente, ha desaparecido del individuo, para pasar a una institución controlada de la conducta del grupo y que se desplaza de lo moral a lo jurídico.

9. Mientras que en las sociedades rurales el cambio social es lento e imperceptible y por lo tanto sus estructuras son estables, las sociedades urbanas son cambiantes en todos los aspectos, en un proceso acelerado, lo que produce que las instituciones se revolucionen constantemente en un margen de tiempo reducido. Esto puede acontecer bien sea por las necesidades crecientes que producen un cambio necesario o por caprichos, producto de imitación extralógica; esto es tan acusado, que el aspecto físico de una metropoli puede variar a la vuelta de 10 o menos años.

10. La interrelación casi natural que se ejerce sobre los individuos de las comunidades rurales los hace formar un cuerpo estático donde la excepción es altamente criticada por atentar contra el grupo, incluso, perseguida. De ahí que las colectividades de este tipo registren una infima tolerancia de credos, usos o costumbres diversos a los de la generalidad. En las ciudades, tales son, como hemos dicho del carácter más variado e incluso contradictorio, pero esa situación produce indiferencia y un grado alto de tolerancia.

11. La ciudad sufre una movilización constante de sus recursos humanos, mientras que la población rural se caracteriza por ser permanente. Esto se debe a que la ciudad ejerce un sinnúmero de atracciones que precipitan, como consecuencia, el arribo de grupos a ella.

12. Mientras que, en el campo, la comunidad se encuentra delimitada culturalmente por factores de muchas y muy variadas procedencias tales como falta de comunicación, instituciones educativas, usos y tradiciones inmodificables, la comunidad social urbana reporta un fuerte intercambio cultural debido a todas las tendencias que la forman y a la existencia de medios de comunicación cultural tales como periódicos, revistas, universidades, teatros, etc.

13. Mientras en la sociedad urbana la estabilidad en los estratos sociales apenas existe debido al cambio de actividades y posibilidades de educación, la sociedad rural es por lo general en este sentido, estática, incluyendo a los individuos en compartimientos estáticos." (25)

No obstante el detallado análisis elaborado por Luis Recansés Siches, en la actualidad, la mayoría de los investigadores en la materia coinciden que es prácticamente imposible encontrar un criterio de división aplicable entre lo urbano y lo rural; por otra parte la vida urbana ha tenido tal aceptación por parte de la población que poco a poco se ha ido apoderando de muchas comunidades que anteriormente se caracterizaban por su forma netamente rural, aportando leves intentos de urbanización como consecuencia de las necesidades inherentes al hombre.

Si bien resulta difícil hacer una distinción exacta, debemos tener presente, que el fenómeno urbano es un fenómeno dinámico, ante esto surge una teoría que si bien, no aporta un punto de distinción entre lo urbano y lo rural si nos hace mas claro el

(25) Andres Alarcón Segovia. Ob. cit. p. 458

entendimiento del problema; esta teoría es conocida como la "teoría del continuum urbano rural", la cual señala que en un extremo se encuentran las localidades netamente rurales y en el otro las localidades completamente urbanas y que la relación entre ambos extremos es un continuo proceso de cambio, sin existir un límite que marque el paso de un estado al otro.

Todo asentamiento se puede colocar en algún lugar de dicha escala:



Con esta teoría nos queda claro que la transformación de un asentamiento rural a uno urbano es un proceso de evolución y dicho proceso tiene un desarrollo lento, tanto que en ocasiones resulta poco perceptible, siendo esto uno de los principales obstáculos para hacer una distinción tajante. Pues debemos tomar en cuenta que cada localidad tiene diferentes características y cada una sufre una transformación a la vida urbana.

Considero que el mayor problema para elaborar una distinción entre lo rural y lo urbano estriba en querer encasillar en un espacio muy corto un fenómeno tan complejo como lo es la evolución de lo rural a lo urbano y la solución a dicho problema sería olvidar dicha distinción -si es que existe-, y solo limitarse a hablar de un grado de urbanización, dependiendo éste, de las posibilidades de comunicación, educación, servicios, viviendas y en general, satisfacción de necesidades con que se cuente en cada localidad, así, habrá localidades mayormente urbanas que otras que presenten simples

esbozos de un desarrollo organizado, reservando el término rural a aquellas que presenten una total ausencia de servicios de cualquier tipo.

Asimismo, que sea en aquellas comunidades que comienzan a evolucionar en donde se tenga una mayor atención pues ése será el momento indicado para controlar el fenómeno urbano y así, evitar problemas mayores a futuro pues se tendrá una base en donde trabajar y no esperar a que aparezcan los problemas; de otra manera, podríamos decir que el urbanismo sea preventivo y no una solución.

6. Planeación

Debemos señalar en un principio que la Planeación es un instrumento fundamental con el que cuenta el Poder Público para llevar a cabo la racionalización de diversos aspectos importantes dentro de su política como lo son el económico, social, político, etc. De esta manera el Estado podrá señalar con anticipación las directrices a las que estos aspectos irán encaminadas, así como los objetivos y metas que de estos se espera.

En México, se lleva a cabo tal planeación a través del Plan Nacional de Desarrollo, en el se establecen una serie de directrices a seguir respecto de materias de importancia nacional (económicas, sociales, culturales, etc.) reconociendo dentro de estas la importancia que tiene la planeación del desarrollo urbano nacional, ya que la "planeación urbana es una condición básica, no solo para solucionar la problemática metropolitana sino para el Desarrollo Nacional." (26)

(26) Fernando Serrano Migallón. Desarrollo Urbano y Derecho. Ob. cit. p. 158

El elemento principal del sistema de planeación es el plan "documento en donde se consignan los objetivos generales y estrategias para los niveles de acción nacional, regional y local. La aprobación del plan es el acto jurídico central del proceso planificado" (27) La elaboración del plan se debe someter a todo un proceso de creación en donde se garantice una participación amplia de todos los sectores. A partir del Plan y su aprobación, se desprenden diferentes programas que son los encargados de convertir el acto planificador en una realidad objetiva; en otras palabras, el programa será el instrumento encargado de concretizar las acciones planificadoras, los cuales se mantendrán sometidos a una verificación y evaluación para asegurar su eficacia.

Así podemos afirmar que la planeación resulta ser un aspecto angular dentro del Derecho Urbano, siendo los planes y programas en materia de desarrollo urbano, instrumentos indispensables para lograr una adecuada ordenación y funcionalidad de las ciudades.

7. El Problema Urbano en el Distrito Federal

"El proceso de urbanización registrado en México, se ha caracterizado entre otros hechos, por la marcada concentración económico-demográfica en tres metropolis a saber: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. El crecimiento acelerado de estas ciudades, en especial de la primera ha ocasionado que la satisfacción de requerimientos urbanos este a la zaga de los incrementos de las necesidades de la población" (28) y el Distrito Federal, siendo históricamente "la porción territorial mas importante del país desde varios

(27) J. Arturo Ortega Blake. Diccionario de Planeación y Planificación, Edicol, México, 1982. p. 245

(28) Alejandro Martínez Domínguez. La Política Urbana en la Cd. de México, 1985. p. 93

y diversos aspectos: el económico, el político, el cultural" (29), ha concentrado de forma excesiva una diversidad de actividades, dando como resultado su crecimiento casi incontrolado.

Ante tal acción, la Ciudad de México, sufre los problemas urbanos propios de las grandes metrópolis como escasez de vivienda, problemas debido a la deficiencia en el transporte público de pasajeros, congestionamientos viales, insuficiencia de servicios públicos, desempleo, etc.

Sin embargo, aunado a los problemas, la zona metropolitana del Valle de México debe enfrentar situaciones muy particulares de esta ciudad, es decir, que el Distrito Federal padece problemas en particular, resultado de sus singular situación. Así la Ciudad de México existe con una serie de características que hacen más difícil su ya complicada situación entre las cuales se encuentra el número de habitantes que la integran que la ha llevado a ser la "ciudad más grande del mundo".

Para poder tener una idea del problema bastara mencionar los siguientes datos recogidos en el XI (último) Censo de Población del INEGI:

"El área metropolitana de la Ciudad de México se conforma por las 16 delegaciones políticas del D.F. y los municipios conurbados del Estado de México. Respecto a los últimos, existen diversos criterios de definición utilizándose en esta publicación dos criterios básicos: el de continuidad urbanística y el de proximidad y comunicación con la "mancha urbana". Conforme al primer criterio se identifican los siguientes municipios:

(29) Jorge Carpizo. *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, I.L.J., 1973. p. 68

Acolman, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicolapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecamac, Tepotzotlán, Tlalnepantla, Tultitlán.

Conforme al segundo criterio de proximidad y comunicación encontramos los siguientes: Atenco, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlapan, Teoloyucan, Tultepec, y Zumpango.

En cuanto a la población total de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, esta ascendía a 15,047,685 habitantes de los cuales 8,235,744 correspondían a las 16 delegaciones del Distrito Federal." (30)

Ante estos datos surge otro gran problema que es el coordinar las actividades administrativas y legislativas de el Distrito Federal y las del Estado de México para hacerlas coherentes entre sí y lograr armonía entre las dos entidades para beneficio de la ciudad.

Por otra parte el D.F. sufre problemas debido a su situación geográfica tales como el hundimiento del suelo, que en ocasiones ha sido olvidado por las autoridades al momento de hacer su planeación y el cual es causado principalmente por la extracción inmoderada del agua del subsuelo. Otro de los problemas, es que debido a la altitud en al que se establece la Ciudad de México (2240 mts. sobre el nivel del mar), resulta muy costoso llevar y abastecer de agua potable a sus habitantes lo cual sumado a la gran demanda de servicios que esta requiere, da como resultado una insuficiencia en su prestación. Un tercer punto importante en la ya complicada ciudad lo constituye el problema de la alta concentración de agentes contaminantes en el Valle de México y la poca facilidad de dispersión de los mismos, convirtiéndose esto en un de los problemas más importantes de

(30) XI Censo Nacional de Poblacion, 1990. INEGI

esta gran metrópoli.

Como podemos advertir a través de los ejemplos mencionados, el Distrito Federal padece problemas cada vez más complejos y difíciles de resolver. Ante esto, las autoridades capitalinas deben emprender acciones que les permitan hacer frente a la problemática urbana existente.

Cabe señalar que tales acciones han sido tomadas, solamente que han existido dentro de estas una serie de imprecisiones lógicas por la complejidad de los problemas, sin embargo, el problema puede ser atacado, siempre y cuando se le reconozca al derecho urbano la importancia necesaria, pues considero que la vía más efectiva e idónea aplicable, la constituye una correcta y concienzuda elaboración y aplicación de normas jurídicas que le den a todo este caos orden y sistematización.

Así el problema urbano del D.F. debe ser recogido por el derecho de una manera más sistematizada a la actual, para de esta forma poder encaminar correctamente el desarrollo de la ciudad más grande del mundo, sobre todo para beneficio de quienes "vivimos" en ella.

CAPITULO II. DERECHO URBANO

1. Concepto:

Una vez sentadas las bases para tener un panorama general de la problemática del Urbanismo, debemos mencionar que existe una rama del derecho encargada de regular aquellas situaciones que incidan dentro de un espacio llamado ciudad, y que dentro de ese universo de situaciones una de las mas importantes y significativas es aquella que se aboca a la ordenación y planeación de las ciudades la cual constituye uno de los objetos principales del Derecho Urbano y al cual en lo particular se enfoca la presente tesis.

En efecto, el Derecho Urbano por su naturaleza, es un derecho compuesto en un sentido amplio por una infinidad de leyes, normas, reglamentos, etc. que regulan de alguna manera aspectos que inciden dentro del entorno urbano, tales pueden ser de diversa naturaleza como las relaciones que dentro de una ciudad se dan. Sin embargo, en un sentido estricto, el derecho urbano se dirige a hacer una correcta ordenación y planeación física de los centros de población, pues en la medida que esto se logre será más factible llevar a cabo las acciones complementarias para un aumento en el nivel de vida de la población urbana, pues existira una base solida y bien estructurada, (en base a la planeación) la cual lo permitira.

Para hacer referencia a la rama del derecho encargada de regular la ordenación y planeación de las ciudades se han empleado una diversidad de denominaciones. Dentro de las distintas formas en que es considerada esta actividad encontramos aquellas que lo

consideran Derecho Ambiental, dándose esto principalmente en Venezuela. En México, a este respecto, Lucio Cabrera plantea que el estudio del Derecho Ambiental supone la aplicación de ciertos criterios, dentro de estos él considera que en México existen dos grandes grupos de leyes que se encargan del problema ambiental; el que lo aborda desde el punto de vista poblacional y el que lo contempla desde uno tecnológico.

Un ejemplo de los primeros serían las normas relativas a los asentamientos humanos (constitucionales, locales, decretos, etc.), así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (después SEDUE, hoy SEDESOL), inclusive incluyendo planes como el Nacional de Desarrollo. (31)

La anterior apreciación hecha por Cabrera resulta altamente criticable pues si bien el Derecho Ambiental guarda una intensa relación con los asentamientos humanos y su planeación, se habla de dos cosas distintas. En efecto, resulta necesario hacer la distinción de lo que es el derecho encargado de la planeación de las ciudades respecto al Derecho Ambiental, el cual "tiene por objeto la protección del medio ambiente para beneficio del ser humano" (32), el cual "media sobre conductas individuales y sociales para prevenir y remediar las perturbaciones que alteran su equilibrio" (33). Por lo tanto tienen un objeto diverso; por otra parte cada uno existe con un contenido propio, resultando imposible equipararlos, siendo más conveniente coordinarlos.

(31) Lucio Cabrera. Derecho Administrativo y Derecho Ambiental, Rev. Fac. Derecho, Vol. 31, No. 118, Enero-Abril, UNAM, 1981. p. 60

(32) Jorge Romero Pérez. Medio Ambiente y Derecho, Rev. Occidental, Vol 7, No.1, Universidad de Costa Rica, 1990. p. 57

(33) Ramón Martín Mateo. Derecho Ambiental, Madrid, Inst. de Estudios de Admon. Local, 1977. p. 79

Otros autores consideran que las normas jurídicas encargadas de la ordenación y planeación de las ciudades, se debe considerar derecho económico o social.

Si bien la importancia de la planeación social y el desarrollo económico en la ordenación urbana es relevante, esto no implica una identificación o confusión de objetos y contenido de ambos derechos. Por lo tanto, no resulta correcto pretender que el Derecho Urbano pierda su especificidad como un derecho ordenador de la ciudad.

Dentro de las formas mas aceptadas de denominación de esta rama del derecho, están los que lo llaman Derecho Urbano y aquellos que lo consideran como Derecho Urbanístico:

Al respecto al referirse al la rama del derecho en estudio, Manuel Ovilla lo considera Derecho Urbano concibiéndolo como una realidad social, expresada a través de normas de comportamiento que exigen una sistematización... la sistematización tiene sus propias reglas de inferencia y aun cuando el universo del derecho o legislación urbana comprenden muchos aspectos, el más significativo es el que establece lineamientos generales y particulares de la ordenación y planificación de las ciudades, definiendolo como "el conjunto de normas coactivas que abarca los problemas de las ciudades en función de la ordenación territorial" (34).

En relación a aquellos que lo denominan Derecho Urbanístico, Jose Alfonso Da Silva, autor brasileño, considera que "la actividad urbanística es una función del poder público y que se realiza por medio de procedimientos y normas que importan para transformar la realidad urbana, conformandola al interes de la colectividad. Invade por eso ampliamente la propiedad privada urbana, al punto que la doctrina la tiene como un

(34) Manuel Ovilla Mandujano. La Legislación Urbana Mexicana, Serie "C", Estudios Historicos, I.I.J., 1984. p.478

tema de Derecho Urbanístico."(35)

En España, Martín Mateo, uno de los principales urbanistas considera que "la legislación urbanística es el conjunto de normas jurídicas que estructuran una rama de la administración pública, y, por sí mismo o a través del planteamiento que regulan, definen el contenido de la propiedad según su clasificación urbanística y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y la edificación" (36)

Otro autor español, Antonio Carceller Fernández considera que "el Derecho Urbanístico o quizá más propiamente la legislación urbanística, es un conjunto de normas jurídicas que por sí mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso de suelo, la urbanización y la edificación".(37).

Por su parte en México Fernando Flores Trejo define al Derecho Urbanístico como "la rama jurídica que tiene por objeto establecer los lineamientos fundamentales de la adecuada ordenación y planeación de las ciudades"(38)

(35) Aldebarán, Ob. cit. p. 78

(36) Ramón Martín Mateo. El Urbanismo y las Categorías Jurídicas Tradicionales, Rev. de Derecho Urbanístico, No. 39, Madrid, 1974. p.89

(37) Antonio Carceller. Introducción al Derecho Urbanístico, Tecnos, S.A., Madrid, 1992. p.17

(38) Fernando Flores Trejo. Derecho Urbanístico y Registro, Ob. cit. p. 829

A su vez José Francisco Ruiz Massieu, concibe al Derecho Urbanístico como "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". (39)

Otro autor que habla de Derecho Urbanístico es Joaquín Álvarez Vázquez, quien establece que " es aquel que tiene por objeto regular las conductas humanas que inciden en la forma y gestión sociales del espacio, en los procesos de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos; en el cambio físico y espacial de las ciudades y en la ordenación del territorio nacional" (40)

Más allá de la discusión en cuanto a la manera correcta de denominar a la materia en cuestión, por considerar particularmente que la diferencia existente entre el término "urbano" y "urbanístico" solo es de tipo semántico, la cual no influye en el contenido real de la materia, podemos considerar que el Derecho Urbano o Urbanístico es un derecho con contenido propio que se encarga de estructurar una rama de la administración pública y que tiene por objeto principal la ordenación y planeación de las ciudades, así como la creación, conservación, mejoramiento y crecimiento de éstas, para una mejor satisfacción de necesidades y el aumento del nivel de vida de su población.

Una vez analizado aquello que entendemos por Derecho Urbano, cabe hacer una serie de preguntas que surgen de manera natural: Existe realmente en México un Derecho Urbano? Hasta que punto es efectivo realmente el Derecho Urbano? Se consiguen los fines que éste persigue? Se aplica en México el Derecho Urbano existente?

(39) José Francisco Ruiz Massieu. Derecho Urbanístico en *Introducción al Derecho Mexicano*, Tomo 2, UNAM, 1983. p. 1441

(40) Joaquín Álvarez Vázquez. Notas para el Conocimiento del Derecho Urbanístico, Rev. "Vivienda" No. 6, Nov.-Dic. 1981. p. 80

Efectivamente, en la vida cotidiana de las ciudades mexicanas y particularmente en el Distrito Federal y su zona conurbada (Ciudad de México), encontramos a diario problemas y circunstancias que nos hacen dudar de la existencia del Derecho Urbano.

Cuantas veces observamos cambios incoherentes y casi caprichosos en la vialidad urbana, o construcción de grandes edificios o centros comerciales sin la menor preocupación por el entorno que a estos les rodea, problemas en el suministro de servicios públicos básicos por falta de una verdadera red planeada, la diversidad de actividades que se pueden dar en una zona reducida (en una manzana podemos ver una fábrica, una escuela, una casa, oficinas, etc.) cosas como esta ponen en tela de juicio la existencia del Derecho Urbano ante la vista de la población en general.

En México es indudable la existencia de normas de derecho urbano, lo que sucede es que resulta diferente hablar de derecho urbano vigente, conformado por todas las leyes, reglamentos, planes, etc. que hablar de la correcta aplicación que de estos se hace. Por otra parte, el Derecho Urbano Mexicano existe con una serie de impresiones técnicas en cuanto a su elaboración, producto de la falta de conocimientos por parte de quienes se encargan de su realización y que aunado a la incorrecta aplicación de éste, traen como consecuencia su poca eficacia.

"El Derecho Urbanístico en Mexico se encuentra en ciernes y es necesaria una revisión profunda a casi toda la legislación administrativa Federal y Local, para sistematizarlo y hacerlo mas efectivo". (41)

(41) Ma. del Carmen Carmona Lara. Reflexiones para el establecimiento de un Código Urbano en el Distrito Federal, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 1987. p. 881.

2. Contenido del Derecho Urbano

La actividad objeto del Derecho Urbano se refiere a los siguientes aspectos:

- a) **Planeamiento urbanístico:** clases de planes, contenido, elaboración, aprobación y efectos.

- b) **Régimen urbanístico de la propiedad del suelo:** clasificación y calificación urbanística, régimen de las clases de suelo; derechos y deberes básicos de los propietarios; valoraciones y expropiaciones.

- c) **Gestión urbanística:** sistemas de ejecución del planeamiento.

- d) **Disciplina urbanística:** intervención preventiva de la edificación y uso del suelo (licencias, ordenes de ejecución, permisos, etc.) e infracciones y sanciones (Derecho Urbanístico sancionador).

3. Fuentes del Derecho Urbano.

La palabra "fuente" deriva del latín "fon", "fontis" "manantial de agua que brota de la tierra" (42) Esta se aplica en un sentido figurado al origen de algunas cosas. así por fuente jurídica debemos entender el origen y fundamento de las normas jurídicas.

Dentro de las fuentes de derecho, de conformidad con la clasificación mas generalizada de estas, encontramos que existen tres tipos de fuente:

1. Fuentes reales
2. Fuentes históricas
3. Fuentes formales

Fuentes Reales:

"Por fuentes reales entendemos a los factores y elementos que determinan el contenido de las normas" (43), es decir, aquellos factores que el legislador toma en cuenta para la creación de una norma.

Esto transportado al Derecho Urbano trae como consecuencia que las fuentes reales en nuestro derecho las constituyen los principales factores que inciden dentro del propio fenómeno urbanístico. De tal modo podemos enunciar como fuentes reales del Derecho Urbano entre otras:

(42) Diccionario Jurídico OMEBA. p. 751.

(43) Eduardo García Maynez. Introducción al estudio del Derecho, 44 ed., Porrúa, Mexico, 1992. p. 51

La explosión demográfica, el crecimiento natural de la población, la necesidad de ordenación y planeación de los centros de población, la escasez de la vivienda, las fallas en el suministro de agua potable, la migración del campo a la ciudad, la sobrepoblación, la contaminación, y en general todas aquellas circunstancias que de algún modo modifiquen el entorno de las ciudades tanto en su forma física como en el número de habitantes y la demanda de servicios que estos requieran.

2. Fuentes Históricas:

"Las fuentes históricas son los medios materiales que nos permiten conocer un derecho vigente en el pasado y consiste en libros, documentos, papiros, inscripciones, etc. siempre y cuando contengan el texto de una ley" (44)

Así, podemos decir que las fuentes históricas del Derecho Urbano están constituidas principalmente por todas aquellas publicaciones que muestran de alguna manera la evolución que ha tenido el derecho urbano, desde que comenzaron a aparecer de manera dispersa en distintos tipos de leyes algunas normas referentes al derecho de las ciudades, hasta legislación propia en la materia, que consta principalmente en Diarios Oficiales, códigos; en el caso del Distrito Federal, en la Gaceta Oficial del D.D.F., en planes, programas, planos, reglamentos, etc.

3. Fuentes Formales:

(44) Fernando Castellanos Tena. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, 27 ed., Porrúa, México, 1989. p. 56

Respecto a las fuentes formales del derecho, podemos mencionar que existen dos posiciones en relación a lo que debemos entender por éstas. Algunos autores entienden a la fuente formal como "el proceso de manifestación de las normas jurídicas" (45). De acuerdo con otros autores, las fuentes formales no son un proceso sino "la forma de manifestación de las normas jurídicas" (46).

