



EL BANDO DOS Y LA NORMATIVIDAD URBANA EN EL DISTRITO FEDERAL

SALVADOR GÓMEZ ROCHA

**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO
EN URBANISMO**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

EL BANDO DOS Y LA NORMATIVIDAD URBANA EN EL DISTRITO FEDERAL

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

SALVADOR GÓMEZ ROCHA

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO
EN URBANISMO

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

2009

DIRECTOR DE TESIS

LIC. LEONADO RIVEROS FRAGOSO

SINODALES

DRA. ESTHER MAYA PÉREZ

DRA. CARMEN VALVERDE VALVERDE

ING. EDUARDO RAMÍREZ FAVELA

MTRA. MARÍA SABÁS JUÁREZ DÍAZ

**DRA. EFTYCHIA DANAI BOURNAZOU
MARCOU**

***A Claudia por estar conmigo y a mi familia por
todo su apoyo, en especial a aquellos que ya
se fueron...***

EL BANDO DOS Y LA NORMATIVIDAD URBANA EN EL DISTRITO FEDERAL

INDICE

Introducción	2
Marco Metodológico	3
Antecedentes	6
CAPITULO I. El Bando Dos en el sistema jurídico mexicano	8
1.1. Que es un Bando	8
1.2. Autoridades facultadas para expedir Bandos	9
1.3. Bases jurídicas de los Bandos en México	11
A. La naturaleza de los bandos y reglamentos	11
B. Estructura interna de los bandos y reglamentos	12
1.4. El objeto de los Bandos	15
1.5. La importancia de los Bandos	16
CAPITULO II. El marco normativo del sistema del planeación urbana en el Distrito Federal	17
2.1. Marco jurídico de la planeación urbana	17
2.2. El sistema de planeación urbana	38
2.3. Los usos de suelo y las normas de ordenación	39
CAPITULO III. Efectos jurídicos del Bando Dos en el Distrito Federal	43
3.1. Aplicación del Bando Dos en el Distrito Federal	43
3.2. El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	43
3.3. Los Programas Delegacionales del Distrito Federal	48
CAPITULO IV. Conclusiones y recomendaciones	57
Bibliografía	62

INTRODUCCIÓN

Sin duda una de las entidades con uno de los cuerpos jurídicos más completos y complejos es el Distrito Federal.

Ya desde la década de los ochenta contaba con una serie de reglamentos, programas y normas complementarias de gran complejidad, mismos que se fueron modificando a través del tiempo hasta contar con el nivel de desarrollo que hoy posee.

No obstante, en el año 2000 el Jefe de Gobierno en turno, entre otros, emitió un Bando Informativo relacionado con la materia de desarrollo urbano que para muchos carecía de fundamentación jurídica, a la vez que podría tener una serie de efectos en el mercado inmobiliario, en la transformación de la ciudad, en el comportamiento demográfico, entre otros aspectos.

A ocho años de su emisión no existían documentos o investigaciones que demostraran de manera contundente cuales fueron los efectos de la emisión de dicho Bando en la ciudad, por lo cual se crea en el Centro de Investigaciones y Estudios de Posgrado de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (CIEP) un seminario de titulación, con el objetivo de desarrollar una amplia y profunda investigación sobre este tema.

Para este seminario se conforma un grupo de maestrantes provenientes de dos de los campos de conocimiento de la Maestría en Urbanismo, con lo cual se estructura un proyecto de investigación, mismo que se organiza en las siguientes líneas de investigación:

- Infraestructura, economía y demografía
- Marco Jurídico e impacto social
- Mercado de suelo y mercado de vivienda
- Financiamiento a la vivienda

De las líneas mencionadas, en el presente trabajo se desarrolla la correspondiente al marco jurídico.

Para el desarrollo de la investigación correspondiente, se realiza un análisis que comprende los siguientes aspectos:

- El Bando Dos en el sistema jurídico mexicano
- El marco normativo del sistema de planeación urbana en el Distrito Federal
- Efectos jurídicos del Bando Dos en el Distrito Federal

Finalmente se concluye y se realizan una serie de recomendaciones para ser aplicadas en el ámbito del Distrito Federal.