Si por fuente entendemos el lugar de donde emana el derecho, resulta erróneo pensar que la ley, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre son fuentes de derecho, pues éstas más que la fuente son el resultado de todo un proceso que les da vida, constituyendo el lugar en donde se concreta y plasma el derecho producto del mencionado proceso.

Partiendo de esta idea, es decir, tomando las fuentes del Derecho Urbano Mexicano como los procesos de formación de las normas jurídicas, mencionaremos como fuentes formales de éste, las siguientes:

Como primera fuente formal del Derecho Urbano, encontramos al Congreso Constituyente de 1916-1917, reunido en Queretaro, cuyo fruto es la Constitución de 1917, pues es en ésta en donde se sientan las bases de la existencia de todo el Derecho Administrativo; no debemos olvidar que el Derecho Urbano es siempre Derecho Administrativo.

(45) Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho, Ob. cit. p. 51

(46) Fernando Castellanos Tena. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Ob. cit. p. 62.

Como segunda fuente podemos mencionar lo relacionado al artículo 135 Constitucional que prevé la manera en que se puedan dar las reformas a la misma; en el caso concreto nos referimos al proceso que reformó a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución en febrero de 1976, que sienta las bases para la regulación de los asentamientos humanos y por consiguiente del Derecho Urbano, así como la concurrencia que tendrán los tres niveles de gobierno para regular la materia.

La tercera fuente del Derecho Urbano la constituye el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, pues éstos serán los encargados de la creación, ordenación y publicación de leyes y decretos (Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, etc.).

La cuarta fuente esta constituida por el Presidente de la República cuando se encuentre dentro de las hipótesis previstas por la Constitución como excepciones a la división de poderes (Art. 29 y 131), pues en estas se abre la posibilidad de que el Presidente dicte leyes. Estas leyes, tendrán el mismo valor y fuerza que las que dicte el Congreso pudiendo derogar, abrogar o modificar otras leyes ya establecidas.

Como quinta fuente del Derecho Urbano encontramos la acción conjunta del Presidente de la República y el Senado que da origen a la celebración de Tratados Internacionales.

La sexta fuente será, el Presidente de la República cuando crea los Reglamentos, Decretos o Acuerdos con base en el artículo 89 fracción I Constitucional, que le faculta a proveer la esfera administrativa de las leyes.

Una séptima fuente del Derecho Urbano a nivel local en el Distrito Federal, esta constituida por la acción de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pues será la encargada -según el artículo 122 Constitucional, reformado el 25 de octubre de 1993- de legislar en lo relativo al D.F., en materia de planeación del desarrollo, desarrollo urbano y uso del suelo (esta fuente a la fecha no ha emitido ley al respecto).

Como última fuente del Derecho Urbano en el Distrito Federal, esta el Jefe del Departamento del D.F., al expedir en su carácter de representante del Ejecutivo, programas, declaratorias y circulares.

4. Bases Constitucionales.

De acuerdo con el sistema jurídico mexicano y de conformidad con el Art. 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el cual se consagra el principio de supremacía constitucional, es necesario hacer un recorrido por aquellos preceptos constitucionales en los cuales se sientan las bases para la existencia del Derecho Urbano en México, sin la cual sería imposible hablar de un Derecho Urbano positivo pues es a partir de la Constitución que deriva toda la legislación urbana.

El fundamento principal para la existencia del Derecho Urbano nos lo da el Art. 27 Constitucional en su párrafo tercero que entre otras cosas otorga a la Nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de hacer una equitativa distribución de la riqueza, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento en las condiciones de vida rural y urbana. Es respecto a este punto donde el mismo párrafo del citado artículo reconoce la necesidad de legislar en materia de Asentamientos Humanos, para que exista una ordenación de los mismos, así como la posibilidad de establecer las adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas y bosques a fin de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Art. 27 "...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, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico..."(47)

Podemos concluir de la transcripción anterior que el citado párrafo del Art. 27 Constitucional al sentar las bases para la ordenación de los Asentamientos Humanos, sienta las bases para la existencia del Derecho Urbano, pues como hemos mencionado, el problema urbano siempre será un problema de asentamientos humanos.

Asimismo, la Constitución al establecer las atribuciones del Congreso en su Art. 73, establece las bases para que este expida leyes en donde se establezca la concurrencia de los tres niveles de gobierno para la regulación de los asentamientos humanos, así, la fracción XXIX inciso "C" del Art. 73 Constitucional nos da la pauta para la existencia del Derecho Urbano tanto a nivel Federal como local (estatal y municipal), establecidos por una ley expedida por el Congreso, siendo en este caso la Ley General de Asentamientos Humanos.

Art. 73 "El Congreso tiene facultad:

(47) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995. p. 22-23

XXIX-C. 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;" (48)

Con esto se reconoce la importancia que la materia urbana tiene y sobre todo se abre la oportunidad de que los problemas traten de ser resueltos por aquellas autoridades que se encuentran mayormente involucradas con estos, facultando a través de la concurrencia a la Federación, las entidades federativas y municipios a ejercer las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado.

A este respecto y con relación a los municipios la propia Constitución en el Art. 115 en donde se hace referencia al municipio libre, faculta a estos en su fracción V a llevar a cabo toda una ordenación de los aspectos del desarrollo urbano dentro de su competencia a través de los métodos idóneos para lograrlo, esto es, planes, programas, reglamentos, etc. de carácter municipal que sigan los lineamientos tanto federales como estatales correspondientes.

Art. 115. "Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial y de su división política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes:

(48) Ibidem. p. 60

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Art. 27 de ésta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios" (49)

Tratándose en el caso concreto del Derecho Urbano en el Distrito Federal, la Constitución señala en particular las reglas a seguir para la existencia de este derecho. Efectivamente, en el Art. 122 Constitucional, se establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión los cuales lo ejercerán por sí o a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos que la propia Constitución señala, estando entre estos la Asamblea de Representantes además del Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Este mismo artículo en su fracción IV expresa las facultades que tiene la Asamblea de Representantes, que entre otras, en su inciso "g" está la de legislar en el ámbito local en cuanto a la planeación del desarrollo; desarrollo urbano y usos del suelo; establecimiento de reservas territoriales, preservación del medio ambiente y ecología.

(49) Ibidem. p. 100-101

Art. 122 fracción IV."La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno, en materias de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor, bienes del dominio público y privado del Distrito Federal, servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y usos del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución." (50)

Así en el caso concreto del Distrito Federal, la encargada de darle vida a aspectos del Derecho Urbano es la Asamblea de Representantes de acuerdo al Art. 122 Constitucional.

(50) *Ibidem* p. 110-111.

Cabe mencionar que en materia de asentamientos humanos tanto en el ámbito Federal como Estatal y Municipal se deben perseguir los fines previstos por el Art. 27 de la propia Constitución.

Considero oportuno en este momento hacer la aclaración de que, por ser el Urbanismo una materia multidisciplinaria existen factores que por incidir en el espacio llamado ciudad, forman parte de él; estos factores participantes en el Derecho Urbano encuentran también sus bases dentro de la Constitución, por ejemplo el Art. 4 párrafo 5o. es la base del derecho a la vivienda, en nuestro caso la vivienda urbana; en el Art. 27 párrafo 5o. se le da vida al derecho de las aguas; en el párrafo 3o. del citado artículo se da la base del derecho ambiental que en el caso concreto será el derecho ambiental urbano. Sin embargo la base principal la representan los artículos referentes a la ordenación de los asentamientos humanos pues son estos los encargados de la planeación de las ciudades, dando pauta con esto a la posibilidad de legislar sobre una base más sólida en relación a todas las demás materias que influyen dentro de la ciudad.

Así con la regulación de los asentamientos humanos es posible hablar de lo urbano y por lo tanto de la vivienda urbana, el transporte urbano, la contaminación a nivel urbano, la vialidad urbana, etc.

5. Naturaleza Jurídica del Derecho Urbano y Relación con otras Ramas del Derecho.

En relación al Derecho Urbano, existen diversas apreciaciones que debemos tener en cuenta para su estudio, de este modo nos enfocaremos a hacer el estudio de su naturaleza

jurídica para así aclarar su situación.

Algunos autores consideran al Derecho Urbano como un derecho autónomo; su autonomía ha sido defendida por unos y negada por otros. Se ha sostenido que se trata de un derecho que, participando de normas de derecho privado y de derecho administrativo, ofrece cierta peculiaridad que le separa de estos. Asimismo, se le ha considerado una rama jurídica interdisciplinaria y social, en la cual concurren circunstancias que lo caracterizan como autónomo. Sin embargo, estas consideraciones resultan erróneas, pues no hay que perder de vista que el Derecho Urbano es una rama moderna del derecho administrativo pues éste a pesar de contar con elementos propios, no puede apartarse de las bases que le sienta al derecho administrativo al grado de comprenderlo.

Por otra parte, el Derecho Urbano no puede ser considerado como derecho social debido a que éste está encaminado a tutelar a clases sociales económicamente débiles, para lograr su convivencia con otras clases sociales dentro de un orden justo y el Derecho Urbano aunque su campo de aplicación es un grupo de gente que se asienta en un espacio llamado ciudad, su fin es completamente diferente, además de ser dirigido no solo a una clase social, sino a todo un sistema social que reside en una ciudad.

"Ocuparse del Urbanismo en relación con el planteo del derecho administrativo público no es una tarea indiferente o circunstancial. En el contexto nacional y latinoamericano es una cuestión de la mayor importancia, urgencia y alcance; y los motivos sobre abundan ante la magnitud de la tarea inconclusa del desarrollo integral de nuestro pueblos" (51)

(51) Jean Michel Ramlot. Ecología y Urbanismo, Tucuman, Universidad del Norte, Argentina, 1983. p.9

Teniendo clara la idea de que el Derecho Urbano es parte del derecho administrativo, podemos decir que además se trata de un derecho público. Efectivamente, el Derecho Urbano es derecho público pues este se da como resultado no solo del cumplimiento de las atribuciones que el Estado tiene como autoridad, sino también del interés que el Estado tiene en cuanto a la organización del derecho en mención.

Así, las normas del Derecho Urbano serán normas de derecho público pues en ellas interviene el Estado tanto en su organización como en el establecimiento de órganos y atribuciones de quienes lo aplican.

Podemos concluir que el Derecho Urbano es un derecho público que a su vez forma parte del derecho administrativo el cual guarda una gran relación con otras ramas del derecho como puede ser:

1) Derecho Constitucional. La relación que se da entre el derecho urbano y el derecho constitucional es realmente estrecha, pues es el derecho constitucional quien abre la posibilidad de la existencia del derecho urbano, pues es en la propia Constitución en donde se sientan las bases para la aparición del derecho urbano, al establecer las facultades concurrentes a cargo de los tres niveles de gobierno para legislar en materia de asentamiento humano, para lograr los fines previstos por el Art. 27 Constitucional, siendo estos fines otro punto importante de relación entre ambos derechos.

2) Derecho Procesal. Como toda rama del derecho, las normas de Derecho Urbano se pueden dividir en subjetivas y adjetivas (o procesales); así, la aprobación de planes está sujeta a una serie de reglas procesales o procedimentales en las que se respeta la garantía

de audiencia. Por otra parte, las leyes urbanísticas requieren que se incluyan dentro de ellas los recursos administrativos que les permita a los particulares acudir ante la autoridad facultada para defender sus intereses. Estos recursos toman del derecho procesal los principios y bases fundamentales.

3) Derecho Civil. El Derecho Urbano se relaciona con el derecho civil pues este último deriva algunas instituciones al Derecho Urbano. Antiguamente los aspectos de derecho urbano se encontraban dispersos en normas de diversa índole entre ellas las de derecho civil, inclusive sigue aportando elementos que se relacionan con el derecho urbano como la regulación de la propiedad del suelo urbano y el Registro Público de la Propiedad.

4) Derecho Fiscal. Uno de los instrumentos principales con los que cuenta el Derecho Urbano para lograr la planeación y ordenación del desarrollo de las ciudades, lo constituye el sistema fiscal. Efectivamente, para dotar a las zonas urbanas de una infraestructura funcional así como de servicios, es necesario proporcionar a la autoridad competente los recursos necesarios para tal fin; estos en su gran mayoría provienen de las recaudaciones fiscales que realiza el Estado; por otra parte, puede servir como un sistema de control al desalentar algunas prácticas a través de la imposición de altas tasas en referencia de algunas actividades.

5) Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Encuentra su relación con el Derecho Urbano en el aspecto de la vivienda urbana, pues el derecho a la vivienda encuentra sus orígenes en el derecho laboral al establecer la obligación a cargo de los patrones de proporcionar a sus trabajadores una vivienda, siendo en este punto en particular donde se encuentran mayormente vinculados.

6) Derecho Agrario. Algunos autores consideran que no debe existir diferencia o distinción entre el Derecho Urbano y el derecho agrario pues ambos actúan sobre el espacio urbano y rural. Otra relación importante se da respecto a los cambios de terrenos destinados al uso agrícola que por necesidad se convierten en urbanos.

7) Derecho Penal. Siendo el derecho penal el encargado de establecer los mecanismos para la aplicación de sanciones y penas a quienes incurran en el incumplimiento de una norma jurídica positiva, el Derecho Urbano acudirá a estos mecanismos para la imposición de las sanciones que se requieran para asegurar la observancia de sus disposiciones tanto por la autoridad como por los particulares.

8) Derecho Internacional Público. El Derecho Urbano se ve enriquecida por el derecho internacional público a través de tratados o conferencias de carácter internacional, siendo el caso más notable el de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, de Vancouver, Canadá del año de 1976, con la cual se proyectó una gran influencia en la consolidación del desarrollo del Derecho Urbano en todas las naciones incluyendo por supuesto México entre ellas. Por otra parte, pueden existir acuerdos bilaterales en el caso de las zonas fronterizas en los cuales se comparten problemas urbanos.

6. Marco Jurídico del Derecho Urbano

El Derecho Urbano se encuentra conformado como hemos insistido, por una diversidad de disposiciones, sin embargo, haremos un recorrido por las mas importantes.

En México, el Derecho Urbano se encuentra determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 27, 73 y 115, reformados el 6 de febrero de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, los cuales constituyen la base fundamental del Derecho Urbano, pues con estas se abre la posibilidad de regularlo a través de las leyes especiales correspondientes.

Debido a que la Federación, las entidades federativas y los municipios pueden ejercer por concurrencia las facultades que en materia de asentamientos humanos ejerce la Federación, podemos decir, con respecto al marco jurídico del Derecho Urbano que este se da tanto a nivel federal, estatal como municipal.

6.1. Ambito Federal.

En el ámbito Federal el marco jurídico esta representado principalmente por la Ley General de Asentamiento Humanos, publicada en el Diario Oficial el 21 de junio de 1993, la cual consta de IX capítulos en los cuales -entre otras cosas- se dan las bases generales de los asentamiento humanos y se concreta lo establecido en el Art. 73 fracción XXIX-C, señalando la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios en materia de ordenamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de la población, así como las atribuciones que estos tiene en la materia. Por otra parte, sienta toda una base de planeación nacional en cuanto a la planeación y regulación del ordenamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

Art. 12 (L.G.A.H.) " La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevaran a cabo a través de:

- I. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano;**
- II. Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano;**
- III. Los Programas de ordenación de zonas conurbadas;**
- IV. Los Planes o Programas municipales de Desarrollo Urbano;**
- V. Los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población, y**
- VI. Los Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano.**

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regiran por las disposiciones de esta ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

La Federación y la entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local" (52)

(52) Ley General de Asentamientos Humanos. Porrúa, 1993. p. 20

También se encarga de definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, así como fomentar y controlar el desarrollo urbano y promover la participación social en materia de asentamientos humanos.

Como hemos adelantado, el Derecho Urbano a nivel federal (al igual que el local y el municipal) encuentra apoyo en disposiciones contenidas en leyes que toman el carácter de complementarias con respecto al derecho urbano; entre estas podemos encontrar a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley General de Planeación, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Salud, la Ley Federal de Vivienda, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de la Reforma Agraria, etc., sin embargo, hay que aclarar que estas forman parte del Derecho Urbano de una forma complementaria.

Se puede ver que el régimen jurídico del Derecho Urbano a nivel federal, se encuentra regulado en primer término por una ley encargada de sentar los lineamientos elementales respecto a la ordenación del espacio urbano, siendo en este caso la Ley General de Asentamientos Humanos, reglamentaria del Art. 27 párrafo 3o. Constitucional, y en segundo plano por aquellas leyes que de alguna manera incluyen dentro de sus preceptos aspectos que inciden dentro del espacio urbano y que de alguna manera deben ser tomados en cuenta para llevar a cabo un completo desarrollo urbano.

6.2. Ambito Local. Distrito Federal.

De conformidad con el Art. 73 XXIX-C Constitucional y los artículos 1o. y 6o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, los Estados o entidades federativas, se encuentran facultados a ejercer (por concurrencia), las atribuciones que en materia de

ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población tiene la Federación.

De este modo las entidades federativas tienen la facultad de elaborar todo el marco jurídico aplicable dentro de su territorio, haciendo posible la existencia de una legislación a nivel local que haga frente de una forma mas directa a la problemática particular de cada entidad. Este punto se ve reforzado por el artículo 80. de la Ley General de Asentamientos Humanos en el cual se mencionan las atribuciones conferidas a los Estados en la materia:

Art. 80. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley;

IV. Autorizar la fundación de centros de población;

V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;

VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;

VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano;

VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;

IX. Convenir con los respectivos municipios, la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;

X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;

XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local;

XII. Conduvir con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y

XIII. Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.(53)

Como hemos visto, las entidades federativas están dotadas de facultades para llevar a cabo, dentro de su jurisdicción toda una política a seguir en materia de ordenamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, encaminada a buscar el correcto desarrollo de su población dentro de su territorio, sin contravenir las disposiciones a nivel federal y persiguiendo los fines del Art. 27 Constitucional.

(53) Ley General de Asentamientos Humanos. Porrúa, 1993. p 16

Así, estamos ante la existencia de un marco jurídico a nivel local aplicable y distinto en cada entidad federativa; de esta manera y con base en el Art. 43 Constitucional el Distrito Federal no se encuentra ajeno a esta situación, pudiendo llevar a cabo todas las atribuciones a las que están facultadas las entidades federativas conferidas expresamente por la constitución y las leyes respectivas.

Debemos mencionar que en la actualidad el Distrito Federal padece una situación muy particular en materia de Derecho Urbano. Debido a las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993 por medio de las cuales se reforman entre otros artículos el 122, se otorga a la Asamblea de Representantes la facultad de legislar en algunas materias relativas al Distrito Federal; una de estas materias (Art. 122 fracción IV- g) es la referente al desarrollo urbano. Sin embargo esta regulación no se ha llevado a cabo hasta la fecha, trayendo como consecuencia de este "rezago legislativo" la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual fue expedida por el Congreso en base en el antiguo artículo 73 fracción VI Constitucional ahora reformado.

Con esto podemos decir, que la principal Ley que enmarca aspectos de Derecho Urbano en el Distrito Federal es la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual se publica en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1976 siendo modificada por última vez el 4 de enero de 1991, y que tiene por objeto principal "ordenar el desarrollo urbano del D. F. , conservar y mejorar 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 tierras aguas y bosques, así como otras que confiera la propia ley."⁽⁵⁴⁾ Así como de otros asuntos relevantes como la red vial,

(56) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Porrúa, 1993. p 43- 44

fraccionamiento de terrenos, vivienda y servicios urbanos; estableciendo a su vez sanciones, medidas de seguridad y recursos que serán estudiados con posterioridad.

Sin embargo, dentro del Distrito Federal al igual que en el resto del país, existe un universo legislativo en relación a las cuestiones de regulación urbana. Efectivamente, el marco jurídico del derecho urbano en el Distrito Federal se encuentra complementado por una infinidad de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, bandos, etc. en los cuales se hace referencia a aspectos que forman parte de lo urbano.

Como muestra de lo anterior, haremos referencia a algunos ordenamientos jurídicos que se enfocan a regular situaciones de tipo urbano en el D.F. haciendo la aclaración que muchos de los ordenamientos mencionados aun cuando continuen vigentes carecen ya de aplicación pues la realidad los ha rebasado:

*Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el D.F. D.O.F. 23-III-42

*Ley sobre construcción de cercas de predios no edificados. D.O.F. 30-XII-52, Reformada D.O.F. 31-XII-68

*Ley sobre el régimen de propiedad en condominio de inmuebles para el D.F. D.O.F. 28-XII-72, Reformado en el D.O.F. 23-XII-74.

*Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. D.O.F. 30-XII-94.

*Reglamento interno de la Comisión de Operación Económica del Plan Director a que se refiere la fracción III del Art. 35 de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F., D.O.F. 30-IV-76.

*Reglamento de transporte de carga para el Distrito Federal. D.O.F. 10-VIII-76.

*Reglamento de anuncios para el Distrito Federal , D.O.F. 30-XI-76.

*Reglamento del registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal. D.O.F. 10-XII-76.

*Reglamento de estacionamientos para vehículos en el D.F. , D.O.F. 1-VII-80.

*Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal. D.O.F. 20-IV-82. Reformado en el D.O.F. el 6 de agosto de 1987.

*Reglamento de la policia preventiva del Distrito Federal. D.O.F. 6-VII-84.

*Decreto que declara zona conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 Kms. cada una y cuyos centros estan constituidos por los puntos de intersección de la linea fronteriza entre los estados de México y Morelos con el Distrito Federal. D.O. F. 6-X-76.

*Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de la zona conurbada del centro del pais. D.O.F. 2-XII-82.

*Acuerdo numero 94 por el que se establecen estímulos para la inversión en la construcción y acondicionamiento de inmuebles destinados al servicio de estacionamientos de vehiculos en el Distrito Federal. Gaceta Oficial. 15-X-81.

*Acuerdo numero 1409 que señala el procedimiento para la tramitación de las licencias de construcción dentro de las zonas históricas, monumentales en las delegaciones del Distrito Federal. G.O. 15-VIII-75. (55)

(55) Para mayor abundamiento respecto al tema en relación a los diversos reglamentos que complementan al Derecho Urbano en el Distrito Federal el 26 de marzo de 1986 se publicó en el Diario Oficial el Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, con el fin de facilitar el conocimiento de sus dependencias así como su marco jurídico, en el que se establecen 72 disposiciones entre Leyes, Códigos y Reglamentos, 65 Acuerdos, 4 Manuales, Normas para el metro y una resolución que modifica el plan parcial de la delegación Coyoacán.

Como podemos observar, existen una infinidad de disposiciones que se encargan de regular situaciones urbanas en el Distrito Federal. Esto se da como consecuencia lógica de la situación del mismo pues todo aquello que tenga que regularse a través del derecho respecto al Distrito Federal, deberá considerarse en su mayoría como urbano.

Ante lo anterior, podemos concluir que el Derecho Urbano en el Distrito Federal, está determinado principalmente por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal expedida por el Congreso, la cual se encarga de hacer una ordenación del D.F. a través de su planeación y se complementa por una infinidad de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, etc., que regulan cuestiones urbanas en particular, los cuales necesitan urgentemente una renovación para coordinarlos entre sí, y sobre todo hacerlos aplicables a una realidad que lo exige día con día.

CAPITULO III ANTECEDENTES DE LA PLANEACION URBANA EN EL DISTRITO FEDERAL

A través del presente capítulo se pretende presentar un panorama general de la evolución que han sufrido algunos aspectos del Derecho Urbano en México. Dichos aspectos están encaminados principalmente a mostrarnos la situación que ha prevalecido en el Distrito Federal en cuanto a su ordenación y planeación, sin que esto sea un obstáculo para señalar aquellos acontecimientos cuya trascendencia a nivel Federal fue vital para el Derecho Urbano en México.

Para una mejor comprensión del desarrollo histórico del Derecho Urbano se han distinguido por la mayoría de los autores tres períodos marcados por acontecimientos relevantes:

El primero de estos períodos comprende desde los primeros esbozos de la materia urbanística hasta 1917, año en que se promulga la Constitución la cual permite un cambio en la concepción de los términos urbanísticos.

El segundo período abarca de 1917 a 1976, años de grandes cambios sociales, económicos, culturales, etc. en los que se regula de una manera dispersa cuestiones de tipo urbano.

El tercer y último período que abarca de 1976 a la fecha en el que se sientan las bases para la aparición de leyes reglamentarias en materia de asentamientos humanos, dando con ello la posibilidad de existencia a todo un sistema jurídico a nivel Federal, Estatal y Municipal.

1. Primer período (- 1917):

Si bien es cierto que la aparición del Derecho Urbano como una rama del Derecho Administrativo encargada de la planeación y ordenación de las ciudades es relativamente reciente, debemos señalar que esto no significa que anteriormente cuestiones de tipo urbano fueran ignoradas por las normas jurídicas, por esto haremos un breve recorrido por aquellas normas que tocan aspectos relacionados con la materia en cuestión, sin negarles la importancia que han tenido en el proceso evolutivo de la materia urbanística.

En un principio no debemos olvidar que el urbanismo surge como una actividad inherente al ser humano, así en México y en concreto en la antigua Tenochtitlan existían reglas de tipo urbanístico relacionadas a la creación de sus plazas y templos, así como a técnicas de construcción de sus edificaciones; estas reglas se derivaron de un urbanismo de tipo empírico resultante de experiencias.

"En 1521 la gran Tenochtitlan contaba con una organización urbana consistente en un esquema cuyo núcleo era el centro ceremonial donde se situaban el mercado, las Casas Reales y la serie de templos -rodeados de suntuosos jardines- dentro de los que se destacaba el Templo Mayor, de ahí partían, con simetría radial y hacia los cuatro puntos cardinales, las principales calzadas que limitaban los cuatro "huey calpulli" o cuarteles, en los que se distribuía la población. A su vez estos sectores se dividían en "calpullis" o barrios, formados por agrupaciones de parcelas, a manzanas. Las calles formaban una red ordenada por las calzadas que, además de comunicar con tierra firme y funcionar a veces como diques o acueductos, corrían de norte a sur y de oriente a poniente.

Aunque las cifras varían de un autor a otro se estima que para entonces Tenochtitlan tenía 300 000 habitantes. El esplendor de esta ciudad rodeada de agua fue la majestuosa visión que, desde la cima del Cerro de la Estrella, cautivó a Cortés."(56)

Uno de los intentos reconocidos como "el primer cuerpo de leyes urbanísticas" son las Reales Ordenanzas de Felipe II expedidas en España el 3 de marzo de 1576, estas constituyen un real código de urbanismo y ordenación territorial, en ellas se recogían muchas disposiciones reales anteriores, sistematizando y regulando la fundación, trazo geométrico y la capacidad de expansión de las ciudades.

Dentro de las normas destacadas contenidas en las Reales Ordenanzas de 1576 se encuentran las correspondientes a los artículos 110 a 118 en los que se señalan una serie de lineamientos a seguir en cuanto a la creación de una ciudad, como lo puede ser el alineamiento de sus calles, la elección del lugar en el que se va a erigir, así como las características que debiera tener su plaza central. Por otra parte del artículo 119 al 128 de la Ordenanza, se previenen toda una serie de medidas que en la actualidad conocemos como zonificación, pues en estos se hace el señalamiento de lugares para la parroquia, las casas de gobierno, los comercios, la habitación, los negocios insalubres, etc. Los artículos siguientes hacen referencia a los ejidos de los poblados, como tierras de uso común para proporcionar pasto, leña, y servir de protección y reserva de la ciudad.(57)

(56) Jorge Gamboa de Buen. Ciudad de México, una visión. p 22

(57) Andres Alarcón Segovia. Ob. Cit. p 446-447

La importancia que tienen por razones históricas las Reales Ordenanzas de 1576 en el México Colonial es evidente. Estas fueron llevadas a la práctica y conforme a ellas se establecieron ciudades mexicanas dejándose sentir su influencia en los trazos, plazas y calles de nuestras ciudades.

Posteriormente en el México Independiente y hasta antes de la aparición de la Constitución de 1917, las normas de derecho urbanístico se caracterizaron por un signo liberal, sobre todo a partir de las Leyes de Desamortización del 25 de junio de 1856 y la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de junio de 1859. En este período el suelo urbano se reguló por las disposiciones de los Códigos Civiles, cuya expedición competía a las legislaturas de los Estados

2. Segundo período (1917-1976):

Con la promulgación de la Constitución de 1917 se abre un segundo período importante dentro de la regulación de aspectos urbanos en México, pues es a través de la nueva Constitución que el sistema de propiedad sufre un cambio radical pasando de aquel concepto casi absoluto de propiedad a uno nuevo, limitado en función del Derecho Social, sentándose de esta manera las bases para la existencia de limitaciones a la propiedad.

Durante este período se da una regulación jurídica respecto a aspectos urbanos importantes, solo que se da de una manera dispersa, estando contenida en una infinidad de disposiciones que incluyen normas de Derecho Urbano a nivel Federal. Como muestra de éstas podemos señalar: la Ley de Tierras Ociosas de 1920; la creación del Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas en 1933; el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales (D.O.F. 26 de mayo de 1928); Ley Federal de Expropiaciones (D.O.

25 de noviembre de 1936); Ley General de Vías de Comunicaciones (D.O. 19 de febrero de 1940); Ley de Conservación de el Suelo y Agua (D.O. del 6 de julio de 1946); Ley de Terrenos Nacionales Baldíos y Demasías (D.O. del 7 de febrero de 1951); Ley Forestal (D.O. del 23 de enero de 1960); así como su reglamento (D.O. 23 de enero de 1961); Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966 (reformada en 1980); Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (D.O. del 23 de marzo de 1971); Ley Federal de Aguas (D.O. del 11 de enero de 1972); Ley General de Población (D.O. del 7 de enero de 1974); Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. del 13 de marzo de 1973); Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica (D.O. del 22 de diciembre de 1975); Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental originada por la Emisión de Ruidos (D.O. del 2 de febrero de 1976). (58)

Dentro de este mismo período a nivel local, las legislaturas de las entidades federativas expedieron leyes de planificación y edificación así como normas reglamentarias de la construcción, mantenimiento y salubridad de edificios; a este respecto el Distrito Federal no resulto ajeno.

Una de las primeras políticas urbanas instrumentadas por el Departamento del Distrito Federal a través de la legislación local fue la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal de 1933, la cual se constituye como el primer antecedente de la planeación del crecimiento ordenado y planeado de la ciudad de México. En ésta se establecía la necesidad de regular, controlar y ordenar el crecimiento urbano de la principal ciudad del país que en aquel entonces contaba con 1.2 millones de habitantes y cuya vigencia fue de 1933 a 1953.

(58) Para mayor abundamiento respecto a las leyes federales expedidas en este periodo consultar la obra de Manuel Ovilla Mandujano La Legislación Urbana Mexicana, Una Historia de Hoy. Rev. Fac. Derecho.

Dicha ley surge de la necesidad que tenía la ciudad de contar con un programa amplio y claramente definido para propiciar un desarrollo ordenado y armónico, en virtud de su constante aumento en el número de habitantes, así como el surgimiento de asentamientos populares que no tomaban en cuenta las condiciones de los lugares en donde se establecieron.

En ella se facultaba a las autoridades administrativas del Distrito Federal a decretar expropiaciones de terrenos y edificios necesarios para la consecución de la planeación de la ciudad. Asimismo para tales efectos se propuso la creación de órganos técnicos administrativos encargados de estudiar y analizar la planeación y zonificación del Distrito Federal. Por otra parte la ley hace una separación conceptual y técnica de planeación y zonificación; así por un lado las medidas de planeación abarcaban entre otros puntos la apertura de nuevas vías de comunicación, la rectificación, ampliación, alineamiento, prolongación y mejoramiento de la vialidad, la creación de plazas, parques, jardines y campos de juego, la ubicación y construcción de edificios públicos, la ampliación y mejoramiento de los servicios urbanos como agua, drenaje, iluminación, etc. Por otro lado se establecían los criterios de zonificación, los cuales se encargaban de determinar las restricciones a los usos de la propiedad pública y privada; la reglamentación de tipo de edificación, alturas y volúmenes; la fijación de superficie construida en inmuebles públicos y privados y la disposición de espacios libres en las lotificaciones. Con esto se aceptaba la necesidad de formular un plan regulador del Distrito Federal cuyo principal objetivo fuera propiciar el crecimiento ordenado y armónico de la ciudad.

Sin embargo la idea de concebir un plan regulador para el Distrito Federal no se concreta sino hasta la década de los cuarenta en donde surge como respuesta a la afluencia masiva de pobladores hacia la Ciudad de México y la gran demanda de servicios

que requerían. De esta manera se elaboró en 1943 el primer Plan Regulador de la Ciudad, cuyos objetivos fueron:

- A) La construcción de una vialidad con mayor capacidad.
- B) La ampliación de sistemas de transporte.
- C) La previsión de nuevas áreas de urbanización. (59)

Debido a las importantes transformaciones urbanas registradas en el Distrito Federal durante la vigencia de la Ley de Planificación y Zonificación del D.F. de 1933, ésta sufrió severas reformas y adiciones. Por otra parte el crecimiento de las delegaciones centrales y periféricas no contó con un plan regulador adecuado con lo cual se permitió la configuración de una mancha urbana discontinua, dejando los criterios formales de planeación urbana al margen del crecimiento desordenado de la Ciudad de México

En la década de los cincuentas se da en la Ciudad de México con gran fuerza el crecimiento demográfico y físico de la ciudad hacia la periferia, es entonces cuando la Ley de Planeación y Zonificación de 1933 es sustituida por la Ley de Planeación del D.F. del 30 de diciembre de 1953, la cual "debía tomar en cuenta factores geográficos, sociales, económicos, culturales y políticos para la elaboración de un plano regulador; sin embargo, en ella se hacía mayor hincapié en aspectos arquitectónicos de la ciudad, indicando el respeto a los monumentos nacionales, lugares típicos, estilos de construcción, etc." (60)

Esta ley al igual que la anterior," establecía la necesidad de contar con un Plano

(59) Fernando Serrano Migallón. El Desarrollo Urbano y la Planeación en el D.F. p. 141

(60) Diario de Debates. Cámara de Diputados, 15 diciembre, 1953. p. 12

Regulador del Distrito Federal para organizar y coordinar las distintas funciones de la vida urbana, es decir, la integración racional entre la población, habitación, medios de comunicación, fuentes de trabajo, centros culturales, deportivos y recreativos, centros médicos y asistenciales y comerciales. Todo con el fin de que la ciudad y los centros urbanos que comprendiera el Distrito Federal se desarrollaran racionalmente" (61)

La Ley de Planificación tuvo vigencia de 1953 a 1976, siendo con esto testigo del proceso de metropolización de la Ciudad de México. Debemos mencionar que esta ley tuvo una mínima participación en cuanto al control del proceso de urbanización en dicho período.

La Ley de Planeación del D.F. de 1953, fue abrogada por la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976, la cual surge y se ve apoyada por dos importantes acontecimientos: primero, la Conferencia de Vancouver, (Canadá) en donde se estipula el deber de los Estados de legislar en materia de asentamientos humanos; y segundo, por las reformas constitucionales a los artículos 27, 73, y 115 que dieron pie a la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos.

3. Tercer Período: (1976-1995):

Como hemos mencionado, en 1976 se produce un cambio significativo dentro de los aspectos urbanos en México, debido a que es precisamente en este año en que se reconoce a nivel constitucional la importancia de regular cuestiones urbanas y en general de los

(61) Alejandro Méndez Rodríguez. La Política Urbana en la Ciudad de México, Problemas Sociológicos del Urbanismo en México, 1985. p. 96-97

asentamientos humanos (62) a nivel Federal, así como la importancia de la concurrencia para tal efecto.

Efectivamente, a raíz de las reformas y enmiendas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115 (D.O.F. 6 febrero 1976), se establece expresamente la facultad que tiene la Federación de legislar sobre aspectos urbanos así como la concurrencia que tendrán los niveles de gobierno para la legislar en la materia.

La iniciativa de las mencionadas reformas proponía el establecimiento de instituciones jurídicas que dieran base a procedimientos públicos que tendieran a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando provisiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos. Asimismo reconocía la necesidad de establecer normas para que la planeación y ordenamiento de los centros urbanos de población integraran a estos de una manera conveniente al desarrollo socioeconómico del país y obtener con ello, el máximo aprovechamiento de los recursos con la finalidad de lograr una convivencia mas humana en las grandes urbes.

En consecuencia, se reformó el Art. 27 Constitucional en su párrafo tercero a efecto de otorgar a la Nación el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; dando con esto

(62) El término "Asentamientos Humanos" se popularizo mundialmente a raíz de los preparativos y Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada del 31 de mayo al 11 de junio de 1976 en Vancouver Canada la cual sirvio de apoyo a la nueva política urbana mexicana puesta en marcha ese mismo año.

pauta a la regulación de los asentamientos humanos y a la aparición de nuevos conceptos básicos respecto a la ordenación de estos.

Por su parte, se adiciona el Art. 73 Constitucional por medio del cual se faculta al Congreso a expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de Asentamientos Humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo III del Art. 27 Constitucional.

Asimismo se adicionan dos fracciones al Art. 115 Constitucional, en ellas se establece la facultad de los Estados y Municipios para que dentro del ámbito de sus respectivas competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal reglamentaria de la materia.

En la segunda adición se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que, en forma coordinada la Federación, Entidades Federativas y Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población situados en territorios municipales de dos o más entidades, o formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

Es importante señalar que el término "Asentamientos Humanos" se popularizó mundialmente a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada del 31 de mayo al 11 de junio de 1976 en Vancouver, Canadá; la cual sirvió de apoyo a la nueva política urbana mexicana puesta en marcha ese mismo año.

La importancia de las reformas constitucionales según lo señala el maestro Antonio Azuela radican en:

1. Se reconoce a lo urbano como un ámbito en el que es urgente dar aplicación al principio de la función social de la propiedad.
2. Se otorga jerarquía constitucional a la función pública de la planeación urbana.
3. Se establecen conceptos básicos para la ordenación urbana: usos, reservas, destinos y provisiones del suelo, que serán los mecanismos fundamentales desarrollados por la Ley General de Asentamientos Humanos." (63)

Una vez sentadas las bases jurídicas del Derecho Urbano, se expide ese mismo año la Ley General de Asentamientos Humanos (D.O.F. 26 mayo 1976), la cual tenía la finalidad de establecer la adecuada concurrencia de los Estados y Municipios y de la Federación en dicha materia; fijar las normas básicas que regularan la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado debiera ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. Esta ley estuvo vigente hasta el año de 1993.

Este cambio producido por la nueva política en materia de Asentamientos Humanos se ve reflejado también por el Derecho Urbano del Distrito Federal, siendo en este año, cuando aparece la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada el 7 de enero de 1976 en el D.O.F., la cual abroga a la Ley de Planificación del Departamento del Distrito Federal del 30 de diciembre de 1953, la cual tiene como su principal política a

(63) Ma. del Carmen Carmona Lara Reflexiones para el establecimiento de un Código Urbano para el D.F., Ob. cit. p 880

seguir según la exposición de motivos la siguiente:

1.- Regular un desarrollo urbano equilibrado dentro de los marcos nacional, regional y metropolitano.

2.- Organizar una mejor distribución de la población en el territorio, de tal modo que su crecimiento constituye un factor de desarrollo.

3.- 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 servicios públicos, así como la preservación del medio natural para lograr el equilibrio ecológico que comprenda tanto a la Ciudad de México como al área metropolitana y las zonas predestinadas a recibir su expansión. (64) Debemos mencionar que ésta es una historia viva, debido a que a la fecha la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976 no ha sufrido modificaciones y continúa vigente por lo que su análisis se llevara a cabo en capítulos subsecuentes.

A raíz de la aparición de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se constituye la base legal inmediata para la elaboración del Primer Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Así en 1979 se decreta el primer Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como los planes parciales delegacionales (partes integrantes del Plan Director de Desarrollo Urbano del D.F.).

(64) Jesús Silva Herzog Flores. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, México, Porrúa, 1977. p.510.

En febrero de 1980 se aprobó y entró en vigor la segunda versión del Plan Director para el Desarrollo Urbano del D.F., cuya principal aportación fue la zonificación pormenorizada de la ciudad.

En mayo de 1982 se aprueba la versión actualizada del Plan Director para el Desarrollo Urbano del D.F. en ésta se incorpora como parte de la zonificación primaria, el área de desarrollo urbano que tenía una zona de amortiguamiento y una de conservación ecológica.

En el año de 1986, se convoca a una consulta pública e institucional de los programas de desarrollo urbano para el D.F., la cual culmina con la publicación de la versión 1987-1988 de los programas (planes) que continúan vigentes a la fecha. De igual forma, en ese mismo período se elaboraron programas sectoriales encargados de regular situaciones en particular como pueden ser el Plan de Reconstrucción de la Ciudad de México de 1985, como consecuencia de los sismos de ese año; el Programa de Reservas Territoriales de 1988, el Programa de Vialidad y Transporte, el Programa de Medio Ambiente, etc.

Es necesario señalar que en este periodo tanto a nivel local en el Distrito Federal, como a nivel federal, surgieron una diversidad de disposiciones reguladoras de aspectos urbanos, sin embargo, para efectos del presente trabajo, éstas fueron enfocadas a la planeación y ordenación de la Ciudad.

CAPITULO IV. DERECHO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. Regulación Jurídica.

Como hemos podido advertir a través del presente trabajo, las cuestiones jurídico urbanas en el Distrito Federal se encuentran reguladas principalmente por la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976, la cual dispone en su artículo 4o. que será aplicable en el territorio del Distrito Federal demarcado en el Art. 13 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Dicha ley surge como respuesta a las exigencias de llevar a cabo una ordenación adecuada del territorio del Distrito Federal para así lograr una mejora en las condiciones de vida de esta ciudad.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente es expedida en 1976 por el Congreso de la Unión a iniciativa del entonces Presidente Luis Echeverría Álvarez. Debemos recordar que en ese entonces la expedición de la ley mencionada y demás leyes locales para el Distrito Federal competían al Congreso de la Unión de acuerdo al Art. 73 Constitucional vigente a la fecha de expedición y el cual le otorgaba tal atribución en su fracción VI que a la letra decía:

"Art. 73.-El congreso tiene facultad:

VI Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes..." (65)

(65) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1987. Comisión Federal Electoral. p. 70-71.

Resulta interesante señalar que la referida ley surge en un principio sin una base constitucional que le diera sustento, pues las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115 en los que se reconoce la importancia de regular los asentamientos humanos y por consecuencia las cuestiones urbanas se dan hasta el 6 de febrero de 1976, esto es, casi un mes más tarde.

Lo mismo ocurre en relación a la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 21 de julio de 1993, la cual en su artículo tercero transitorio dispone que "se debe adecuar la legislación en materia de desarrollo urbano de las entidades federativas a lo dispuesto en esta ley en un plazo no mayor de un año a partir de la entrada en vigor de la misma"(66). Sin embargo, esto no significa que la Ley del Desarrollo Urbano del D.F. fuese violatoria de la Constitución y contraria a la Ley General de Asentamientos Humanos, pues aún y cuando su expedición es anterior, ésta sigue los lineamientos pretendidos tanto por la Constitución como por la Ley General de Asentamientos Humanos.

De lo anterior, podemos concluir que el Derecho Urbano en el Distrito Federal (y en general en todo el derecho urbano local), debe concordar con los lineamientos previstos tanto por la Constitución como por la Ley General de Asentamientos Humanos (Derecho Urbano Federal) para así preservar el orden jurídico.

Durante su vigencia la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal ha sufrido diversas reformas, dándose estas en 1976, 1985 y 1991, siendo la primera de una gran significancia pues además de tener como objetivo principal el adecuar la ley a la política nacional de los asentamientos humanos, a consecuencia del surgimiento de la primera Ley

(66) Ley General de Asentamientos Humanos, Porrua, Mexico, 1993. p. 40.

General de Asentamientos Humanos de 1976, se establece la existencia de un recurso a favor de los particulares los cuales tendrán en éste un medio de defensa al cuál podrán acudir en caso de ver afectados sus intereses.

Posteriormente en 1985, dentro de toda una reforma a los aspectos de vivienda, que se da dentro del sistema jurídico mexicano la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal sufre algunas reformas a los artículos que se encargan de la regulación de dicha materia, con el objeto de tutelar, proteger y armonizar los derechos entre arrendadores y arrendatarios, teniendo presente la necesidad de estimular la inversión en materia de arrendamiento de los sectores público, social y privado.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente, es modificada por ultima vez el 4 de enero de 1991, tal reforma (Art. 2) propone declarar de utilidad pública la regulación de la tenencia de la tierra en consecuencia de la proliferación de asentamientos humanos irregulares que se han producido y se producen en el Distrito Federal.

Aún y cuando la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal ha sufrido modificaciones, la mayoría del texto original publicado el 7 de enero de 1976 continúa vigente, sin sufrir ningún cambio; esto obliga a cuestionar su real aplicación al problema urbano que se da en el Distrito Federal, así como a su actual realidad. Siendo el urbanismo una materia dinámica, en constante cambio, puede un ordenamiento de esta naturaleza permanecer tanto tiempo (casi 20 años) inalterable?

Debemos señalar que aún y cuando la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal ha sido una ley que ha cumplido con el objetivo que le dio vida, este no ha sido tan plenamente llevado a cabo, siendo en este momento necesario hacer una revisión del

ordenamiento de una manera mas profunda para reformarlo y en el mejor de los casos expedir una nueva Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal para llevar a cabo la adecuación del Derecho Urbano del Distrito Federal a la realidad de esta gran urbe.

Dentro de esta nueva realidad (1995), el organo encargado de llevar a cabo la revisión y en su caso la expedición de una nueva Ley del Desarrollo ya no es el Congreso de la Unión pues ahora, conforme a la reforma constitucional publicada el día 25 de octubre de 1993, compete a la Asamblea de Representantes segun el artículo 122 Constitucional, legislar en el ámbito local respecto a las materias que la propia Constitución preve, encontrandose dentro de estas la planeacion del desarrollo; el desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservacion del medio ambiente y protección ecológica, entre otras.

Sin embargo, la Asamblea de Representantes, ha permanecido hasta la fecha indiferente ante el problema, creando con esta actitud un rezago jurídico ante la inevitable realidad que sufre el Distrito Federal en materia urbana, pues para nadie resulta ajena la necesidad de controlar un aspecto tan trascendente. Como un dato adicional, debemos señalar que en este momento se esperan cambios importantes dentro del Derecho Urbano en el D.F., inclusive se habla de la expedición de un nuevo ordenamiento, lo cual, hasta el momento es solo una especulación.