MARCO METODOLÓGICO

La emisión del Bando Dos en el Distrito Federal ha suscitado múltiples controversias en diferentes medios y sectores. El objetivo del Bando, señalado en su texto se refiere a una serie de medidas encaminadas a contener el crecimiento de la mancha urbana en el Distrito Federal, así como inducir un repoblamiento en las delegaciones de Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, que ya desde hace varias décadas presentan tasas demográficas a la baja.

Los objetivos que pretende alcanzar el presente trabajo son los siguientes:

- Conocer y analizar el bando dos, y sus repercusiones en el sistema jurídico de planeación urbana, en materia de repoblamiento de la zona central del Distrito Federal y contención de la expansión en las delegaciones periféricas.
- Conocer y analizar el marco jurídico de la planeación urbana en el Distrito Federal,
- Identificar el impacto del Bando Dos en el sistema de planeación urbana del Distrito Federal, especialmente en su marco jurídico.
- Reflexionar sobre aquellos elementos de la planeación urbana en el Distrito Federal que independientemente de la aplicación del Bando Dos permiten la actuación discrecional por parte de las autoridades.
- Presentar algunas recomendaciones sobre los procedimientos que se debieron llevar a cabo para una aplicación correcta de instrumentos como el Bando Dos.

Para lograr estos objetivos el presente documento se ha desarrollado siguiendo dos vertientes:

- Se comienza con el análisis de la legalidad del Bando Dos, es decir, determinando si existían en su momento los fundamentos jurídicos para la aplicación de dicho instrumento en el Distrito Federal, para lo cual se hace un análisis de las definiciones del concepto bando, su fundamentación jurídica, objeto y utilidad, así como sus diversos contenidos. De igual forma, se identifican, de acuerdo a las leyes, las autoridades que están facultadas para la expedición de bandos.

Todo esto con la finalidad de establecer su fundamento y demostrar si se contaba con las atribuciones por parte del Jefe de Gobierno para la emisión de un bando.

- Por otro lado el trabajo se desarrolla una segunda vertiente en el Capítulo II, en el que se indica la ruta que ha seguido la política contenida en el Bando Dos, insertándose en el marco jurídico del desarrollo urbano del Distrito Federal preexistente y vigente.

Se determinan cuáles son las bases jurídicas, así como autoridades responsables para la expedición de planes y programas de desarrollo urbano, así como sus normas complementarias.

Asimismo, se analiza la fundamentación y el marco regulatorio de los instrumentos de planeación del Distrito Federal, partiendo de las bases constitucionales, leyes

de carácter federal, leyes exclusivas para el Distrito Federal, así como reglamentos y otras disposiciones en la materia.

Es importante mencionar que se hace especial énfasis en los procesos de aprobación y modificación de los Programas de Desarrollo Urbano y se compara con lo señalado en el Bando Número dos.

Posteriormente, se presenta el sistema de planeación y se establece la jerarquía de los citados instrumentos de planeación, desde el Programa Nacional de Desarrollo Urbano hasta los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

De igual forma, se elabora un análisis de la fundamentación específica de la zonificación como un instrumento de control, para el caso de las periferias y como de fomento para el caso de la ciudad central. Se destaca el nivel de especificidad de los Programas de acuerdo a su jerarquía, ya que dependiendo de esta se desprenden una serie de particularidades más específicas, es decir que en un Programa General de Desarrollo Urbano sólo se aborda la zonificación primaria, no así en los Delegacionales o Parciales, en los que se definen usos y destino específicos (zonificación secundaria) y una serie de normas que adicionalmente a la zonificación, tienen efectos específicos en los proyectos.

A partir de lo señalado en el párrafo anterior, se abordan las normas complementarias de desarrollo urbano relacionadas con el objetivo del Bando como la Norma de Ordenación General Número 26 para el fomento de la vivienda de interés social y popular y las normas relacionadas con las zonas sujetas a redesarrollo, aplicación del sistema de transferencia de potencialidades, áreas libres, tamaños mínimos de vivienda, entre otras.