2. Administración Urbana

De acuerdo a las reformas constitucionales publicada en el D.O.F. el 25 de octubre de 1993, en las que entre otros artículos se reforman el 73 y 122 con el fin de establecer la nueva forma de gobierno del Distrito Federal, el gobierno de éste estará a cargo de los Poderes de la Unión, pudiendolos ejercer por si mismo o a través de organos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos establecidos por la propia Constitución.

Dentro de los organos de gobierno que establece la Constitución encontramos además de la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia del D.F., al Jefe del Distrito Federal que en términos del Art. 122 fracción VI "será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal..." (67) y sus funciones serán ejercidas de acuerdo a las bases que le impone la propia Constitución. Sin embargo tal reforma no resulta aplicable todavía pues para tales efectos deberá ser tomado en cuenta el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título 5o., adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción VIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

"Quinto. El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto, se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En

(67) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 108a. ed., Porrúa, México, 1995. p. 114

tanto dicho jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del Art. 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, en lo conducente a las facultades establecidas en la fracción I del Art. 89 de esta Constitución." (68)

De acuerdo al artículo quinto transitorio del Decreto mencionado, el gobierno del Distrito Federal se regirá por lo siguiente (redacción anterior del art. 76 fracción VI base 1a.):

" 1a. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quién lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva" (69)

De esta manera tenemos que aunque las reformas constitucionales de 1993, establezcan una nueva forma de ejercer el gobierno del Distrito Federal, ésta, respecto al titular de la Administración Pública del Distrito Federal no entrara en vigor sino hasta diciembre de 1997. Entre tanto, seguirá estando a cargo del titular del Ejecutivo las cuales serán ejercidas por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Tomando en cuenta la anterior, la Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del D.F., dispone en su artículo 1o.:

(68) Diario Oficial de la Federación del 25 octubre de 1993.

(69) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1987. Ob. cit.

"Art. 1o. El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el art. 73, fracción VI, base 1a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien nombrará y removerá libremente." (70)

Podemos concluir que en tanto no entre en funciones el Jefe del Distrito Federal, el titular de la administración pública del D.F., y por consecuencia de la administración urbana del mismo, será el Ejecutivo Federal, quien lo ejercerá por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Teniendo clara la idea anterior, debemos mencionar que la autoridad competente para llevar a cabo la administración pública en el Distrito Federal corresponde al Departamento del Distrito Federal que en términos del Art. 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el encargado de:

"I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica y,

II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos." (71)

De conformidad con esta última fracción, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, dispone que el órgano encargado de llevar a cabo la administración urbana en el D.F. será el Departamento del Distrito Federal. Así en su artículo 5o. dispone que:

(70) Ley Orgánica y Estatuto del Gobierno del Distrito Federal. 15a. ed. Porrúa, 1994.

(71) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 31a. ed., Porrúa, 1994.

"el Departamento del Distrito Federal será la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo.

Realizará estudios y ordenará las acciones necesarias para promover la edificación de vivienda de interés social en arrendamiento ofreciendo, igualmente, los estímulos necesarios para que los sectores privado y social edifiquen y arrienden tales viviendas." (72).

Asimismo dentro del mismo ordenamiento se hace mención a las facultades que tendrá el propio Departamento para realizar las funciones mencionadas anteriormente, dentro de ellas encontramos

1. Integrar o elaborar el Plan Director para el Desarrollo Urbano.
2. Determinar los destinos, usos y reservas de tierras y sus construcciones.
3. Imponer modalidades a la propiedad.
4. Ejecutar las obras para el desarrollo urbano.
5. Celebrar con el Gobierno Federal, Entidades Federativas, Organismos descentralizados, empresas de participación estatal y particulares, los convenios necesarios para alcanzar el desarrollo urbano.
6. Tomar medidas para evitar la especulación de terrenos.
7. Dictar medidas económicas y administrativas necesarias para el desarrollo urbano.
8. Participar en la elaboración de Planes Nacionales y Regionales de Desarrollo Urbano.

(72) Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. 12a. ed., Porrúa, 1993.

La representación del Departamento del Distrito Federal corresponde al Jefe del propio Departamento quien podrá delegar algunas facultades a funcionarios subalternos (existen también para estas atribuciones no delegables).

El Jefe del Distrito Federal (Jefe del Departamento del Distrito Federal), se auxiliará de conformidad con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para el ejercicio de sus atribuciones las cuales comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en términos de la propia ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Finanzas;
- VIII. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- IX. Secretaría de Seguridad Pública;
- X. Oficialía Mayor y,
- XI. Contraloría General.

Así, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el órgano auxiliar del Departamento del Distrito Federal en materia de Desarrollo Urbano es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la cual forma parte de la Administración Pública Centralizada del Departamento a la cual le corresponde primordialmente el despacho de las materias relativas a la coordinación metropolitana, la

reordenación y el desarrollo urbano y la promoción inmobiliaria, tal como lo señala el artículo 21 de la propia ley, contando específicamente con las siguientes atribuciones:

"1. Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las leyes de asentamientos humanos y de desarrollo urbano del D.F.

2. Formular, coordinar y evaluar el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

3. Elaborar y someter a la consideración del Jefe del Distrito Federal los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, programas especiales y de mejoramiento.

4. Analizar y autorizar previo acuerdo del Jefe del Distrito Federal los cambios al Programa de Desarrollo Urbano, y de los programas parciales, especiales y de mejoramiento urbano.

5. Prestar a las delegaciones, cuando así lo soliciten la asesoría y el apoyo técnico necesario para la actualización de sus planes parciales y especiales de desarrollo urbano.

6. Estrechar y fortalecer la coordinación del D.F. con los tres niveles de gobierno que inciden en la zona metropolitana de la Ciudad de México y la región centro del país.

7. Coordinar la realización de la planeación metropolitana con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales limítrofes, así como las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, en las materias señaladas en la Constitución y el Estatuto.

8. Impulsar la formulación de convenios, normas y reglamentos, en los que se concerte la voluntad política de los gobiernos que inciden en la zona metropolitana.

9. Fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que deba sujetarse la planeación urbana y el desarrollo económico, para fomentar el mejoramiento y la protección del entorno ecológico de la Ciudad de México.

10. Integrar los programas sectoriales de mejoramiento urbano y delegacionales, en el Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados.

11. Realizar y desarrollar los proyectos urbanos de ingeniería y arquitectura, así como algunos proyectos seleccionados de conjuntos arquitectónicos específicos.

12. Normar y proyectar conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia.

13. Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias, previstas en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos a uso del suelo.

14. Proponer las expropiaciones por causa de utilidad pública.

15. Evaluar y adquirir las reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano y el equilibrio ecológico de la ciudad en base a un programa de corto, mediano y largo plazo, así como dictaminar la desincorporación de inmuebles del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal.

16. Diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano y ecológico; así como coordinar y cubrir el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por interés público.

17. Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado para la vivienda, el equipamiento, servicios y para los programas especiales que propicien el mejor funcionamiento de la Ciudad y fomenten su desarrollo económico.

18. Coordinar las actividades de las comisiones de límites y nomenclatura del Distrito Federal.

19. Registrar y supervisar las actividades de los peritos y directores responsables de obras, así como coordinar sus comisiones.

20. Autorizar y vigilar los trabajos de explotación de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla; revocar las autorizaciones cuando los particulares no cumplan las disposiciones legales y administrativas aplicables, así como rehabilitar las zonas minadas para el desarrollo urbano.

21. Formular, promover y coordinar la gestión y ejecución de los programas de vivienda del Distrito Federal.

22. Las demás que fijen expresamente las leyes y reglamentos." (73)

Debemos señalar que en diversos ordenamientos se prevé la existencia de órganos auxiliares del Departamento del Distrito Federal encargados de cuestiones urbanas, por ejemplo la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal prevé la existencia de la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, para atender primordialmente las materias relativas a la proyección del área urbana y los problemas del medio ambiente.

Por otra parte, el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en donde se especifican las atribuciones de las unidades administrativas centrales, así como los órganos desconcentrados, hace mención a la existencia de una Dirección General de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica a la cual corresponde:

I. Proponer, coordinar y ejecutar las políticas del Departamento del Distrito Federal en materia de planificación urbana y protección ecológica, así como realizar los estudios

(73) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. D.O. 30-XII-1994.

necesarios para la aplicación de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal;

II. Integrar el Programa de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica del Distrito Federal y vigilar su cumplimiento;

III. Proponer el orden de ejecución de las obras con apego al marco de planificación y participar en la elaboración de los respectivos proyectos de inversión;

IV. Coordinar sus actividades con las áreas operativas del Departamento del Distrito Federal y con las dependencias y entidades de la administración pública federal que intervienen en los proyectos urbanos, así como las autoridades de los estados circunvecinos;

V. Realizar y desarrollar los proyectos de ingeniería y arquitectura urbanos, así como algunos proyectos seleccionados de conjuntos arquitectónicos específicos;

VI. Proponer las expropiaciones por causa de utilidad pública en el Distrito Federal;

VII. Llevar a cabo los estudios necesarios, a fin de proponer normas y reglamentos respecto de establecimientos industriales, de servicios y comerciales, así como para la recreación y vivienda;

VIII. Aplicar en el área de su competencia la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y revisarla periódicamente, así como proponer en su caso, la actualización de los reglamentos de esta ley;

IX. Sancionar los programas de mediano y largo plazo y verificar la congruencia de los programas operativos anuales conforme a los programas de desarrollo urbano, en lo concerniente a las inversiones en infraestructura y equipamiento urbanos, que realicen la Coordinación General de Transporte, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y las Direcciones Generales de Obras Públicas y de Construcción y Operación Hidráulica;

X. Elaborar y actualizar el catálogo general de proyectos en infraestructura y equipamiento urbanos;

XI. Normar y proyectar conjuntamente con otras dependencias y entidades de la administración pública federal las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia;

XII. Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos a uso del suelo;

XIII. Sancionar y establecer las normas sobre procedimientos para las autorizaciones de industrias, talleres, bodegas, números oficiales, alineamientos, construcciones, fraccionamientos, subdivisiones y fusiones;

XIV. Elaborar y mantener actualizado el inventario de la reserva territorial y colonias populares del Distrito Federal, así como participar con la Oficialía Mayor y demás áreas competentes en la adquisición de la propia reserva territorial que se requiera para la realización de los programas del Departamento;

XV. Coordinar las actividades de la Comisión de Límites del Distrito Federal;

XVI. Registrar y supervisar las actividades de los peritos y directores responsables de obra, así como coordinar sus comisiones;

XVII. Autorizar y vigilar los trabajos de explotación de yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla; revocar las autorizaciones, cuando los particulares no cumplan las disposiciones legales y administrativas aplicables;

XVIII. Realizar los estudios tendientes a prevenir, controlar y reducir el deterioro en la calidad del aire, agua y suelo, a través de acciones coordinadas y sistemáticas, así como los niveles inconvenientes de ruido, y

XIX. Coadyuvar al desarrollo de nuevas tecnologías adecuadas a la prevención y control del deterioro ambiental. (74)

(74) Art. 25. Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. D.O. 25-VIII-1985

Por último, mencionaremos que la propia Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal previene que el jefe del Departamento, podrá delegar facultades a la Dirección General de Planificación del propio Departamento.

No obstante que los mencionados ordenamientos previenen la existencia de dichas unidades administrativas, éstas en la realidad han dejado de tener vida jurídica, pues a raíz de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las funciones llevadas a cabo por los citados organismos son recogidas y ejercidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, quien para los efectos jurídicos será la encargada de la regulación administrativa de los aspectos del desarrollo urbano del Distrito Federal. Para reforzar lo anterior, se debe de tener en consideración lo expresado por el artículo Octavo transitorio del Decreto del 30 de diciembre de 1994, por el cual se publica la citada Ley Orgánica, que a la letra dice:

"Octavo. Cuando en esta ley se dé una denominación nueva distinta a una dependencia cuyas funciones estén establecidas por ley anterior, dichas atribuciones se entenderán concedidas a la dependencia que determine esta ley y demás disposiciones relativas." (75)

Debemos señalar que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda no cuenta a la fecha con un reglamento interior que regule su funcionamiento y que el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal está en proyecto para ser reformado o en su caso, expedir un nuevo reglamento que incluya los cambios en materia urbana.

(75) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. DOF 30-XII-1994.

Respecto a las delegaciones del Distrito Federal, como órganos desconcentrados del propio Departamento, podemos decir que su participación dentro de la Administración Urbana, se encuentra limitada a hacer estudios y evaluaciones de las situaciones prevaecientes dentro de sus jurisdicciones y en su caso, proponer al propio Departamento las modificaciones o cambios que deba sufrir el sistema urbano para lograr un mejor nivel de vida de sus habitantes. Estos cambios deberán ser propuestos al Departamento del Distrito Federal mediante anteproyectos de planes parciales (delegacionales), los cuales, serán analizados por el propio Departamento para su aceptación.

Asimismo la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal prevé la existencia de una comisión encargada de auxiliar de manera directa al Jefe del Departamento del Distrito Federal, integrada por el Director General de Tesorería, el Contralor General, los Directores Generales del Departamento y de los Organismos Descentralizados que se determinen, así como los delegados (Art. 34) y que en general tiene la atribución de analizar las posibilidades económicas para que los aspectos de ordenación y planeación puedan llevarse a cabo, así como su programación financiera.

Por último debemos mencionar que existe un órgano de consulta denominado Registro del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual por su naturaleza será estudiado con posterioridad.

3. Objeto y Fines del Derecho Urbano en el Distrito Federal

El Derecho Urbano del Distrito Federal regulado mediante la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976 (vigente a la fecha), surge con el objeto principal de llevar a cabo la regulación del desarrollo urbano de la Ciudad, dicho desarrollo deberá tener la característica de ser equilibrado, adecuándose a su vez a los marcos nacional, regional y metropolitano que sean establecidos.

Por otra parte, tiende a organizar de un modo mas específico el crecimiento de la población, buscando para esto una mejor distribución dentro del territorio del Distrito Federal, para que con esto, el crecimiento natural de la población en vez de constituir un problema, sea un factor importante dentro del desarrollo urbano de la Ciudad.

Uno de los principales objetos que busca el Derecho Urbano del Distrito Federal es establecer los instrumentos de planeación urbana (planes) los cuales constituyen uno de los principales elementos dentro de la política urbana; dichos planes serán los encargados de dirigir y orientar el crecimiento y desarrollo del Distrito Federal, encaminándolo a aquellos objetivos predeterminados tendientes a lograr un uso racional del suelo, la prestación de servicios públicos de una manera adecuada a las necesidades de la población, así como la preservación del medio ambiente para así lograr el equilibrio ecológico.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal dispone expresamente en su Artículo 1o. que la ley tiene por objeto " ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, conservar y mejorar 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 tierras, aguas y bosques, y las demás que le confiera este ordenamiento."(76)

Respecto a los fines que busca la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal podemos establecer de una manera genérica que éstos se encuentran encaminados principalmente a lograr el mejoramiento en el nivel y calidad de vida de la población de la Ciudad de México. Dichos fines resultan concordantes con lo previsto tanto por el párrafo tercero del Art. 27 Constitucional, así como por los fines buscados por la Ley General de Asentamientos Humanos, consistentes en elevar el nivel de vida de la población.

Así de un modo concreto la ley establece que la ordenación y regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal tenderá a:

- I. Preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente;
- II. Lograr la distribución equilibrada de la población en el territorio;
- III. Mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana;
- IV. Incrementar la función social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza;
- V. Promover el desarrollo económico de las zonas agrícolas y forestales, con el fin principal de mantener el equilibrio ecológico del Distrito Federal;
- VI. Fomentar la adecuada interrelación socioeconómica del Distrito Federal dentro del sistema nacional;
- VII. Distribuir equitativamente los beneficios y carga del proceso del desarrollo urbano;
- VIII. Procurar que la vida en común se realice con un mayor grado de humanismo;

(76) Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Ob. cit. p. 43

IX. Promover y orientar una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que se generen en el Distrito Federal;

X. Evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI. Procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna. (Art. 3 L.D.U.D.F.)

Como podemos advertir, estamos frente a una ley con un alto contenido de humanismo, pues a través de ella se pretenden regular aspectos angulares para lograr un aumento en la calidad de vida de todos aquellos que formamos parte de esta gran ciudad. Sin embargo, a casi veinte años de su promulgación la pregunta obligada es si realmente se han alcanzado los fines por los que la ley en estudio fue concebida, pues debido a la realidad que vive la Ciudad de México, queda en duda la realización plena de los mencionados fines.

4. Instrumentos para la aplicación del Derecho Urbano en el Distrito Federal

Dentro del Derecho Urbano un elemento que resulta esencial para llevar a cabo los fines previstos por éste, lo constituyen aquellos instrumentos por medio de los cuales se adoptarán las medidas necesarias para la regulación de la política, objetivos y metas en pro del Derecho Urbano. Tales instrumentos son una herramienta necesaria con la que cuenta la Administración Pública para hacer frente de una manera sistematizada y congruente a aquellos problemas que surgen dentro de una ciudad, siendo el Plan el instrumento normativo por excelencia para llevar a cabo el proceso de ordenación territorial.

Efectivamente, uno de los aspectos mas trascendentes dentro del Derecho Urbano, lo representa la planeación; debido a que las ciudades enfrentan a diario problemas y conflictos que afectan a la población, es necesario para poder dar solución a estos conflictos, realizar los estudios, estadísticas, detectar las perturbaciones mayores y en general analizar las afectaciones más graves. Una vez detectados dichos problemas es necesario planear soluciones para proponer los cambios y modificaciones pertinentes. Esta labor descansa principalmente en la idea del Plan, que constituye un instrumento fundamental para analizar y enfrentar los problemas a través de los medios idóneos.

Se puede afirmar que la Planeación es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana.

"El Plan es un medio para ordenar la ciudad, así como para dirigir la ordenación del territorio nacional."(77) Se ha concebido el Plan urbanístico como el instrumento ordenador del territorio. "Los Planes determinan las grandes directrices de la ordenación del territorio, el marco físico y el modelo territorial, así como el emplazamiento de los centros de producción y de residencia de modo conveniente para la mejor distribución de la población en coordinación con la planificación económica y social."(78)

Por lo que se refiere a su naturaleza jurídica, "el Plan urbanístico es un instrumento jurídico derivado de un acto administrativo, que tiene por objeto ordenar la adecuada distribución y configuración de la ciudad para procurar el bien colectivo."(79)

(77) Antonio Carceller Fernandez. Instituciones de Derecho Urbanístico. Ob cit. p. 97.

(78) Fernando Flores Trejo. Derecho Urbanístico y Registro. Ob. cit.

(79) Ibidem.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, prevé la existencia del Plan como instrumento normativo encaminado a integrar en un todo coherente y armónico las políticas, objetivos, estrategias, programas y acciones que de él se deriven.

Así el principal instrumento que norma el crecimiento urbano del Distrito Federal lo constituye el Plan Director de Desarrollo Urbano, el cual según el art. 14 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es 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.

Debemos advertir respecto a la denominación del Plan Director de Desarrollo Urbano, que aunque en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal se encuentre previsto como "Plan", dicha categoría conforme al último párrafo del art. 21 de la Ley de Planeación se encuentra reservada para el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que a fin de no contravenir lo dispuesto por el mencionado ordenamiento, el Plan Director y sus componentes son denominados en la práctica "Programas". De este modo, en lo sucesivo al Plan Director y sus componentes se les denominará Programas.

Una vez hecha la aclaración respecto a la denominación de los instrumentos, nos referiremos al principal instrumento en la política urbana del Distrito Federal que es el Plan o mejor dicho el Programa Director de Desarrollo Urbano (versión 1987-1988), el cual deberá tener como referencia tanto la planeación nacional, regional y metropolitana (Art. 16 L.D.U.D.F.). Dicho programa es elaborado por el Departamento del Distrito Federal y contendrá conforme al art. 15 de la Ley del Desarrollo Urbano:

"I. Las determinaciones relativas a:

- a) Los usos, destinos y reservas del territorio del Distrito Federal, para lo cual se clasificará en áreas y zonas, de acuerdo con sus características, aprovechamiento de los predios y condiciones generales;
- b) Las políticas, objetivos y estrategias que eviten la concentración de la propiedad inmueble, para que ésta pueda cumplir su función social;
- c) Las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de viviendas especialmente de aquellas de interés social destinadas al arrendamiento;
- d) Los derechos de vía y de estacionamiento correspondientes a los servicios públicos;
- e) Los espacios destinados a las vías públicas; las especificaciones y normas técnicas relativas a su diseño, operación y modificación;
- f) Las características de los sistemas de transporte de pasajeros y de carga que se utilicen en las vías públicas;
- g) Las zonas, edificaciones o elementos que formen el patrimonio cultural urbano, para preservarlo y asignarle un uso conveniente;
- h) Las zonas y edificaciones que deben ser mejoradas;
- i) Las características y normas técnicas de desarrollo urbano a que deben sujetarse las construcciones privadas y públicas a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento e integración al conjunto urbano;
- j) Las características y normas técnicas de la construcción y distribución de la infraestructura, servicios y equipamientos urbanos;
- k) Las características y especificaciones de las fracciones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos;

- l) Las características y normas técnicas de la vivienda;
- m) Las medidas necesarias para el mejoramiento del medio ambiente y para la reducción de la contaminación del agua, del suelo y de la atmósfera;
- n) Las medidas necesarias para mejorar el paisaje urbano;

II. Las estipulaciones que correspondan a los actos que tenga que realizar al Departamento del Distrito Federal, de conformidad a lo que dispongan las comisiones de conurbación;

III. Las estipulaciones que correspondan a los convenios que llegue a celebrar el Departamento del Distrito Federal con:

- a) Las entidades de la Federación, Secretarías de Estado, organismos, dependencias oficiales o paraestatales y los particulares, para coordinar la solución de los problemas que afecten el desarrollo urbano;
- b) Los propietarios de los inmuebles ubicados en las zonas consideradas deterioradas para llevar a cabo los programas de regeneración."(80)

Así mismo, el Programa Director de Desarrollo Urbano contiene una serie de elementos informativos complementarios en los que encontramos estudios relativos a:

1. Situación demográfica, social, económica y política de la región en relación a la situación nacional.
2. Las condiciones geofísicas, ecológicas y ambientales.
3. La tenencia y uso de la tierra, así como de los bienes muebles e inmuebles.
4. Los elementos de acondicionamiento de infraestructura, equipo, servicios y traslados urbanos.

(80) Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Ob. cit.

Por otra parte, el Programa Director además de ser un instrumento vital para la planeación del desarrollo urbano, tiene la característica importante de proporcionar a las autoridades información para llevar a cabo con base en dichos datos, actividades paralelas como pueden ser: (Art. 17)

1. Las políticas de empleo, establecimiento de nuevos centros de trabajo, abasto, reúso de aguas, institución de programas de solidaridad social y seguridad urbana.
2. El censo y estadística para una mejor distribución del territorio nacional.
3. La política tributaria, con el objeto de que actúe como reguladora del desarrollo urbano.
4. Regular la tenencia de la tierra.
5. Actualizar los ordenamientos legales relacionados con el desarrollo urbano.
6. Apoyar la desconcentración administrativa.
7. Hacer del conocimiento de la población los objetivos, políticas y programas de Desarrollo urbano.

El Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se integra por el Plan General, Planes Parciales de desarrollo urbano, (a los que en lo sucesivo y por las cuestiones ya mencionadas se les denominará programas) y el sistema de información y evaluación que permita su control.

El Programa General del Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (que en lo sucesivo llamaremos Programa General), es el instrumento básico de Planeación Urbana para el Distrito Federal. Se complementa con instrumentos financieros, administrativos y legales que fomentan y controlan el aprovechamiento del uso del suelo, y pueden ser definidos como las disposiciones jurídicas reglamentarias, técnicas y

administrativas para que el programa se institucionalice, se haga operativo y responda a los requerimientos del desarrollo urbano. Es a través de ellos que se establecen los mecanismos de fomento y control de áreas, zonas y actividades, y se alcanzan los objetivos del programa.

Así, en el Programa General de Desarrollo Urbano aplicable actualmente (versión 1987-1988), se pretenden plasmar acciones que permitan la realización de un ámbito urbano más sano, más seguro y más productivo, que permita mejores condiciones para su realización. Su finalidad, es elevar el bienestar de sus habitantes, mediante el ordenamiento del crecimiento físico-espacial, el mejoramiento del medio ambiente y la dotación de infraestructura y servicios urbanos. Así mismo, es el instrumento normativo del uso del suelo que define la zonificación primaria del Distrito Federal, así como las políticas y estrategias encaminadas a fortalecer el desarrollo urbano y asegurar la protección ecológica.

El Programa General de Desarrollo Urbano, es elaborado por el Gobierno del Distrito Federal a través del órgano auxiliar competente, previa consulta pública e institucional para asegurar la participación de todas aquellas personas que estén relacionadas con su ejecución.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal encuentra su fundamento jurídico principalmente en la Ley General de Asentamientos Humanos que emana a su vez de los Arts. 27, 73 y 115 Constitucionales, así como de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal quien es la encargada de asignarle al Programa General en su artículo 18 su cometido específico, consistente en determinar los objetivos,

políticas, estrategias y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazos (sic) que regirán la ordenación y regulación del desarrollo urbano del Distrito Federal, condicionados y dependientes del bienestar socioeconómico de la población. A partir del Programa 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 analizarán con la programación y presupuesto anual del Departamento.

El Programa General se sustenta principalmente en las siguientes tesis básicas:

1. El control y ordenamiento del crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM):

El área urbana continua de la Ciudad de México, abarca el Distrito Federal y 17 de los 56 municipios que integran la ZMCM. Su población se estima actualmente en 18 millones de habitantes y para el año 2000, aplicando la tasa de crecimiento mas alta de 1.5 para el Distrito Federal y 4.7 para el Estado de México, llegará a 27 millones de habitantes, esto es, 12.7 millones para el Distrito Federal y 14.6 millones para el Estado de México.

Para avanzar en el control y ordenamiento de la capital del país el Programa General hace énfasis en la aplicación de medidas que deben ser enfrentadas conjuntamente por el Gobierno del Distrito Federal y las entidades federativas involucradas en el crecimiento de la ZMCM, como la organización tributaria por derechos de servicios públicos, la seguridad y vigilancia, la congruencia entre incentivos y sacrificios para apoyar la desconcentración industrial, sistemas de suministro de agua potable y desalajo de aguas negras entre otras.

2. Lograr un límite de crecimiento:

En el Distrito Federal es incuestionable la necesidad que existe de contener el crecimiento físico-espacial de la Ciudad. Así se persigue que para el año 2000 el Distrito Federal no deba albergar a más de 12.7 millones de habitantes, lográndose esto por medio de la aplicación de restricciones de altura de los edificios y densidades más bajas que las permitidas en los Planes Parciales vigentes.

Una vez alcanzado el supuesto de los 12.7 millones de habitantes, los nuevos asentamientos humanos deberán ubicarse en la reserva territorial de la ZMCM, áreas baldías y espacios actualmente subutilizados sujetos a redensificación.

3. Reconstrucción de la zona central de la Ciudad de México:

A raíz de los sismos de 1985 la política a seguir por el Programa General fue encaminada principalmente a la reconstrucción de zonas seriamente dañadas por éstos, dándose a la vez un cambio radical dentro de las políticas de construcción; en el área central del Distrito Federal se limitarán las alturas permitidas en los edificios, se reducirán las densidades poblacionales y se limitará el uso en aquellas zonas donde existe evidencia de daños reiterados por los sismos. En el Plan General de Desarrollo se proponen también normas exigentes para prevenir desastres industriales en zonas como Azcapotzalco, Miguel Hidalgo y Gustavo A. Madero.

4. Reordenación Urbana:

Ante la situación que se vive en la Ciudad de México se hace indispensable su

2. Lograr un límite de crecimiento:

En el Distrito Federal es incuestionable la necesidad que existe de contener el crecimiento físico-espacial de la Ciudad. Así se persigue que para el año 2000 el Distrito Federal no deba albergar a más de 12.7 millones de habitantes, lográndose ésto por medio de la aplicación de restricciones de altura de los edificios y densidades más bajas que las permitidas en los Planes Parciales vigentes.

Una vez alcanzado el supuesto de los 12.7 millones de habitantes, los nuevos asentamientos humanos deberán ubicarse en la reserva territorial de la ZMCM, áreas baldías y espacios actualmente subutilizados sujetos a redensificación.

3. Reconstrucción de la zona central de la Ciudad de México:

A raíz de los sismos de 1985 la política a seguir por el Programa General fue encaminada principalmente a la reconstrucción de zonas seriamente dañadas por éstos, dándose a la vez un cambio radical dentro de las políticas de construcción; en el área central del Distrito Federal se limitarán las alturas permitidas en los edificios, se reducirán las densidades poblacionales y se limitará el uso en aquellas zonas donde existe evidencia de daños reiterados por los sismos. En el Plan General de Desarrollo se proponen también normas exigentes para prevenir desastres industriales en zonas como Azcapotzalco, Miguel Hidalgo y Gustavo A. Madero.

4. Reordenación Urbana:

Ante la situación que se vive en la Ciudad de México se hace indispensable su

reordenación física, económica y de servicios, la cual se pretende llevar a cabo tomando en cuenta los siguientes elementos:

a) **Reordenación del Centro Histórico.-** Se busca con esto propugnar por la reubicación de las sedes federales, la promoción de actividades económicas relevantes, de servicios especializados de habitación y turismo en esta zona.

b) **Definir sectores urbanos.-** Formular para el área metropolitana una estructuración con base en la definición de sectores territoriales que contarán con un centro urbano de administración, espacios de recreación, empleo, y vivienda para disminuir la complejidad de movimientos a través de toda la ciudad, así como distribuir las actividades económicas.

c) **Salvaguardar los poblados en el área de conservación ecológica.-** Se busca su salvaguarda desalentando nuevos asentamientos humanos que modifiquen su estructura actual.

d) **Llevar a cabo la zonificación secundaria fijando normas de control a través de éstas.**

e) **Creación de zonas especializadas de desarrollo controlado.-** Son aquellas con características y problemáticas especiales que por su importancia requieren de la acción de las autoridades y particulares para mejorar, controlar e impulsar en ellas proyectos específicos que contribuyan a lograr los objetivos de la red urbana.

f) **Evitar la proliferación de asentamientos irregulares regulando sólo aquellos en donde el programa lo permita.**

5. Conservación del Medio Ambiente:

Esta se lleva a cabo a través de la zonificación primaria realizada por el programa consistente en clasificar el territorio en zonas de desarrollo urbano y zonas de conservación ecológica, ésta última abarca el 57% del territorio del Distrito Federal y está destinada a preservar el equilibrio ecológico.

Estas tesis son recogidas y concretadas en las estrategias que el Plan General lleva a cabo para lograr el desarrollo urbano.

El Programa General lleva aparejados instrumentos que se pueden definir como "las disposiciones jurídicas, reglamentarias, técnicas y administrativas para que el programa se institucionalice, sea operativo y responda a las necesidades del desarrollo urbano." (81) Estos instrumentos tienen como objetivo básico el cumplimiento y desarrollo de las funciones públicas de carácter urbano que fomentan y controlan el aprovechamiento del uso del suelo. Dichos instrumentos se clasifican en instrumentos de control e instrumentos de fomento.

Los Instrumentos de Control del Programa General se basan en la actualización, tanto del marco jurídico como del marco normativo de la planeación, destacando dentro de estos los siguientes:

- *Reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- *Declaratoria que señala la línea limítrofe entre las Áreas de Desarrollo Urbano y el Área de Conservación Ecológica.
- *Programas parciales de desarrollo urbano.

(81) Gaceta Oficial del D.D.F. 8 de febrero de 1993. p. 13

***Sistema de incrementos a la densidad habitacional.**

Los Instrumentos de Fomento son los siguientes:

***Sistema de Incremento de Vivienda.**

***Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo.**

***Modalidad de "Uso Tolerado".**

Respecto a los objetivos que se derivan del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, podemos señalar que éstos se dirigen a:

- a) Reordenar la zona central del Distrito Federal.
- b) Avanzar en la cobertura de infraestructura, servicios y equipamiento.
- c) Establecer y operar los procedimientos técnicos, reglamentarios y administrativos que permitan regular el uso del suelo.
- d) Proteger el proceso de urbanización en las áreas destinadas a la conservación ecológica.
- e) Revitalizar y reconstruir el Centro Histórico.
- f) Respalda e inducir la construcción y reconstrucción de vivienda para la población de bajos recursos.
- g) Proteger el patrimonio cultural.
- h) Favorecer las actividades productivas con uso intensivo de mano de obra no contaminante y de mínimo consumo de agua y energía.
- i) Establecer bases para que la ciudadanía y las autoridades responsables definan las estrategias de prevención y mitigación de daños en caso de desastre.
- j) Definir claramente las zonas de riesgo, así como las normas a las que deberán sujetarse la utilización del suelo y la construcción.

En apoyo al logro de los objetivos mencionados se han definido entre otras las siguientes políticas en el desarrollo urbano del Distrito Federal.

- 1) Reafirmar la rectoría del Estado en la regulación del uso de suelo por medio de su asignación adecuada, la creación de reservas para absorber el crecimiento de la ciudad y poner en marcha acciones para normar el desarrollo urbano.
- 2) Vincular la planeación del desarrollo urbano con la programación y el presupuesto.
- 3) Hacer propias las medidas del Gobierno Federal en materia de descentralización de actividades económicas y administrativas.
- 4) Reforzar la participación ciudadana en el proceso de urbanismo a través de los foros de consulta de los planes parciales.
- 5) Salvaguardar el patrimonio cultural.
- 6) Avanzar en la distribución equitativa de servicios públicos básicos.
- 7) Inducir a la creación de empleos.
- 8) Privilegiar el transporte colectivo.
- 9) Acercar las áreas de vivienda a las zonas de trabajo.
- 10) Mejorar las condiciones ecológicas y la calidad ambiental de los espacios naturales.

La estrategia del Programa General del Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal será recogida y particularmente detallada por los Programas Parciales de Desarrollo Urbano en cada una de las dieciséis delegaciones políticas, los cuales analizaremos con posterioridad. Asimismo se previene que a partir del Programa General deberán establecerse Programas Operativos de carácter sectorial encargados de regir la actuación pública en determinadas materias.

Dentro de los Programas Sectoriales establecidos por el Programa General encontramos:

Programa de Reconstrucción de la Ciudad de México. Encaminado principalmente al estudio, rehabilitación, reordenación y reconstrucción de las zonas dañadas por los sismos de 1985.

Programa de Reserva Territorial. Encaminado al aprovechamiento que se haga del territorio que se encuentre deteriorado, abandonado o subutilizado y que mediante su reutilización y mejoramiento serán incorporados a los usos urbanos.

Programa de Infraestructura. Parte del objetivo de mejorar la eficacia, continuidad y calidad de la infraestructura urbana, regulándose a través de éste los sistemas de: agua potable, drenaje, energía eléctrica y telefonía.

Programa de Vialidad y Transporte. Dicho programa se encuentra encaminado principalmente a:

- a) Regular el sistema vial existente reorganizándolo y racionándolo, así como completar el servicio restante.
- b) Impulsar el transporte colectivo sobre el transporte particular.
- c) Construir un sistema de trenes regionales que unan al Distrito Federal con las capitales de los estados que forman parte del centro del país.

Programa de Vivienda Este programa busca alcanzar los siguientes objetivos.

- a) Atender a la población de bajos ingresos.

b) Inducir la construcción de vivienda en las áreas de reserva y sitios señalados para este fin.

c) Rescate de áreas deterioradas o subutilizadas para el uso habitacional.

d) Desalentar la construcción de casas habitación unifamiliares y horizontales.

Para el logro de estos objetivos se establecen en el programa tres líneas de acción.

1) La reconstrucción.

2) La reserva para la vivienda.

3) La vivienda nueva.

Programa de Equipamiento Urbano. Este programa está encargado principalmente de las cuestiones del abasto, la educación, la salud, la cultura, recreación y deporte.

Programa de Medio Ambiente. Este programa se establece con el fin de conservar mediante medidas coherentes, -aplicables dentro del área urbana, y en el área de conservación ecológicas-, el equilibrio ecológico en el territorio del Distrito Federal.

Programa de Desechos Sólidos. Tiene por objeto general, asegurar la oportuna, continua y permanente prestación del servicio de limpia en el Distrito Federal.

Programa de Areas Verdes. Con el propósito de elevar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México, se realizarán mediante este programa acciones tendientes a la recuperación, conservación y creación de áreas verdes, dotándola de espacios para la recreación, el esparcimiento y la cultura, mediante campañas de reforestación y arbolación, protección de bosques, parques y jardines.

Programa de Salvaguarda de Sitios Patrimoniales. La estrategia del programa propone políticas de mejoramiento y conservación para preservar el patrimonio urbano arquitectónico que caracteriza a la Ciudad de México y revitalizar las áreas que lo contienen, recuperando su valor y función social para la población en general. Estas políticas se vinculan con las propuestas de uso de suelo, densidades, construcciones y planes parciales.

Programa de Prevención y Mitigación de Daños en caso de Desastre. El objetivo de éste es brindar una mayor seguridad a la población aplicando tanto medidas preventivas como de atención de emergencia.

Programa de Poblados en el Área de Conservación Ecológica. Las estrategias de éste se encaminan a establecer una zonificación detallada de usos, destinos y reservas de dichas áreas, de acuerdo a sus necesidades actuales y futuras, buscando a la vez su preservación.

Por último, como parte inseparable del Programa General del Programa Director de Desarrollo Urbano, existen ocho planos, los cuales pueden ser consultados tanto en las oficinas de planificación de las delegaciones, como en el Registro del Programa Director de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda). Dicho conjunto de planos corresponden a:

- *Aptitud Territorial.
- *Reserva Territorial.
- *Infraestructura.
- *Vialidad y Transporte.

- *Equipamiento Urbano y Areas Verdes.
- *Riesgo y Vulnerabilidad.
- *Estructura Urbana y Zonas Especiales de Desarrollo.
- *Imagen Objetivo 2000.

El Plan General deberá ser revisado por el Departamento del Distrito Federal en un plazo de dos años a partir de su entrada en vigor. De no ser revisado en el plazo previsto se considerará ratificado y continuará vigente, tal es el caso de la versión 1987-1988 del Programa General, vigente a la fecha.

Planes (Programas) Parciales

Conforme a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Programas Parciales, son parte constitutiva del Programa Director y concretan los objetivos del Programa General al aplicar sus lineamientos y ejecutar sus metas.

Los Programas Parciales se derivan de las disposiciones del Programa Director, profundizándolo y particularizándolo, de acuerdo a las zonas que regula (correspondientes a las delegaciones políticas del Distrito Federal), dentro de ellos se realizará la regulación del uso, destinos y reservas de suelo, tanto para el Area Urbana como para el Area de Conservación Ecológica.

El Programa Parcial constituye una fase importante en el esfuerzo por incorporar la planeación urbana al proceso general de planeación, programación, presupuesto, operación y evaluación en el Distrito Federal.

Es un documento que proporciona los lineamientos para recabar y analizar en forma sistemática y permanente, las recomendaciones y propuestas sectoriales; precisar la congruencia de las propuestas del Desarrollo Urbano de las delegaciones con las políticas y programas de las demás dependencias de gobierno; y determinar la zonificación secundaria a que estará sujeto el territorio de la delegación, fundamento operativo para el otorgamiento de los alinamientos, números oficiales y licencias, particularmente las de uso oficial y de construcción. Define las normas y la intensidad de construcción, señala la ubicación y dosificación del uso de suelo, del equipamiento, de la infraestructura; y elementos del medio ambiente convenientes para el desarrollo urbano.

Los Programas Parciales son elaborados por el Departamento del Distrito Federal, pero podrán ser propuestos -mediante la presentación de anteproyectos ante éste- por:

1. Los Delegados.
2. El Consejo Consultivo de la Ciudad de México.
3. Juntas de Vecinos
4. Dependencias del Departamento del Distrito Federal.
5. Comisión de Planeación Urbana.
6. Secretarías de Estado.
7. Organismos Públicos y Privados con personalidad jurídica que tengan interés en el Desarrollo Urbano.
8. Los Partidos Políticos.

Los anteproyectos aprobados por el Jefe del Distrito Federal siguiendo los requisitos establecidos por la Ley del Desarrollo Urbano y el Reglamento de los Planes Parciales,

tendrán la calidad de Programas Parciales, haciéndose de éstos una publicación en el Diario Oficial y Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal y se inscribirán en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de Comercio para que a partir de la fecha de inscripción surtan sus efectos. (Art. 27 L.D.U.D.F.)

Los Programas Parciales podrán ser modificados y 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 incoasteables;
- III. Surjan técnicas diferentes que permitan una realización más satisfactoria;
- IV. No se inicien en la fecha señalada o dejen de cumplirse 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. (Art. 30 L.D.U.D.F.)

Y podrá ser solicitada, por escrito dirigido al Jefe del Departamento del Distrito Federal, por los delegados competentes, las autoridades, organismos paraestatales, colegio de profesionales y juntas de vecinos, así como los afectados directamente por el Plan Parcial.

La formulación, tramitación, aprobación, ejecución, modificación o cancelación de los Planes Parciales a que se refiere la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se sujetará a las disposiciones del Reglamento de Planes Parciales publicada en el Diario Oficial el día 9 de diciembre de 1976.

Los Planes Parciales cumplirán los siguientes objetivos:

- *Establecer la zonificación secundaria de usos, destinos y reservas, así como la densidad de población e intensidades de construcción para cada una de las delegaciones ubicadas en esta área.
- *Determinar las reservas territoriales requeridas para satisfacer las necesidades del crecimiento poblacional señalando sus usos, destinos, densidades e intensidades permitidas.
- *Definir los derechos de vía necesarios para la vialidad y el transporte, así como los predios destinados a estos servicios.
- *Proteger la cultura urbana, patrimonial e histórica de la ciudad, las áreas verdes y los espacios abiertos.
- *Detener el crecimiento horizontal de la ciudad, particularmente en las zonas peligrosas o deficitarias en servicios o infraestructura y señalar las áreas de reserva para el crecimiento futuro.
- *Apoyar la regularización de la tenencia de la tierra de las familias de bajos ingresos y reubicar a aquellas que se encuentren en zonas de alto riesgo.
- *Apoyar la redistribución del empleo, servicios y equipamiento básico.
- *Delinear las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado.
- *Apoyar las políticas de reconstrucción para la infraestructura y el equipamiento destruidos por los sismos.
- *Incluir proyectos detallados de prevención de emergencias urbanas.
- *Establecer políticas para el control del Desarrollo Urbano en las zonas vulnerables y disminuir las densidades e intensidades permitidas.

***Establecer políticas para el desarrollo de programas de vivienda, de renovación y regeneración, cubriendo el déficit producido por los sismos de 1985.**

***Respaldar las normas de emergencia propuestas por los diversos subcomités del Comité de Reconstrucción de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.**

***Introducir en las soluciones a la problemática urbana, las propuestas señaladas por la comunidad, en el proceso de consulta popular de los Programas Parciales.**

Los Programas Parciales de las delegaciones que se ubican dentro del Área de Conservación Ecológica, cumplirán con los siguientes objetivos del Programa General:

***Constituir una reserva natural mediante el rescate y control de las 85,554 has. que conforman el Área de Conservación Ecológica.**

***Definir los usos específicos en la zona limítrofe con el área urbana, con el fin de evitar la presión del crecimiento urbano.**

***Establecer una estrategia ecológica que considere las medidas preventivas a corto, mediano y largo plazos para el aprovechamiento integral y racional de sus recursos naturales.**

***Promover la participación activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo, a través de la consulta pública de los Programas Parciales.**

***Proponer el desarrollo de las actividades productivas para la generación de empleos permanentes que arraiguen a sus pobladores.**

***Definir los sistemas de vialidad y transporte que sean congruentes con la zonificación secundaria.**

***Proteger y mejorar los valores patrimoniales e históricos ubicados en los poblados rurales.**

***Operar los Programas de Desarrollo para cada uno de los poblados rurales, especificando los usos, destinos, densidades e intensidades permitidos y delimitar sus perímetros de conservación, mejoramiento y crecimiento.**

***Proteger las zonas de recarga acuífera, a través de usos y actividades que no las anulen o contaminen.**

Como última parte integrante del Programa Director de Desarrollo Urbano de Distrito Federal, encontramos al Sistema de Información y Evaluación que permite el control y seguimiento tanto del Plan General, como de los Planes Sectoriales y Planes Parciales; dicha función es llevada a cabo por el Registro del Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, al cual nos referiremos con posterioridad y por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

5. Instituciones de Derecho Urbano

5.1. Conurbación.

Si bien el fenómeno de la conurbación no se encuentra regulado expresamente en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ésta resulta una figura importante dentro del Desarrollo Urbano del Distrito Federal debido a la situación que guarda éste dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Etimológicamente la palabra conurbación proviene de dos raíces latinas, "cum", conjunto y "urbis", ciudad. "El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos ó más centros de población forman o tienden a formar una entidad geográfica, económica y social" (82)

De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, el fenómeno de conurbación se dá cuando dos ó más centros de población situados en territorios municipales de dos ó más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física-demográfica debiéndose regular de manera conjunta y coordinada por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en el ámbito de sus competencias (Art. 20 LGAH).

La Federación, Estados y Municipios deberán convenir la delimitación de la zona conurbada, dicho convenio deberá ser publicado en el Diario Oficial y demás órganos de difusión oficial, conteniendo su localización, los compromisos correspondientes para regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados; las acciones e inversiones; y la integración de la Comisión de Conurbación respectiva, la cual tendrá carácter de permanente y contará con la participación de los tres niveles de gobierno y que entre otras cosas podrá formular el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada.

La conurbación debe ser reconocida formalmente mediante declaratoria y pueden presentarse tres tipos de conurbación: Conurbación intermunicipal, conurbación interestatal y conurbación internacional.

(82) Javier Aguirre Vizzuet. Distrito Federal: Organización Jurídica y Política. 1989.

Respecto a la conurbación Internacional debemos mencionar que se presenta con la participación de dos ó más países, en consecuencia debe ser tratada por el Derecho Internacional.