Asimismo, se elabora un estudio comparativo del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente al momento de la difusión del multicitado Bando, con el Programa General que se aprobó posteriormente por la misma administración y se identifican las políticas y/o estrategias y acciones que se plantearon producto de los objetivos del Bando.

En el mismo sentido, se revisan dos Programas de Desarrollo Urbano Delegacionales, tanto de la Ciudad Central, como de las delegaciones periféricas que se aprobaron después de la emisión del Bando Dos, que en este caso son el de la Delegación Benito Juárez y el de Tláhuac.

Se plantean una serie de reflexiones sobre los vacíos legales, así como de las metodologías empleadas en la elaboración de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, que permiten o contienen fallos, independientemente del Bando Número dos, por lo que los funcionarios y otros actores fomentan la aplicación de manera discrecional de las disposiciones en materia de desarrollo urbano, sin que necesariamente esto ocurra fuera de la Ley.

Se analiza el papel que juega un bando de esta naturaleza en materia de desarrollo urbano, en todo caso como un inductor que busca modificar las tendencias naturales de la

ciudad; considerando para ello desde la naturaleza del propio bando y sus alcances, hasta la posible influencia en el sistema de planeación urbana de la ciudad.

Por último, se presentan una serie de conclusiones y se realiza una propuesta de determinación relativa a la legalidad específica del Bando Número dos, su vigencia, sus posibles alcances y efectos jurídicos, así como una discusión relativa a la pertinencia de utilizar este tipo de elementos para regular el desarrollo urbano y su posible eficiencia, así como de cuales debieron ser los conductos e instrumentos en materia de normatividad urbana para lograr los objetivos del Bando.

ANTECEDENTES

Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la figura del Bando se utilizó con frecuencia para diferentes fines, regulando o informando sobre temas tan diversos como por ejemplo la Descentralización de la policía preventiva a las delegaciones (Bando Informativo 5), el Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal (Bando Informativo 8), las condiciones laborales de los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (Bando informativo 11), el Derecho a la realización marchas, mítines y plantones (Bando Informativo 13), entre otros.

En particular, el 7 de diciembre del año 2000 se dio a conocer el Bando Número dos, cuyos principales objetivos eran los de restringir el crecimiento de la mancha urbana hacia las Delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, así como promover el crecimiento poblacional hacia las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran sub-utilizados e impulsar en estas Delegaciones el programa de construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad.

De manera casi inmediata, se presentaron diversas reacciones en contra de dicho Bando principalmente por desarrolladores inmobiliarios y legisladores locales¹ los argumentos que se emplearon se referían principalmente a la ilegalidad del mismo, a sus efectos en el mercado inmobiliario anticipando fuertes incrementos en el valor del suelo de las delegaciones centrales y caídas de los valores en las delegaciones periféricas.

Al poco tiempo, algunos funcionarios de las delegaciones periféricas señalaron que ya existían algunas desarrolladoras que estaban realizando trámites para construir vivienda y que antes de prohibirla se deberían de revisar con cuidado los proyectos².

De manera simultánea, grupos demandantes de vivienda que habían solicitado acciones en delegaciones periféricas comenzaron a protestar al ver que los proyectos se veían amenazados por la posible aplicación del Bando Dos³.

Con el tiempo, fueron los vecinos de las delegaciones centrales quienes se empezaron a quejar de la aplicación del Bando, debido a los impactos, principalmente en la infraestructura, de un importante *boom* inmobiliario que generó la construcción de un sinnúmero de inmuebles en dichas delegaciones⁴.