La conurbación Interestatal se presenta cuando el fenómeno se da en centros de población ubicados en territorios de dos ó más municipios pertenecientes a dos ó más entidades federativas, correspondiéndole al Presidente de la República hacer la declaratoria de conurbación correspondiente. La conurbación Intermunicipal es aquella que se presenta entre dos ó más municipios de una misma entidad federativa correspondiéndole al titular del gobierno del estado hacer la declaratoria correspondiente.

En México existen declaradas seis zonas conurbadas interestatales que son:

1. Zona conurbada del Centro. Declarada formalmente mediante el Decreto publicado el día 5 de octubre de 1976. Incluye al Distrito Federal y a los estados de Hidalgo, México y Morelos.

2. Zona conurbada de la Laguna. Fué declarada formalmente mediante Decreto de fecha 5 de octubre de 1976. La forman municipios de los estados de Coahuila y Durango.

3. Zona conurbada de la desembocadura del Río Balsas. Declarada formalmente el 5 de octubre de 1976. Se forma con municipios de Guerrero y Michoacán.

4. Zona conurbada de la desembocadura del Río Ameca. Declarada formalmente el 2 de diciembre de 1977. Se forma con municipios de los estados de Jalisco y Nayarit.

5. Zona conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad. Declarada formalmente el 2 de diciembre de 1977. Se integra con municipios de los estados de Jalisco y Colima.

6. Zona conurbada de la desembocadura del Río Pánuco. Declarada formalmente el 2 de diciembre de 1977. Se integra con municipios de los estados de Tamaulipas y Veracruz.

5.2. Zonificación.

Una de las instituciones con mayor trascendencia dentro del Derecho Urbano lo constituye la zonificación, entendiéndose por ésta la determinación de áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, crecimiento y mejoramiento del mismo.

La zonificación constituye uno de los principales medios de control del Desarrollo Urbano en el Distrito Federal a través de la imposición de modalidades a la propiedad con el fin de regular el uso adecuado del suelo en el D.F, la cual se lleva a cabo por medio de programas.

Debido a la importancia que tiene dentro del Derecho Urbano del Distrito Federal, ésta será estudiada en el capítulo final del presente trabajo bajo el rubro "Régimen Territorial del Distrito Federal".

5.3. Registro.

Dentro del Derecho Urbano del Distrito Federal, se contempla la existencia de un sistema de información como parte integrante del Programa Director de Desarrollo Urbano; en tal sistema se inscribirá tanto el Plan General como los Planes Parciales y demás documentos que conforme a la Ley del Desarrollo Urbano deban ser inscritos.

El órgano encargado de llevar a cabo dicha función será el Registro del Plan (Programa) Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, dependiente de la

Dirección General de Planificación (ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), el cual estará a cargo de un funcionario denominado Jefe del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, quién tendrá el carácter de registrador y será el encargado de autorizar las inscripciones y autorizaciones que en éste se hagan, así como las certificaciones que se expidan.

El Registro sera además de un sistema de control, un sistema de consulta al cual se podrá acudir indistintamente y por cualquier persona para que se expidan certificaciones de las inscripciones que aparezcan en los libros del Registro.

El Registro del Plan Director llevará para la inscripción de documentos y constancias los siguientes libros:

- I. Libro del Plan General
- II. Libro de los Planes Parciales
- III. Libro de Estipulaciones y Convenios sobre construcción, desarrollo urbano y regeneración de zonas deterioradas.
- IV. Libro de Modificaciones o cancelaciones al Plan General.
- V. Libro de Modificaciones o cancelaciones de los Planes Parciales.

Conforme a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la inscripción de los documentos que deben registrarse se harán previa petición por escrito al Jefe del Departamento del Distrito Federal. Los documentos que sean inscritos en el Registro, surtirán todos sus efectos legales a partir del día y la hora de su inscripción en dicho Registro; una vez aprobados, publicados e inscritos, los Planes serán obligatorios para los particulares y para las autoridades.

De esta manera el Registro resulta una institución vital para la aplicación del Derecho Urbano en el D.F., pues en tanto los instrumentos encargados de aplicar el Derecho Urbano no se encuentren registrados correctamente, de acuerdo al Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial el día 10 de diciembre de 1976, no podrá surtir sus efectos legales, careciendo de validez jurídica.

5.4. Sistemas Urbanos

Dentro de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se contempla el ordenamiento de distintos sistemas urbanos; dentro de dichos sistemas encontramos al de estructura vial y transporte, entendiéndose por éste el conjunto de elementos necesarios para el traslado de personas y bienes dentro del Distrito Federal (art. 56 LDUDF). Sin embargo el tema es tocado con ligereza dentro de la mencionada ley, señalando que corresponderá a las dependencias y entidades que cuenten con atribuciones en la materia, la formulación del Programa Operativo correspondiente.

También encontramos normas referentes a la Fusión, Subdivisión, Relotificación y Fraccionamiento de terrenos en el Distrito Federal, las cuales estarán sujetas a la autorización del Departamento del Distrito Federal, previo pago de las cuotas respectivas. Las autorizaciones de fusiones, subdivisiones, relotificaciones y fraccionamientos, se otorgarán siempre y cuando no se afecten zonas arboladas, zonas en donde existan valores naturales, urbano y monumentos históricos y no afecte el equilibrio de la densidad poblacional. La solicitud deberá ser formulada por la persona física o moral que tenga la propiedad o la posesión del predio en cuestión.

Se consideran ilegales las fusiones, subdivisiones, relotificaciones y fraccionamiento de terrenos que no sean autorizadas por el Departamento del Distrito Federal, no realicen las obras o no se cumpla con las obligaciones que se impongan de acuerdo con la autorización. Toda solicitud de fraccionamiento será considerada como un anteproyecto de Plan Parcial, por lo tanto, deberá sujetarse a los trámites previstos por la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Reglamento de los Planes Parciales, publicado éste último el día 9 de diciembre de 1976.

El sistema de vivienda, regulado mediante la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, hace referencia principalmente a la facultad que tendrá el Departamento del Distrito Federal para determinar las zonas en las que se permitan la construcción de viviendas, la clase de éstas y las normas a que deban sujetarse.

Para los efectos del Derecho Urbano del Distrito Federal, las viviendas se clasifican en: unifamiliares y bifamiliares, plurifamiliares, y conjuntos habitacionales.

Para la construcción de vivienda dentro del Distrito Federal, deberá mediar solicitud del interesado ante el Departamento del Distrito Federal, dicha solicitud, deberá cumplir con los requisitos legales correspondientes. En algunas ocasiones, la creación de un conjunto habitacional podrá ser considerado según sus características como un anteproyecto de los Planes Parciales, en este caso deberá ser tramitado conforme a las reglas establecidas al respecto por la propia Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Sistema de Mejoramiento. Existen zonas en el Distrito Federal que por su estado de deterioro físico o funcional, podrán ser declaradas por el Departamento del Distrito

Federal como espacios dedicados al mejoramiento; esto con el fin de reordenarlos, renovarlos y protegerlos para así lograr un mejor aprovechamiento de estos, tanto en su ubicación como en su infraestructura. Esto permitirá una mejor integración de la zona en mención al entorno urbano en beneficio de los habitantes de dichas zonas.

Las referidas zonas se verán reguladas por los Programas de Mejoramiento, considerados como anteproyectos de los Planes Parciales que contendrán:

- 1) La demarcación del área.
- 2) Las características y condiciones.
- 3) La justificación del programa.
- 4) Los objetivos que persigue.
- 5) Derechos y obligaciones de los particulares afectados.
- 6) El procedimiento de mejoramiento.
- 7) La procedencia y aplicación de los recursos financieros necesarios para su consecución.
- 8) Los efectos sociales que puedan producir en la población afectada.

Los propietarios y poseedores de predios incluidos en dichas zonas deberán cumplir con las obligaciones derivadas de los propios planes, o de lo contrario se podrá proceder a la expropiación por causas de utilidad pública.

Sistema de infraestructura y equipo urbano. Se entiende por infraestructura urbana a los sistemas de organización y distribución de bienes y servicios para el buen funcionamiento de la Ciudad y por equipamiento urbano, el conjunto de instalaciones, construcciones y mobiliario, destinados a prestar servicios administrativos, educativos, comerciales, de salud y asistencia, recreativos, etc. (Art. 83 LDUDF).

Los proyectos para instalar, construir o modificar la infraestructura y el equipamiento urbano, estarán sometidos a la consideración del Departamento del Distrito Federal, dichas solicitudes de construcción o modificación de los sistemas de infraestructura o del equipo urbano, deberán ser acompañados de los planes de la obra, de su régimen financiero, obligaciones del solicitante y en su caso del Departamento y de los usuarios, así como el plazo de iniciación, revisión y terminación de la obra.

5.5. Patrimonio Cultural.

En el territorio del Distrito Federal existen zonas que forman parte del patrimonio cultural urbano-arquitectónico de la ciudad, éstas zonas son únicas por su carga de valores históricos y culturales.

Se consideran parte del patrimonio cultural del D.F., según la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los edificios, monumentos, plazas públicas, parques, bosques, y en general, todo aquello que corresponda a su acervo histórico, y lo que resulta propio de su cultura y tradiciones.

Para tal conservación, los Planes adoptarán las medidas necesarias con el fin de evitar el menoscabo o degradación de dicho patrimonio.

Podemos señalar, respecto a los sistemas urbanos regulados por la Ley del Desarrollo Urbano, que éstos se encuentran enriquecidos jurídicamente en algunos casos por leyes y reglamentos aplicables en las materias respectivas, encargados de darles especificidad. Asimismo, encuentran apoyo en los planes previstos por la propia ley, los cuales serán los instrumentos directos de aplicación de los mencionados sistemas, con los que se busca su correcta aplicación para beneficio de la población.

CAPITULO V.REGIMEN TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

1. Zonificación.

El régimen territorial del Distrito Federal, esta determinado tanto por la clasificación que se hace del territorio en zonas, como por la asignación que se haga de usos, destinos y reservas de áreas, predios y construcciones. Dicho régimen se encuentra regulado principalmente por la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal , así como por el Reglamento de Zonificación de dicha entidad, los cuales tienen por objeto establecer las normas conforme a las cuales el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones en la materia. Respecto a dichas atribuciones el Reglamento de Zonificación en su artículo tercero, prevé que el Departamento será competente para:

- I. Determinar en el territorio del Distrito Federal las áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica y, dentro de las primeras, las zonas urbanizadas, las de reserva territorial y las de amortiguamiento.
- II. Clasificar el territorio del Distrito Federal en zonas con el fin de asignar en cada una de ellas los destinos, usos y reservas del territorio, así como establecer normas técnicas de planificación urbana.
- III. Expedir las declaratorias de usos, destinos y reservas de suelo urbano.
- IV. Determinar las vías públicas.
- V. Fijar el trazo, los ejes, los niveles, los alineamientos y demás características de las vías públicas.

VI. Determinar las áreas y los predios dedicados a bosques, parques, jardines, plazas públicas y en general los destinos en las distintas zonas del territorio del Distrito Federal.

VII. Señalar zonas aptas para la construcción de equipo urbano (centros culturales, deportivos, aeropuertos, terminales de ferrocarril, etc.).

VIII. Fijar los requisitos para fusionar, relotificar, subdividir y fraccionar terrenos.

IX. Vigilar las disposiciones jurídicas en la materia, así como del Plan (programa) Director y Declaratorias, y en su caso imponer sanciones.

Genéricamente se entiende por zonificación la "acción y efecto de dividir y ordenar en zonas una área urbana o rural en función de sus características comunes, con el propósito de facilitar la realización de determinados fines administrativos, políticos y de otra clase. Es decir, es el establecimiento de zonas con usos o destinos del suelo determinados."(83)

La zonificación constituye el principal instrumento de planeación urbana cuya definición legal se establece en el artículo 2o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, entendiéndola como " la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y los reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo".(84)

La zonificación que se hace dentro del territorio del Distrito Federal se clasifica principalmente en Zonificación Primaria y Zonificación Secundaria.

(83) Arturo Ortega Blake. Diccionario de Planeación, Edicol, México, 1982. p. 362

(84) Ley General de Asentamientos Humanos, Porrúa, 1993.

1.1. Zonificación Primaria

La **Zonificación Primaria** estará contenida en el Programa General del Programa Director del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, al cual hemos hecho referencia, así como las declaratorias correspondientes hechas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y tendrá por objeto la clasificación de las áreas y zonas del territorio del D.F., a fin de establecer en éstas, las limitaciones generales de los usos, destinos y reservas que aseguren el cumplimiento de los objetivos y estrategias señalados por el propio programa.

Para efectos de la ordenación y regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal, la zonificación primaria clasifica al territorio del D.F. en dos zonas: **Area de Desarrollo Urbano** y **Area de Conservación Ecológica**.

El **Area de Desarrollo Urbano** es aquella que por sus características naturales y sus posibilidades de dotarlas de infraestructura y servicios, se determinan como factibles de aprovechamiento urbano (Art. 47 LDUDF). Esta área se divide a su vez en tres diferentes zonas que son a su vez: las **Zonas Urbanizadas**; las **Zonas de Reserva Territorial** y la **Zona de Amortiguamiento**.

Las **Zonas Urbanizadas** son aquellas ocupadas actualmente por asentamientos humanos que cuentan con infraestructura, equipamiento y servicios.

Las **Zonas de Reserva Territorial** tienen por objeto el futuro crecimiento de la ciudad, siendo aquellas que por sus características físicas y por la estrategia del Plan Director, resultan convenientes de urbanizarse, pero que se encuentran alejadas temporalmente de el proceso de urbanización por disposición expresa de la autoridad competente.

Las Zonas de Amortiguamiento son aquellas que tienen como finalidad contener el crecimiento urbano sobre las áreas de conservación ecológica, sujetas a características especiales de uso, infraestructura y servicios, según lo dicte el Programa Director de desarrollo urbano con el fin de permitir una adecuada transición de las áreas urbanizadas a las de conservación ecológica.

A la vez, el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. menciona que el área de desarrollo urbano se encuentra estructurada en sectores. Los Sectores Urbanos de Planeación, son áreas encargadas de permitir la organización de las funciones urbanas, la convivencia y el equilibrio en la dotación de fuentes de empleo, habitación y atención administrativa. Dichos sectores deberán respetar la división política del Distrito Federal.

Los Sectores Urbanos contarán con la infraestructura y el equipamiento urbano necesario de acuerdo a la población y actividades de cada sector, proponiéndose en el plan como sectores urbanos a Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Tizapán, Culhuacán, Iztapalapa, Pantitlán y Tepeyac. Dichos sectores a su vez contendrán: Centros, Subcentros, Corredores Urbanos, Centro Histórico y Zonas Especiales de Desarrollo. Esta estructura propicia el aprovechamiento óptimo de los recursos del territorio, beneficia a la población y será aplicado mediante los Planes Parciales de Desarrollo.

Los Centros Urbanos permitirán a la población contar a corto plazo con puntos estratégicos privilegiados por su localización, con capacidad para atender las diversas necesidades de la población, situada dentro de su región de influencia. Como ejemplo de esto tenemos Azcapotzalco, Tacubaya, Iztapalapa, Culhuacán, etc.

Los Subcentros Urbanos son áreas complementarias a los centros urbanos, en ella se ofrecerán servicios de menor nivel, cuya utilización se da con mayor frecuencia. Dichas áreas se instituyen en lugares ya consolidados como resultado de la fuerza del mercado. Su superficie será de dos hectáreas y atenderá aproximadamente a 120,000 habitantes. El Programa General vigente (versión 1987-1988) plantea el desarrollo de 28 subcentros urbanos.

Los Corredores Urbanos son franjas concentradoras de servicios urbanos y usos habitacionales apoyadas por el sistema de transporte colectivo, caracterizados en prestar servicios mercantiles de todo tipo y privados como oficinas, clínicas, etc. Se ubicarán de manera en que se eviten los grandes desplazamientos peatonales y se reduzca el uso del automóvil.

Las Zonas Especiales de Desarrollo son áreas urbanas con características y problemas particulares que debido al valor que guardan dentro del entorno de la ciudad, deberán sujetarse a una zonificación y reglamentación de desarrollo controlado.

Respecto al Area de Conservación Ecológica como área integrante de la zonificación primaria del territorio del Distrito Federal, podemos decir que se encuentra constituida por elementos naturales cuya función consiste en la preservación del medio ambiente (Art. 46 LDUDF), y en la que todo desarrollo urbano se encuentra condicionado a dicha función (Art. 4o. fracc. II Reglamento de Zonificación). Por otra parte, busca detener el crecimiento urbano horizontal de la Ciudad de México.

De conformidad con el artículo 51 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se consideran espacios destinados a la conservación:

1. Los que por sus características y aptitudes naturales, como la existencia en ellos de bosques, praderas, mantos y acuíferos y otros elementos condicionantes del equilibrio ecológico.
2. Los dedicados en forma habitual y adecuada a las actividades agropecuarias.
3. Las áreas abiertas, los promontorios, los cerros, las colinas y elevaciones o depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad.
4. Los aéreos cuyo uso pueda afectar el paisaje urbano.
5. Las zonas cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representan peligros permanentes o accidentales para los asentamientos humanos.

En estos espacios, la urbanización será restringida, señalándose en la zonificación secundaria los usos y destinos permitidos, en dichas zonas. Sin embargo en la práctica, encontramos de una manera habitual, que estas disposiciones son ignoradas por las autoridades, pues a pesar de su regulación expresa se autorizan construcciones sobre éstas zonas; como ejemplo podemos señalar lo ocurrido en el Cerro del Ajusco o los asentamientos humanos establecidos sobre áreas minadas en la Delegación Alvaro Obregón, quedando en el aire la aplicación del Derecho Urbano en esta Ciudad. Si queremos llegar a un aumento en las condiciones de vida de esta ciudad, deberíamos comenzar por respetar disposiciones tan elementales como éstas y no estar sujetos a intereses externos para moldear la planeación urbana al gusto de las autoridades.

Al Area de Conservación Ecológica corresponde el 57.4% del territorio del Distrito Federal, y contará con una población para el año 2000 de 202,233 habitantes distribuidos en los 36 poblados localizados en ella.

Las condiciones del Area de Conservación Ecológica y sus poblados se caracterizan por contener usos de suelo predominantemente forestal, agrícola, agropecuario y acuífero, señalados en los Planes Parciales correspondientes.

La delimitación física entre el Area de Conservación Ecológica y el Area de Desarrollo Urbano, está perfectamente definida por la línea de conservación ecológica, la cual tiene como objetivo marcar el límite de crecimiento del Area de Desarrollo Urbano, preservando sobre todo los usos agropecuarios y forestales en el Area de Conservación Ecológica (la línea de conservación ecológica tiene una longitud total del 156 km. aproximadamente) en cuya declaratoria publicada el 8 de febrero de 1993 en la Gaceta Oficial (reimpresión de la versión de 1987), se hace mención a los usos y destinos prohibidos dentro del Area de Conservación Ecológica a los cuales no podrá dedicarse áreas, predios, construcciones e instalaciones, así como algunas excepciones expresamente señaladas por la propia declaratoria.

1.2. Zonificación Secundaria

La zonificación secundaria, se encuentra determinada por la clasificación que se haga en particular del territorio del Distrito Federal dentro de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano correspondientes a las dieciséis delegaciones políticas o en su caso en las Declaratorias de usos destinos y reservas.

De acuerdo a las características de las zonificación secundaria se establecerán en los Programas o Declaratorias los instrumentos necesarios para controlar o fomentar el aprovechamiento de uso de suelo, la infraestructura y el equipamiento urbano.

Así mismo, tomando en cuenta la zonificación secundaria podrán condicionarse o limitarse los usos, destinos y reservas en cuanto a su densidad habitacional, intensidad de construcción, restricciones de frente, fondo o laterales y las alturas de las construcciones así como otras normas que contribuyan al mejor aprovechamiento del uso del suelo (Art. 10 Reglamento de Zonificación).

Cabe hacer el señalamiento de que la zonificación secundaria no se encuentra regulada respecto a su definición en ninguna ley o reglamento, así mismo, tampoco se señala la forma en que ésta se clasificar, quedando esta tarea encargada a los propios Planes Parciales Delegacionales, así como a las tablas correspondientes a los usos, densidades e intensidades del uso del suelo. De acuerdo a estos, la zonificación secundaria aplicada dentro de los distintos Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el D.F., se clasifica en los siguientes tipos de zonas:

Claves	Zonas Secundarias Tipo
H05	Habitacional hasta 50 habitaciones x ha. (lote tipo 1000 m2).
H1	Habitacional hasta 100 habitaciones x ha. (lote tipo 500 m2).
H2	Habitacional hasta 200 habitaciones x ha. (lote tipo 250 m2).
H4	Habitacional hasta 400 habitaciones x ha. (lote tipo 125 m2).
H8	Habitacional hasta 800 habitaciones x ha. (lote tipo plurifamiliar)
H2B	Habitacional/servicios básicos hasta 200 hab. x ha.
H2S	Habitacional/servicios hasta 200 hab. x ha.
H4S	Habitacional/servicios hasta 400 hab. x ha.
H2I	Habitacional/industria mezclada hasta 200 hab. x ha.
H4I	Habitacional/industria mezclada hasta 400 hab. x ha.
H2IS	Habitacional/industria mezclada servicios hasta 200 hab. x ha.
H4IS	Habitacional/industria mezclada servicios hasta 400 hab. x ha.
SU	Subcentro urbano.
C	Corredor urbano/habitación/oficinas/industria.
CS	Corredor urbano/habitación/oficinas/industria/servicios.
CB	Centro de barrio.
ES	Equipamiento de servicios, administración, salud, educación, y cultura.
EA	Equipamiento de abasto.
ED	Equipamiento de recreación y deportes.
EP	Equipamiento de protección y seguridad.
EM	Equipamiento mortuario.

EC	Equipamiento de comunicaciones y transportes.
EI	Equipamiento de infraestructura.
AV	Áreas verdes y espacios abiertos.
IV	Industria vecina.
IA	Industria aislada.
AMR	Agrícola de mejoramiento y rehabilitación.
AI	Agrícola intensivo.
AC	Agrícola de conservación.
APE	Agrícola de protección especial.
AP	Agrícola perenne.
PE	Pecuario estabulado.
PS	Pecuario semiestabulado.
PC	Pastoreo controlado.
PEFM	Forestal múltiple.
PEFR	Forestal restringido.
PFR	Áreas recreativas y culturales.
PR	Poblado rural.
ZDEC	Zona especial de desarrollo controlado.

De acuerdo a esta clasificación, las delegaciones a través de los planos integrantes de los Planos Parciales, señalarán las demarcaciones correspondientes a los distintos tipos de zonas dentro de su espacio territorial. A tales zonas se les han asignado claves (las cuales han sido señaladas en el listado anterior), con el fin de facilitar su manejo dentro de las tablas de uso de suelo como en los propios Planos Parciales.

Así la zonificación secundaria constituye la especificación del territorio urbano, otorgándole a éste funciones en particular, que permitirán a través de limitaciones o condiciones, el máximo aprovechamiento del territorio por medio de su ordenación.

Por otra parte, además de la zonificación secundaria realizada a través de los Planos correspondientes a los Planes Parciales, existen en éstos normas establecidas que resultan excepciones y se marcan sobre algunas zonas secundarias específicas, así como a los predios que dan frente a alguna vialidad; estas normas complementarias se señalan expresamente en el Plan Parcial correspondiente.