No obstante lo anterior la idea de redensificar las zonas centrales y contener el crecimiento sobre suelo de conservación no era nueva, de hecho ya se incluía en el Programa de Ordenamiento de la Zona metropolitana del Valle de México publicado en junio de 1996. Asimismo, en el Programa General de Desarrollo Urbano del 1996, se

¹ Periódico Reforma, Sección Ciudad y Metrópoli. *Señalan “lagunas” en planes urbanos*. 09 de febrero del 2001

² Periódico Reforma, Sección Ciudad y Metrópoli. *Peligra bando 2 en el sur del D.F.* 18 de diciembre del 2000

³ Periódico Reforma, Sección Ciudad y Metrópoli. *Pelean por casas: Guerra al Bando 2*. 22 de febrero del 2001

⁴ Periódico Reforma, Sección Ciudad y Metrópoli. *Temen al boom de viviendas*. 27 de abril del 2004

reconocía la pérdida de población la ciudad central así como la necesidad de detener el crecimiento de los asentamientos irregulares en las zonas periféricas de la ciudad.

Con la publicación de los Programas Delegacionales de desarrollo Urbano en 1997, se insistía en la pérdida de población en las delegaciones centrales, así como la amenaza al suelo de conservación debido al crecimiento de la mancha urbana. Adicionalmente se detallaron las distintas Áreas de Actuación en Suelo Urbano, que se habían propuesto en el Programa General de Desarrollo Urbano.

De dichas áreas destacaban las *Áreas con Potencial de Reciclamiento*, en las cuales se permitía incrementar el número de niveles y la intensidad de construcción siempre y cuando se construyera vivienda.

Por lo que se refiere al suelo de conservación se detallaron las áreas de Rescate, así como las de Preservación.

CAPÍTULO I. El Bando Dos en el Sistema Jurídico Mexicano

1.1. Que es un Bando

El origen de los bando se remonta al principio de la cultura occidental, ya en Roma se utilizaba con frecuencia, de manera que el término *Bando* se origina en lengua latina de *Bandir*, de las cuales una de sus acepciones es la de *pregonar*, generalmente un Edicto o mandato solemnemente publicado por un orden superior.

La publicación de Bandos es una antigua costumbre del Derecho, se practica en un entorno de solemnidad popular y por lo tanto se imprimían y colocaban en lugares públicos y significativos para su difusión⁵.

En la tradición inglesa el bando es utilizado como una proclamación real, para difundir alguna decisión del rey, estos bando reales se proclamaban bajo el supuesto de no entrar en contradicción con las leyes vigentes o si no tienden a establecer nuevas leyes⁶.

Según la Enciclopedia Jurídica Española, los Bandos son documentos emanados del Poder Ejecutivo en los que se recuerdan disposiciones de las leyes y reglamentos que, por circunstancias del momento, adquieren excepcional interés, para su inmediato y exacto cumplimiento, bajo las penas establecidas en aquellas disposiciones.

En el Derecho Español, los bandos de acuerdo a su naturaleza o el carácter de la actividad administrativa que buscan atender, pueden clasificarse como:

- Actividad de policía o de limitación, relativa o absolutamente, del ejercicio de derechos subjetivos, intereses legítimos o simples por razones de interés general.
- Actividad de fomento o estimulante, por la cual las administraciones ofrecen estímulos positivos a los ciudadanos y empresas que satisfacen, voluntariamente, determinados fines establecidos previamente en atención al interés general.
- Actividad de prestación o de servicio público, por la cual las administraciones prestan determinadas actividades o servicios a los ciudadanos que se consideran indispensables o esenciales para la comunidad.
- Actividad económica directa, por la cual las administraciones ejercen y prestan directamente actividades comerciales o industriales⁷.

Con lo anterior es posible decir entonces que las entidades locales son titulares de un poder normativo general con efectos sobre cuantas personas se encuentren en su término municipal; este es el significado inicial de autonomía, como capacidad de auto normarse. Sin embargo, las normas locales tienen naturaleza reglamentaria, al no disponer de

⁵ Calafell, Jorge E. **Bando y Bandos Informativos**. Revista: Bien Común y Gobierno. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. Año 7, Numero 6. Abril 2001, Visiones del Desarrollo. Universidad Iberoamericana, ITAM, UAM Iztapalapa, ARCOP y Asociación de Municipios de México. Pags 9 a 24.