Además, en los Programas Parciales se señalan específicamente tanto las Zonas de Desarrollo Controlado como las Zonas Patrimoniales y las normas a las que éstas deberán sujetarse.

2. Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas.

Tanto los usos, destinos y reservas de las áreas y predios en el territorios del Distrito Federal, deberán ser determinados mediante declaratoria expresa expedida por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en donde se deberán de expresar las razones de beneficio social que motiven dicha Declaratoria.

Las Declaratorias correspondientes a los destinos de áreas y predios, determinarán las áreas que serán utilizadas para fines públicos (Art. 15 Reglamento de Zonificación).

Las Declaratorias de uso, determinarán la utilización y aprovechamiento de áreas y predios para fines particulares (Art. 16 Reglamento de Zonificación).

Las Declaratorias de reservas determinarán las áreas destinadas a ser utilizadas para el crecimiento de la zona urbanizada del Distrito Federal (Art. 17 Reglamento de Zonificación).

En general las Declaratorias deberán contener datos técnicos en donde se apoyen las mismas, estos comprenden:

1. Los objetivos, estrategias y acción urbana del Programa Parcial que deriven.
2. La descripción y el Plano que la demarquen (su ámbito espacial de validez).
3. Las tablas de zonificación conteniendo la asignación de usos y destinos que de ésta se hagan.
4. Las normas técnicas de planificación urbana del Programa Parcial correspondiente.

Cuando ésto se requiera determinarán a los predios:

- a) Las dimensiones mínimas de frente y superficie de los predios ubicados en la zona.
- b) La autorización o prohibición para fusionar, subdividir, relotificar o fraccionar predios.

Respecto a las construcciones determinarán:

- a) Las restricciones para techar en franjas frontales, laterales y posteriores del predio, indicando su ancho en metros.
- b) El porcentaje mínimo del área del predio que deberá quedar libre de techos.
- c) El porcentaje mínimo del predio que deberá dedicarse a área verde.

d) La altura máxima de metros de las construcciones sobre el nivel natural del predio o sobre el nivel de la banquetta en el alineamiento del predio, en las zonas en que ello sea conveniente.

Las Declaratorias entrarán en vigor a partir de los 60 días posteriores a su publicación en la Gaceta Oficial del Departamento, debiendo ser publicadas también en los dos diarios de mayor circulación en la Ciudad para asegurar su difusión a sus habitantes. Así mismo, deberán ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad, así como en el Registro del Plan (Programa) Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Los documentos originales correspondientes a la Declaratoria quedarán a cargo del D.D.F. quien procederá a su guarda y custodia, tomando las medidas necesarias que garanticen su conservación y eviten su alteración, deterioro o destrucción, con la obligación de editarlas y distribuir las a las delegaciones y demás dependencias oficiales para su difusión.

3. Usos y Destinos del Suelo en el Distrito Federal.

Los usos y destinos del suelo en el D.F., se encargan principalmente de controlar la utilización y el aprovechamiento a los cuales serán sometidos los predios, así como sus construcciones e instalaciones.

Los usos, estarán referidos al aprovechamiento de inmuebles con fines privados; por su parte los destinos, serán aquellos cuya función sea la utilización de dichas áreas con fines públicos (escuelas, supermercados, etc.).

Tanto los usos como los destinos deberán ser determinados de acuerdo a los Programas Parciales correspondientes.

El Reglamento de Zonificación menciona en su artículo 29 los tipos de usos y destinos del suelo que podrán ser asignados en los Programas Parciales pudiendo clasificarse estos en:

- 1) Habitacionales.
- 2) De servicios.
- 3) Industriales.
- 4) Areas verdes y espacios abiertos.
- 5) Infraestructura.
- 6) Agrícola, pecuario y forestal.

Para lograr una mejor comprensión de los usos y destinos existentes en el D.F., se presenta a continuación un cuadro (cuadro 1) en donde se contempla de forma general los usos y destinos prevaletentes en el D.F.:

HABITACION	UNIFAMILIAR	Una vivienda Dos viviendas
	PLURIFAMILIAR	De 3 a 50 viviendas De 51 a 250 viviendas Mas de 251 viviendas
SERVICIOS	ADMINISTRACION PUBLICA	Oficinas de gobierno Representaciones oficiales y embajadas extranjeras Tribunales o juzgados Sucursales de bancos, casas de cambio y casas de bolsa publicas o privadas
	ADMINISTRACION PRIVADA	Consultorios, agencias de viajes, casas de cambio hasta 40m ² Consultorios hasta 100m ² Oficinas privadas
	ALMACENAMIENTO Y ABASTO	Central de abasto y bodegas de productos perecederos Bodegas de acopio y transferencia de productos no perecederos Bodegas de semillas, huevo, lacteos o abarrotes Depósitos de gas liquido, combustibles o explosivos Gasolinarias Rastros, frigoríficos u otros Silos y tolvas
	TIENDA DE PRODUCTOS BASICOS Y DE ESPECIALIDADES	Venta de: abarrotes, comestibles y comida elaborada sin condor; verduras, frutas y legumbres; ropa calzado, artículos domésticos, libros o revistas, artículos fotográficos y de copiado; artículos de plástico, plantas de ornato; artesanías; telas; alfombras, co- tinas y tapices; aparatos eléctricos y electrónicos; artículos de oro y plata; cuadros y marcos; abarrotes, micelánas, expendios de pan y/o pasteles, tortillerías; carnicerías, pollerías y pescaderías; lecherías, cacerías y salchichoneras, huevo (menudo); papelerías, expendio de loterías y pronósticos deportivos; deportes; joyerías y relojerías; farmacias, boticas y droguerías; perfumería y cosme- téticos; artículos en general hasta 40 m ² Abarrotes, comestibles, comida elaborada sin condor, panaderías hasta 500 m ² Abarrotes, comestibles, comida elaborada sin condor, panaderías de mas de 500 m ² Granos, semillas, forrajes, chiles o molinos de nixtanal Artículos en general hasta 500 m ² Artículos en general de mas de 500 m ² Farmacias, boticas o droguerías hasta 500 m ² Farmacias, boticas o droguerías de mas de 500 m ²
	TIENDAS DE AUTOSERVICIO	Tiendas de autoservicio hasta 5,000 m ² Tiendas de autoservicio de 5,000 al 10,000 m ² Tiendas de autoservicio de mas de 10,000 m ²
	TIENDAS DE DEPARTAMENTOS	Tiendas hasta 5,000 m ² Tiendas de mas de 5,000 m ²
	CENTROS COMERCIALES	Centro comercial hasta 2,500 m ² Centro comercial de 2,500 m ² a 5,000 m ² Centro comercial de mas de 5,000 m ² Mercados y tianguis hasta 10,000 m ² Mercados y tianguis de mas de 10,000 m ²

SERVICIOS (Continuación)	VENTA DE MATERIALES DE CONSTRUCCION Y VEHICULOS	<p>Materiales de construcción, electricidad y sanitarios, ferreterías, madererías, vidrierías, metales o pinturas hasta 500 m²</p> <p>Materiales de construcción, electricidad y sanitarios, ferreterías, madererías, vidrierías o pinturas de mas de 500 m²</p> <p>Distribuidora y venta de vehículos o maquinaria</p> <p>Venta de refacciones, llantas y accesorios de vehículos sin taller de reparación hasta 40 m²</p> <p>Venta de refacciones, llantas y accesorios de vehículos sin taller de reparación</p> <p>Deshuesaderos</p> <p>Renta de vehículos y maquinaria</p> <p>Taller de reparación, lavado y lubricación, alineación y balanceo de vehículos o vulcanizadoras hasta 1,000 m²</p> <p>Taller de reparación, lavado y lubricación, alineación y balanceo de vehículos o vulcanizadoras de mas de 1,000 m²</p> <p>Taller de reparación de maquinaria, lavatras o refrigeradores, bicicletas hasta 40 m²</p> <p>Taller de reparación de maquinaria, lavatras o refrigeradores, bicicletas</p> <p>Talleres menores de herrería, carpintería, ebanistería, talabartería calzado y productos artesanales hasta 40 m²</p>
	TIENDAS DE SERVICIOS	<p>Baños, sanitarios públicos, gimnacios, saunas y masajes (adiestramiento físico)</p> <p>Salas de belleza, peluquerías y estéticas, lavanderías, tintorerías y planchadoras, sastrerías, talleres de costura familiar, estudio y laboratorio fotográfico, reparación de electrodomésticos y enseres menores, reparación de artículos en general hasta 40 m²</p> <p>Salas de belleza, peluquerías, lavanderías, tintorerías, sastrerías o laboratorio fotográfico y reparación de artículos en general hasta 500 m²</p> <p>Salas de belleza, peluquerías, lavanderías, sastrerías o reparación de artículos en general de mas de 500 m²</p> <p>Servicios de limpieza y mantenimiento de edificios</p> <p>Servicio de alquiler de artículos en general, mudanzas, paquetería</p>
	HOSPITALES	<p>Hospital de urgencias, general o centro medico</p> <p>Hospital de especialidades</p>
	CENTROS DE SALUD	<p>Centros de salud, clínicas de urgencias, clínicas en general y consultorios de mas de 100 m²</p> <p>Taller mecanico dental, laboratorio menor de análisis clinico y radiografías hasta 40 m²</p> <p>laboratorios dentales, análisis clinico, radiografías o consultorios</p>
	ASISTENCIA SOCIAL	<p>Centro de tratamiento de enfermedades crónicas</p> <p>Centros de integración juvenil y familiar, orfanatos, asilos de ancianos, casas cuna u otras instituciones de asistencia</p>
	ASISTENCIA ANIMAL	<p>Salones de corte, clínicas o dispensarios veterinarios; tiendas de animales y accesorios; farmacias veterinarias hasta 40 m²</p> <p>Salones de corte, clínicas, dispensarios veterinarios y tiendas de animales</p> <p>Centros antirrábicos, de cuarentena y hospitales veterinarios</p>
	EDUCACION ELEMENTAL	<p>Guarderías, jardines de niños o escuelas para niños atípicos</p> <p>Escuelas primarias</p> <p>Academias de danza, belleza, contabilidad o computación hasta 500 m²</p>
	EDUCACION MEDIA	<p>Secundarias o secundarias técnicas</p> <p>Preparatorias, institutos técnicos y centros de capacitación, CCI</p>

SERVICIOS (Continuación)	EDUCACION SUPERIOR	Politécnicos y tecnológicos; universidades o escuelas normales
	INSTITUCIONES CIENTIFICAS	Centros de estudios de postgrado Centros y laboratorios de investigación
	EXHIBICIONES	Jardines botánicos, zoológicos, acuarios, planetarios, observatorios o estaciones meteorológicas Galerías de arte, museos o centros de exposiciones temporales o al aire libre
	CENTROS DE INFORMACION	Archivos o centros procesadores de información Bibliotecas o hemerotecas
	INSTITUCIONES RELIGIOSAS	Templos o lugares para culto Instalaciones religiosas, seminarios o conventos
	ALIMENTOS Y BEBIDAS	Cafés, fuentes de sodas, fondas y loncherías sin venta de bebidas alcohólicas; juys y licuados, taquerías, estanquillos, cocinas económicas, tortería y antojería, rosticerías, paletterías, refresquerías, neverías, dulcerías y confiterías hasta 40 m ² Cafés o fondas, restaurantes sin venta de bebidas alcohólicas (excepto cerveza y vino de mesa) Restaurantes con venta de bebidas alcohólicas Centros nocturnos Cantinas, bares, cervecerías, pulquerías, video bares y vinaterías
	ENTRETENIMIENTO	Auditorios, teatros, cines, salas de conciertos o cinescops Centros de convenciones Teatros al aire libre, ferias o circos temporales Autocines
	RECREACION SOCIAL	Centros comunitarios, centros culturales y salones para fiestas infantiles Clubes de golf o clubes campestres sin vivienda Clubes de golf o clubes campestres con vivienda Clubes sociales, salones para banquetes y de baile
	DEPORTES Y RECREACION	Purques para remolques y campiro o cabinas Bpuitación o lienzos charcos Canchas deportivas cubiertas hasta 5,000 m ² Centros o canchas deportivas de mas de 5,000 m ² Estadios, hipódromos, autódromos, galgódromos, arenas taurinas, velódromos, campos de tiro Albercos, canchas y pistas deportivas al aire libre Juegos electrónicos Boliche, billar, patinaje, juegos de mesa Senderos o miradores Canales o laps para recetas
	ALOJAMIENTO	Hoteles, moteles, albergues y casas de huéspedes de hasta 100 cuartos Hoteles, moteles y albergues de mas de 100 cuartos
	DEFENZA	Instalaciones para el ejército y la fuerza aérea
	POLICIA	Caritas o casetas de vigilancia Batería de vehículos, centros o estaciones de policía
	BOMBEROS	Estacion de bomberos
	RECLUSORIOS	Reclusorios preventivos para sentenciados o reformados
	EMERGENCIAS	Rueda de socorro o central de ambulancias
	SERVICIOS FUNERARIOS	Cementerios Cementerios o nauoleos Agencias funerarias de inhumaciones

SERVICIOS (Continuación)	TRANSPORTES TERRESTRES	Terminales de autotransporte urbano (R-100) para autos y trolebuses Terminales de autotransporte foráneo Terminales de carga Estaciones del sistema de transporte colectivo Estacionamientos públicos, privados y sitios de taxi Encierros o mantenimiento de vehículos Terminales del sistema de transporte colectivo (metro)
	TRANSPORTES AEREOS	Terminales aéreas Helipuertos
	COMUNICACIONES	Agencias de correos, telégrafos y teléfonos Centrales de correos y telégrafos Centrales telefónicas con servicio al público Centrales telefónicas sin servicio al público Estación de radio o de televisión con auditorio Estación de radio o televisión sin auditorio Estudio cinematográfico
INDUSTRIA	INDUSTRIA PESADA INDUSTRIA MEDIANA INDUSTRIA LIGERA	Extractiva, manufactura y ensamble Alimenticia, textil, del calzado, manufacturera, ensamble gráfico Alimenticia, textil, del calzado, manufacturera y ensamble
INFRAESTRUCTURA	SERVICIOS E INSTALACIONES DE INFRAESTRUCTURA	Antenas, masts o torres de más de 30 m. de altura Diques, puercos, represas, canales de riego o presas Estaciones o subestaciones Estaciones de bombeo, plantas de tratamiento o ósmosis Tanques o depósitos de más de 1,000 m ³ de agua Estaciones de transferencia de basura Plantas de tratamiento de basura, fertilizantes orgánicos o rellenos sanitarios Incineradores de basura
ESPACIOS ABIERTOS	ESPACIOS ABIERTOS	Plazas, explanadas, jardines o parques
AGRICOLA	FORESTAL	Bosques múltiples Bosques mixtos Praderas, pastizales o forrajes
FORESTAL Y ACUIFERO	AGROPECUARIO	Instalaciones para el cultivo piscícola Hortalizas, huertos, flores, plantas, viveros, invernaderos de traspatio

Las características especiales en cuanto a las dimensiones, tamaños, etc. que corresponden a las diferentes clases de usos y destinos, son establecidas por el Reglamento de Zonificación del Distrito Federal en sus artículos 30 a 35 bis.

Así mismo, los usos y destinos de los predios y sus construcciones e instalaciones, también se relacionan con destinos de infraestructura como:

- a) Vialidad (autopistas, ejes viales, vías primarias, etc.).
- b) Carriles, Ductos y Colectores (vías de ferrocarril, canales, drenaje, colectores, redes de agua, alumbrado, teléfono, telégrafo, ductos de petróleo y gas, etc.).

Cuando un uso o destino no se encuentra establecido, el D.D.F., podrá asimilarlo a uno de los ya establecidos previamente en el Reglamento de Zonificación, de acuerdo a sus características.

El Departamento del Distrito Federal podrá expedir, a solicitud del interesado la constancia de zonificación siempre y cuando los usos o destinos correspondientes al predio, se encuentren asignados en los Programas o Declaratorias correspondientes; en dicha constancia se mencionará la ubicación del predio, construcción o instalación, así como los usos y destinos a los que estén autorizados de acuerdo a la zona en donde se ubiquen. Además contendrá las normas técnicas de planificación urbana a que deberán sujetarse.

La vigencia de la constancia de zonificación será de un año, señalando en el caso de ser necesario (por la situación del predio o construcción) la obligación de contar con la licencia del uso del suelo correspondiente.

4. Licencia de Uso de Suelo.

"La licencia de uso de suelo es el documento expedido por el Departamento del Distrito Federal, en el cual se autoriza el uso o destino que pretenda darse a los predios"(85). En ésta, se establecerán las condiciones o requisitos que en particular deberán satisfacerse para que sea autorizado el uso o destino correspondiente.

La licencia de uso de suelo será obligatoria (previa a la licencia de construcción) respecto de los usos y destinos que los Programas Parciales y Declaratorias les den el carácter de condicionados dentro de algunas zonas.

La Licencia será otorgada bajo los términos del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal; sin embargo, en dicho reglamento no se hace referencia expresa tanto a los requisitos del solicitante como a las formalidades que deberá contener la solicitud, por lo cual se entiende que la mencionada solicitud se encuentra libre de cualquier forma, requiriendo solamente ser acompañada por los documentos señalados por el propio reglamento, en los que se encuentra el anteproyecto arquitectónico, que incluirá la plantas de distribución y de localización, cortes y fachadas, así como una memoria descriptiva del funcionamiento del proyecto y su posible demanda de infraestructura (vial, hidrosanitaria, eléctrica, etc.). De ser señalado por alguna norma técnica, deberán ser presentados además los estudios de imagen e impacto ambiental correspondientes.

Así mismo, el Reglamento de Construcciones (Art. 53) señala que previa la licencia de construcción, el propietario o poseedor del predio deberá obtener del D.D.F. la licencia de uso de suelo correspondiente en el caso de que se trate de:

(85) Reglamento de Zonificación del Distrito Federal. Porrúa, 1993. p. 129

- a) Conjuntos habitacionales.
- b) Oficinas de más de 10,000 m²., representaciones oficiales y embajadas.
- c) Almacenamiento y abasto de gas líquido, combustible, gasolineras, explosivos, centrales de abasto y rastros.
- d) Tiendas de autoservicio y de departamentos de más de 10,000 m². y centros comerciales de más de dos hectáreas.
- e) Baños públicos.
- f) Hospitales generales o de especialidades, centros antirrábicos.
- g) Edificaciones de educación superior.
- h) Instalaciones religiosas.
- i) Edificaciones de entretenimiento.
- j) Deportes y recreación, excepto canchas deportivas.
- k) Hoteles y moteles de más de 100 cuartos.
- l) Agencias funerarias.
- m) Terminales y estaciones de transporte.
- n) Estacionamientos de más de 250 cajones.
- n) Estaciones de radio y televisión y estudios cinematográficos.
- o) Industria pesada y mediana.
- p) Jardines y parques de más de 50 hectáreas.
- q) Edificaciones de infraestructura.
- r) Edificaciones en zonas de patrimonio histórico, artístico y arquitectónico.
- s) Inmuebles que hayan sido modificados en los Programas Parciales o estén declarados zonas de desarrollo controlado.
- t) Desarrollos urbanos con incremento autorizado en los límites de densidad habitacional e intensidad de usos.

Por otra parte, el citado reglamento prevé la existencia de la licencia de uso de suelo con dictámen aprobatorio, esto es que el Departamento del Distrito Federal resolverá si otorga o no la licencia previa "opinión" del órgano de representación ciudadana competente, en un plazo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente en que se recibió la solicitud; esta licencia de uso de suelo con dictámen será aplicable a:

- a) Conjuntos habitacionales de más de 250 viviendas.
- b) Oficinas de más de 20,000 m²., representaciones y embajadas.
- c) Almacenamiento y abasto de gas líquido y combustible, explosivos, centrales de abasto y rastros de más de 10,000 m².
- d) Tiendas de autoservicios y departamentales de más de 20,000 m². y centros comerciales de más de 3 hectáreas.
- e) Hospitales de más de 75 camas.
- f) Edificaciones de educación superior de más de 20,000 m². de terreno,
- g) Instalaciones religiosas de más de 250 concurrentes.
- h) Edificación de entrenamiento de más de 250 concurrentes.
- i) Deportes y recreación de más de 20,000 m².
- j) Hoteles y moteles de más de 200 cuartos.
- k) Instalaciones de fuerza aérea, armada y ejército, reclusorios y reformatorios.
- l) Cementerios, mausoleos y crematorios.
- m) Terminales y estaciones de transporte de más de 20,000 m². de terreno.
- n) Estacionamientos de más de 5000 cajones.
- n) Aeropuertos, helipuertos e instalaciones conexas.
- o) Industrias de más de 20,000 m². de terreno.

Con respecto a lo anterior, surgen grandes dudas sobre si los dictámenes aprobatorios se ajustan realmente a la opinión -que en lo personal más que una opinión debería de ser una verdadera aprobación- de los órganos de representación ciudadana y si estos órganos realmente representan los intereses de la ciudadanía.

Podemos concluir que la licencia de uso de suelo es el documento por el cual se autorizan los usos o destinos condicionados previamente por la autoridad competente. Estos usos o destinos estarán determinados tanto en la Ley y reglamentos respectivos como por los Programas Parciales, Declaratorias y tablas del uso del suelo; los usos y destinos que no estén contemplados como condicionados no estarán obligados a contar con la licencia de uso de suelo para su funcionamiento o construcción.

Toda licencia causará los derechos que fijen las tarifas vigentes al momento de la expedición de ésta, si la cuota no es cubierta en un plazo de 30 días naturales, la solicitud podrá ser cancelada.

5. Sanciones.

La facultad de imponer sanciones dentro del Derecho Urbano en el Distrito Federal, corresponde al Departamento del Distrito Federal, pues éste, es el encargado de vigilar la observancia de las disposiciones jurídicas aplicables en su territorio. Debemos señalar en primer término que para que exista una sanción debe mediar forzosamente alguna violación tanto a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como a los reglamentos que de ésta se derivan.

Para detectar tal situación, el D.D.F., está facultado a inspeccionar en cualquier tiempo los predios, construcciones u obras en proceso de construcción, con el fin de verificar la observancia tanto de la Ley del Desarrollo Urbano del D.F., como de Reglamentos, Declaratorias, así como el cumplimiento de los permisos, licencias, autorizaciones y órdenes otorgadas por las autoridades competentes del Departamento. Dichas inspecciones deberán seguir los lineamientos del Artículo 16 Constitucional, es decir, deberá mediar "mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento" (87); además el personal comisionado a celebrar dichas visitas se deberá identificar plenamente en su carácter oficial. Por otra parte existe la obligación para los ocupantes del predio o construcción a visitar, de facilitar el acceso al inmueble y proponer aquella información que les sea requerida.

Una vez terminada la inspección se procederá a levantar el acta correspondiente en donde se señalarán el cumplimiento o en su caso la violación de las disposiciones que rigen

(87) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit.

la materia, haciendo mención de los actos u omisiones en que consista la violación. El acta deberá ser suscrita por la persona ante quien se celebró la diligencia y en el caso de que éste se negase, por dos testigos señalados por el inspector.

Una vez detectadas las violaciones la autoridad procederá a notificarlas a los particulares, señalándoles un plazo que irá de 24 hrs. a treinta días para que dichas violaciones sean corregidas y en su caso, se manifieste lo que a su derecho convenga. En caso de no cumplir con la citada orden, el Departamento ejecutará las obras pertinentes a costa del poseedor o propietario; así mismo, podrá suspender, clausurar y tomar las medidas necesarias, pudiendo incluso hacer uso de la fuerza pública. Ante las inspecciones administrativas, podrá interponerse el recurso de inconformidad previsto por la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal o bien, combatirse directamente por la vía del amparo.

Derivado de lo anterior, el Departamento del Distrito Federal, podrá dictar tanto medidas de seguridad como imponer sanciones ante las irregularidades detectadas.

Las medidas de seguridad son disposiciones dictadas por las autoridades del Departamento cuya finalidad es evitar los daños que puedan causar instalaciones, construcciones y obras. Las medidas de seguridad son por naturaleza preventivas y de inmediata ejecución.

De acuerdo al artículo 91 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se consideran como medidas de seguridad:

1. La suspensión de trabajos y servicios.
2. La clausura temporal o definitiva, total o parcial de instalaciones, construcciones y obras.
3. La desocupación o desalojo de inmuebles.
4. La demolición de construcciones.
5. El retiro de instalaciones.
6. La prohibición de actos de utilización.
7. Cualquier otro que trate de evitar daños causados por instalaciones, construcciones y obras.

Las medidas de seguridad se aplicarán independientemente a las sanciones que según el caso fuesen impuestas.

A diferencia de las medidas de seguridad, las sanciones no tienen un carácter preventivo sino que, su naturaleza será represiva. Dentro de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se prevén las siguientes: (Art. 92)

1. Clausura temporal o definitiva, parcial o total de instalaciones, construcciones, obras y servicios.
2. Multa de 1,000 a 1,000,000; o tratándose de inmuebles hasta el 10% de su valor autorizado.
3. Demolición de las construcciones efectuadas en contravención de las disposiciones aplicables.
4. Intervención administrativa de la empresa.
5. La revocación de autorizaciones, permisos o licencias otorgadas.
6. Arresto administrativo de los responsables hasta por 36 horas.

Las sanciones serán aplicadas teniendo en cuenta la gravedad de la infracción, así como otros elementos particulares que se presenten en cada caso tomando en cuenta también la reincidencia en caso de existir.

Por otra parte serán los reglamentos derivados de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los encargados de señalar con precisión los casos en que deberán aplicarse las sanciones mencionadas, así como los montos de las multas a que se hagan acreedores los infractores. Como ejemplo mencionaremos algunas sanciones contempladas en el Reglamento de Zonificación del Distrito Federal, uno de los principales reglamentos derivados de la Ley.

El Reglamento de Zonificación prevé que el Departamento podrá ordenar la clausura total o parcial de predios y construcciones ya erigidos cuando:

- a) Los propietarios o poseedores lo utilicen sin haber conseguido la constancia de zonificación o en su caso la licencia de uso de suelo.
- b) Cuando se le de un uso distinto al autorizado.
- c) Cuando no observen las normas de planificación urbana.
- d) Cuando se impidan las inspecciones.

Si el inmueble se encuentra en proceso de construcción, se procederá a su clausura total o parcial, o suspensión cuando:

- a) Se construya sin constancia de zonificación o licencia de uso de suelo o bien éstas estén revocadas.
- b) No se respeten las normas de planificación.
- c) Se obstaculicen o impidan las órdenes de inspección.
- d) No se cumplan las órdenes para corregir irregularidades.

El Departamento procederá a la demolición total o parcial de las obras en proceso de construcción cuando no cumplan con lo previsto en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Reglamento de Construcción para el D.F., el Reglamento de Zonificación y las normas técnicas estipuladas en las Declaratorias.

El Departamento impondrá multas de:

* Mil a un millón de pesos al propietario, poseedor o director responsable de obra cada vez que se impida la inspección de el inmueble. Así como a los propietarios de industrias que sobrepasen los límites y características establecidas para cada tipo industrial dispuestas por el art. 33 del Reglamento de Zonificación.

* De .5 al 10% del valor autorizado del inmueble (suma del valor del predio y de su construcción) al propietario, poseedor o director responsable que:

- a) Dedique un predio o construcción a un uso o destino asignado sin haber obtenido la constancia de zonificación o licencia correspondiente.
- b) Dedique el predio o construcción a usos no autorizados en la zona en que se ubica.
- c) Dedique el predio o construcción a un uso que no cuente con la característica de frente previsto a dicho uso.
- d) No respete el porcentaje correspondiente a áreas verdes.
- e) Dedique el predio a un uso que requiera una superficie mayor.
- f) No se cumpla con los coeficientes de construcción.
- g) Subdivida sin permiso.
- h) Subdivida en donde no está autorizado.
- i) Resultado de una subdivisión, obtenga predios que no se ajusten a las normas técnicas correspondientes.
- j) Infrinja restricciones de techar y las alturas de las construcciones.

k) No se ejecuten las órdenes para corregir irregularidades.

Así mismo, el Reglamento de Zonificación, previene que estas mismas multas podrán ser impuestas a los notarios públicos que no comprueben que las cláusulas relativas a la utilización de inmuebles, coincidan con lo establecido en los Programas y Declaratorias correspondientes, inscritos en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro del Plan Director.

Dentro de la regulación del Derecho Urbano en el Distrito Federal, y en concreto en la Ley del Desarrollo Urbano del D.F. (apoyada en la Ley General de Asentamientos Humanos), se hace mención que las disposiciones en la materia serán obligatorias tanto para los particulares como para las autoridades, sin embargo, en la práctica podemos darnos cuenta a simple vista, que este plano de igualdad no existe pues en contraste con la infinidad de "medidas de seguridad" y sanciones, previstas en contra de los particulares que violen las disposiciones legales, las autoridades solamente en casos esporádicos como lo es la falta del registro en los programas, incurren en algún tipo de responsabilidad, siendo ésta sancionada por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Resulta indispensable para el efectivo avance del Derecho Urbano en el Distrito Federal, que las normas que lo rigen sean respetadas tanto por los particulares como por las autoridades para así lograr su verdadera aplicación.

6. Recursos.

En caso de que por la aplicación de alguna disposición en materia de Derecho Urbano en el Distrito Federal se consideren afectados los intereses de los particulares, éstos contarán con un medio de defensa o impugnación en contra de la resolución o acto que les afecte. Así, los particulares afectados podrán combatir por medio del recurso de inconformidad previsto por la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, aquellas resoluciones o actos que consideren afectan sus intereses.

El recurso de Inconformidad deberá estar debidamente fundado y motivado; y deberá interponerse ante la autoridad superior jerárquica de aquella que haya dictado el acto o resolución de que se trate. En el caso de que la autoridad dictadora del acto sea el Jefe del Departamento del Distrito Federal, él mismo será quien conozca del recurso.

La interposición del recurso deberá realizarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que la resolución impugnada sea notificada personalmente (en el caso de los Programas de Desarrollo Urbano, el término correrá a partir de la fecha de publicación de este en el Diario Oficial), o en su caso, a aquella en que el acto recurrido sea ejecutado, salvo en los casos de excepción señalados por los reglamentos derivados de la ley como puede ser una orden de desocupación prevista por el artículo 325 del Reglamento de Construcción en cuyo caso el término para la interposición del recurso será de tres días hábiles a partir de la fecha en que se haya notificado la fecha de desocupación, debiéndose resolver dentro de un plazo de tres días hábiles a partir de su interposición. Sin embargo, por regla general, los reglamento aplicables en la materia se sujetarán al recurso de inconformidad señalado en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El recurso se interpondrá por escrito, encontrándose libre de cualquier formalidad, bastando solamente con que se señale el acto o resolución que se reclama, los motivos de su inconformidad, el domicilio para oír notificaciones, la designación -en su caso- del representante legalmente autorizado, así como acompañar las pruebas pertinentes al caso.

Respecto a las pruebas, en el recurso de inconformidad en materia de Derecho Urbano se admitirá cualquier tipo de prueba exceptuando aquellas que sean contrarias a la moral y al derecho así como la prueba confesional.

El recurso de inconformidad, deberá resolverse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de interposición del mismo, debiendo ser notificada la decisión personalmente o por correo con acuse de recibo.

Respecto al Derecho Urbano en el Distrito Federal, se prevé la posibilidad de solicitar la suspensión del acto o resolución que se impugne, debiendo resolverse en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece la posibilidad a favor de los particulares, de optar por el recurso de inconformidad promovido ante la autoridad superior jerárquica de la que emitió el acto, o bien acudir directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con el objeto de presentar ante éste, su escrito de inconformidad en contra del acto o resolución a fin de hacer valer sus derechos. Tal recurso es optativo, es decir, el particular tendrá la oportunidad de elegir de entre los dos su medio de defensa más conveniente, pero en ningún momento podrán intentarse ambas instancias simultáneamente.

Así mismo, existe la posibilidad de combatir los actos o resoluciones impuestas por el Departamento del Distrito Federal, que no se sujeten a los requisitos constitucionales, y afecten los intereses de los particulares mediante el juicio de Amparo Indirecto.

En el caso de que el particular opte por el recurso de Inconformidad y éste sea resuelto en su contra, podrá (según la Ley del Desarrollo Urbano del D.F.) acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para combatir la resolución o decisión que le resulte contraria a sus intereses, la cual en caso de ser confirmada por la sentencia que dicta este colegiado, solo podrá ser combatida mediante el Juicio de Amparo (Directo).

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Urbanismo resulta ser por su naturaleza un fenómeno complejo pues en él intervienen una variedad de ciencias y disciplinas que giran alrededor del estudio de la vida de las ciudades; entre éstas, podemos mencionar aspectos geográficos, poblacionales, climatológicos, sociológicos, económicos, arquitectónicos, etc.

SEGUNDA. Dentro de la complejidad del fenómeno urbanístico, el Derecho juega un importante papel, pues será éste, -apoyándose en datos técnicos aportados por distintas ciencias-, quien se encargue de establecer o fijar las normas pertinentes para lograr el adecuado Desarrollo Urbano, incluyendo tanto su aspecto físico como el control y fomento de las actividades que se dan dentro de la ciudad, que se verán reflejadas en el aumento de la calidad de vida de sus habitantes.

TERCERA. Aún y cuando el Urbanismo resulta ser una actividad que acompaña al hombre desde épocas muy remotas, el Derecho Urbano y sobre todo el Derecho Urbano Mexicano es una disciplina de reciente creación, pues es insertado (constitucionalmente) en nuestro sistema jurídico en el año de 1976, año en el cual se reforman y adicionan entre otros los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, dando con esto pauta a la regulación de los asentamientos humanos y por consiguiente a la regulación de lo urbano, pues todo problema de Urbanismo es un problema de asentamientos humanos. Con estas bases, se expide la Ley General de Asentamientos Humanos (DOF 26 mayo de 1976), que sirvió de base a la concurrencia de la Federación, estados y municipios para legislar en la materia.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 estuvo vigente hasta 1993, año en que entra en vigor la nueva Ley de Asentamientos Humanos.

CUARTA. Con apoyo en la nueva política de asentamientos humanos, producto de las reformas constitucionales del 6 de febrero de 1976 y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, surge en el Distrito Federal la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, siendo expedida ésta por el Congreso de la Unión, dirigiéndose principalmente a regular el Desarrollo Urbano, la distribución de la población del D.F., e instituir los instrumentos de planeación urbana que orienten y dirijan el crecimiento de la ciudad hacia objetivos previamente determinados. La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976 continúa vigente siendo la principal reguladora del Derecho Urbano en el Distrito Federal.

QUINTA. Uno de los elementos que resulta ser esencial para la obtención de los fines pretendidos por el Derecho Urbano en el Distrito Federal, lo constituyen los instrumentos de planeación urbana. Dentro de estos, el principal instrumento aplicado en el territorio de este, es el Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual a su vez se integra tanto por el Programa General como por los diferentes Programas Parciales de tipo delegacional los cuales tendrán como principal tarea el ordenar en zonas el territorio del D.F., así como establecer las limitaciones a la propiedad correspondientes a cada zona.

SEXTA. Uno de los principales problemas que ha enfrentado el Derecho Urbano en el Distrito Federal, lo constituye el estancamiento o rezago legislativo en que se ha caído, entendiéndose éste, no como la falta de regulación del fenómeno en particular, pues respecto a dicha materia existe una infinidad de reglamentos aplicables, sino como la falta de interés e

incluso apatía que hay por parte de los órganos legislativos competentes de actualizar dichos ordenamientos. El ejemplo más claro de esto lo encontramos, sin ir más lejos, en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuya vigencia data de 1976 -es decir casi veinte años-, la cual sólo ha sufrido reformas esporádicas sobre aspectos de poca trascendencia (excepto aquella en que se establece el recurso de inconformidad). En la actualidad, corresponde legislar al respecto a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero tal parece que el aspecto de Desarrollo Urbano en la ciudad más grande del mundo, fuese un asunto sin importancia.

SEPTIMA. Una de las principales características del Derecho Urbano, es el ser dinámico; por su naturaleza este dinamismo se da con una velocidad sorprendente, por tal motivo, el Derecho Urbano en el Distrito Federal debe ir a la par de los cambios y fenómenos que se dan respecto al urbanismo para recogerlos y regularlos, con el propósito de lograr los fines pretendidos por éste y no se llegue al caso de que se vuelva obsoleto.

OCTAVA. En el Derecho Urbano del Distrito Federal, además de la problemática intrínseca del fenómeno, se agrega la falta de precisión en los términos utilizados por leyes y reglamentos, como puede ser el de "Programa" y "Plan", siendo que en realidad entre ellos para el Derecho Urbano, no existe diferencia alguna. Por otra parte, es necesaria una revisión profunda de todas aquellas disposiciones vigentes que regulen a la materia en la Ciudad de México, para coordinarlas y adecuarlas a fin de que se eviten en lo posible confusiones tanto en las disposiciones jurídicas como en los órganos encargados de su aplicación.

NOVENA. No debemos olvidar que el Estado juega un papel importante en el Derecho Urbano, sin embargo, debemos señalar también que es necesario que las autoridades respeten las normas de Derecho Urbano establecidas por ellas mismas, tanto en su papel de órganos reguladores en la materia como en aquellos casos en que actúen como particulares, pues en la medida en que esto suceda, podremos hablar de un verdadero Derecho Urbano.

DECIMA. Este trabajo pretende llamar la atención de aquellos que se preocupan por mejorar las condiciones de vida en esta cada vez más conflictiva ciudad, presentando una visión general del régimen jurídico-urbano al cual se encuentra sometida en la actualidad, pretendiendo con esto a la vez, fomentar su estudio y mejorar en lo posible su situación. Para tal efecto, resultaría necesario impulsar y fortalecer su estudio, incluso a nivel superior, creando así toda una cultura urbanística. Con esto, daríamos un gran paso hacia la obtención de una vida digna, en la medida de las posibilidades de esta gran ciudad.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE** Vizzuet, Javier. Organización Jurídica y Política del Distrito Federal, Miguel Angel Porrúa, México, 1989.
- ALDEBARAN**. El Derecho Urbanístico de México, Colegio de México, México, 1989.
- ANDERSON**, Nels. Sociología de las Comunidades Urbanas, 2a. reimpresión, FCE, México, 1989.
- ANGUS M.**, Gunn. Habitat: Asentamientos Humanos en la Area Urbana, Instituto de Estudios de Administración Local, Colecc. Nuevo Urbanismo, Madrid, s.f.
- BADET**, Gaston. El Urbanismo, Traducción a la tercera edición por Luis Diego Pedreira, Fudeba, Buenos Aires, Argentina, s.f.
- BRAMBILA** Paz, Carlos. Expansión Urbana en México, Colegio de México, México, 1981.
- CARCELLER** Fernández, Antonio. Introducción al Derecho Urbanístico, Tecnos, S.A., Madrid, 1992.
- CARCELLER**, Fernández, Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico, Montecorvo S.A., Madrid, 1984.
- CARPIZO**, Jorge. Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1973.
- CASTELLANOS** Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, 27a. ed., Porrúa, México, 1989.
- CASTELLS**, Manuel. Crisis Urbana y Cambio Social, Siglo XXI, México, 1981.
- CASTELLS**, Manuel. La Cuestión Urbana, 7a. ed., Siglo XXI, México, 1980.
- DICCIONARIO** Jurídico OMEBA, Driski, Buenos Aires, Argentina, 1987.

- DUCCI**, Ma Elena. Introducción al Urbanismo, Trillas, México, 1989.
- FRAGA**, Gabino. Derecho Administrativo, 33a. ed., Porrúa, México, 1994.
- GAMBOA** del Buen, Jorge. Ciudad de México. Una Visión, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- GARCIA** Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 44a ed., Porrúa, México, 1992.
- GARCIA** Ramos, Domingo. Iniciación al Urbanismo, 3a ed., UNAM, México, 1961.
- GONZALEZ** Salazar, Gloria. El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación, UNAM, México, 1983.
- GUTMAN**, Pablo y varios. Problemas y Perspectivas de la Urbanización en América Latina, Medio Ambiente y Urbanización, Clacso, Cifca, Buenos Aires, Argentina, 1982.
- INEGI**. Síntesis de Resultados del XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México, 1991.
- LEFEBVRE**, Henry. La Revolución Urbana, Traducc. por Mario Nolla, Alianza Editores, Madrid, España, 1980.
- LEFEBVRE**, Henry. El Derecho a la Ciudad, Traducc. por J. Gonzalez-Pueyo, 4a. ed., Península, Barcelona, España, 1978.
- MARTIN** Mateo, Ramón. Derecho Ambiental, Instituto de Administración Local, Madrid, 1977.
- MARTIN** Mateo, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental, Trivium, Madrid, España, 1991.
- NUEVO** Diccionario Latino-Español Etimológico, México, 1973.
- ORTEGA** Blake, Arturo J. Diccionario de Planeación y Planificación, Edicol, México, 1982.
- RANLOT**, Jean Michel. Ecología y Urbanismo, Tucumán, Universidad del Norte Santo Tomas de Aquino Católica de Tucumán, Argentina, 1983.

RODRIGUEZ Alpuche, Adrián. Urbanismo Prehistórico e Hispanoamericano en México, Instituto de Estudios de Administración Local, España, 1986.

RUIZ Massieu, José Francisco. Introducción al Derecho Mexicano, UNAM, Colecc. La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983.

SILVA HERZOG Flores, Jesús. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, Porrúa, México, 1977.

SERRANO Migallón, Fernando. Desarrollo Urbano y Derecho, D.D.F., Plaza y Valdez, UNAM, Colecc. Desarrollo Urbano, México, 1988.

SERRANO Migallón, Fernando. El Desarrollo Urbano y la Planeación en el Distrito Federal, D.D.F., Universidad Panamericana y Facultad de Derecho, México, 1993.

SPANTIGATI, Federico. Manual de Derecho Urbanístico, Montecorvo S.A., Traducc. del italiano por Traducciones Diorki, Madrid, 1973.

UNIKEL, Luis. El Desarrollo Urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras, Colegio de México, México, 1976.

WHITTICK, Arnold. Enciclopedia de la Planeación Urbana, Traducc. del inglés por Joaquín Hernández, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975.

HEMEROGRAFIA

ALARCON Segovia, Andrés. "Sociedad, Ciudad, Planificación y Derecho Urbano", Primera parte, Vivienda, México, Vol. 8, No.4, Oct.-Dic., 1983.

ALARCON Segovia, Andrés. "Sociedad, Ciudad, Planificación y Derecho Urbano", Segunda parte, Vivienda, México, Vol. 19, No. 1, Ene-Mar., 1984.

ALVAREZ Vázquez, Joaquín. "Notas para el conocimiento del Derecho Urbanístico", Vivienda, México, Vol. 6, No. 6, Nov.-Dic., 1981.

- ALVAREZ** Vázquez, Joaquín. "El Proceso de Jurisdicción del Suelo Urbano", *Jurídica*, México, Vol. 10, Julio, 1978.
- AZUELA** de la Cueva, Antonio. "La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho", *Ciudades*, México, Vol. 2, No. 8, 1989.
- AZUELA** de la Cueva, Antonio. "La Evolución del Derecho Urbanístico en México en los últimos diez años", *Jurídica*, México, Vol. 10, Julio 1978.
- CABRERA**, Lucio. "Derecho Administrativo y Derecho Ambiental", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Vol. 31, No. 118, Ene-Abril, 1981.
- CARMONA** Lara, Ma. del Carmen. "Reflexiones para el establecimiento de un Código Urbano para el D.F.", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Sept.-Dic., 1987.
- CHUAYFFET** Chemor, Emilio. "Derecho Urbano en México", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Año III, No. 14, Sept. 1982-Ene. 1983.
- FLORES** Trejo, Fernando. "Derecho Urbanístico y Registro", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Sep-Dic. 1980.
- GARZA** Villarreal, Gustavo. "El Derecho Urbano en México, Diagnóstico y Perspectivas", *Revista Interamericana de Planificación*, México, Vol. X, No. 37, Marzo, 1976.
- GONZALEZ** Salazar, Gloria. "Medio Ambiente, Urbanismo y Planeación", *Problemas del Desarrollo*, México, Vol. X, No. 40, Nov. 1979- Ene. 1980.
- JURY**, Salvador. "Aciertos y Desaciertos en la Ciudad de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Año XXVIII, No. 111-112, Ene-Jun. 1983.
- LANDA**, Horacio. "Aspectos Sociales del Desarrollo Urbano", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Año XXVIII, No. 111-112, Ene- Jun. 1983.
- MARTIN** Mateo, Ramón. "El Urbanismo y las Categorías Jurídicas Tradicionales", *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, No. 39, 1974.

MENDEZ Rodríguez, Alejandro. "La Política Urbana en la Ciudad de México", *Problemas del Desarrollo*, México, Vol. XVI, No. 62-63, Mayo-Octubre, 1985.

OVILLA Mandujano, Manuel. "Una Historia de Hoy, la Legislación Urbana Mexicana", *Jurídicas*, México, Serie C, Estudios Históricos, ILL., 1984.

PATÍÑO Tovar, Ana María. "Evolución de la Teoría y los Planes de Urbanismo", *Vivienda*, México, Vol. 10, No.2, Jul-Dic. 1985.

ROMERO Pérez, Jorge. "Medio Ambiente y Derecho", *Revista Occidental*, Universidad San José, Costa Rica, Vol. 7, No. 1, 1990.

SUAREZ Escobar, Marcela. "La Reforma Urbana, una posibilidad para México?", *Vivienda*, México, Vol. 9, No.1, Ene-Mar. 1984.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 108 ed., Porrúa, México, 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. C.F.E., 1987.

Ley General de Asentamientos Humanos, 12a ed., Porrúa, México, 1993.

Ley General de Asentamientos Humanos, DOF 26 mayo 1976.

Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 12a. ed., Porrúa, México, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 31a. ed., Porrúa, México, 1994.

Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 15a. ed. Porrúa, México, 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. DOF 30 diciembre 1994.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. 15a. ed., Porrúa, México, 1994.

Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal. DOF 20 abril 1982.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. DOF 2 agosto 1993.

Reglamento de Planes Parciales. Porrúa, México, 1993.

Reglamento del Registro del Plan (Programa) Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Porrúa, México, 1993.

OTRAS FUENTES.

Diario de Debates. Cámara de Diputados:

15-Diciembre-1953

17-Diciembre-1975

16-Diciembre-1981

18-Diciembre-1984

14-Diciembre-1990

Programa Nacional de Desarrollo Urbano. 1990-1994.

Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1987-1988.