⁶ Calafell, Jorge E. **Bando y Bandos Informativos**. Revista: Bien Común y Gobierno. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. Año 7, Numero 6. Abril 2001, Visiones del Desarrollo. Universidad Iberoamericana, ITAM, UAM Iztapalapa, ARCOP y Asociación de Municipios de México. Pags 9 a 24.

⁷ Calafell, Jorge E. **Bando y Bandos Informativos**. Revista: Bien Común y Gobierno. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. Año 7, Numero 6. Abril 2001, Visiones del Desarrollo. Universidad Iberoamericana, ITAM, UAM Iztapalapa, ARCOP y Asociación de Municipios de México. Pags 9 a 24.

potestad legislativa; por ello quedan sujetas tanto al principio de competencia como al de jerarquía⁸.

1.2. Autoridades facultadas para expedir Bandos

De acuerdo al Artículo 115 Constitucional y un análisis de distintas leyes, las autoridades facultadas para expedir bandos son los Ayuntamientos, autoridades de los Municipios, no obstante existen bandos solemnes cuyo objetivo es dar a conocer a la población acerca de la toma de posesión del Presidente de la República, de los Gobernadores Estatales y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismos que son emitidos por la Cámara de Diputados y Congresos locales o, en su caso, la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal.

En este sentido, la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74, fracción primera define como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados lo siguiente:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

Asimismo, para el caso motivo de este trabajo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el artículo 54, establece *que la Asamblea Legislativa expedirá el Bando para dar a conocer en el Distrito Federal la declaración de Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos de la ley de la materia.*

Por otra parte, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el Capítulo II, Sección II, se establecen las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siendo específicamente en el artículo 67, en donde se determinan las formas de participación en materia legislativa, motivo por el cual estas fracciones se transcriben a continuación:

I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

De igual forma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 14, establece en su párrafo tercero que *“... los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe de Gobierno deberán, para su validez y observancia, ser refrendados por el Secretario que corresponda, según la materia de que se trate...”*

Como se puede ver no se menciona en ningún momento la expedición de bandos de ningún tipo y siguiendo el principio de Derecho que señala que ninguna autoridad puede actuar más allá de lo que se encuentra establecido en las leyes que regulan su actuación,

⁸ Calafell, Jorge E. **Bando y Bandos Informativos**. Revista: Bien Común y Gobierno. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. Año 7, Numero 6. Abril 2001, Visiones del Desarrollo. Universidad Iberoamericana, ITAM, UAM Iztapalapa, ARCOP y Asociación de Municipios de México. Pags 9 a 24.

queda descartada automáticamente la posibilidad de emitir bandos, pues se están rebasando los límites establecidos en el marco jurídico.

Lo anterior se ve reforzado con la tesis⁹ de la Suprema Corte de Justicia que a la letra dice:

“Registro No. 921782

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN

Página: 8

Tesis: 2

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

BANDOS. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA EMITIRLOS, SIN QUE SU INCORRECTA DENOMINACIÓN TRASCIENDA A SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA.-

Conforme a lo dispuesto en el artículo 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución General de la República y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al jefe de Gobierno del Distrito Federal le corresponde proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida la Asamblea Legislativa mediante la emisión de reglamentos, decretos y acuerdos, sin que dentro de sus atribuciones aparezca la de emitir bandos; sin embargo, la circunstancia de que denomine "bando" a uno de los actos que emita, por sí sola, no produce su inconstitucionalidad, pues con ello no se ejerce la potestad reservada constitucionalmente a un diverso órgano del Estado ni se desvirtúa la naturaleza y efectos jurídicos de lo dispuesto en él, por lo que la constitucionalidad de los llamados bandos, emitidos por la indicada autoridad, debe juzgarse atendiendo a su esencia, al marco constitucional y legal que rige la materia en la que inciden y a los términos en que trascienden a la esfera jurídica de los gobernados, sin atender a su incorrecta denominación.”

De acuerdo a una interpretación personal de esta tesis, es claro que el Jefe de Gobierno no puede emitir bandos, no obstante se señala que lo anterior no impide que, siempre y cuando sea conforme a las leyes, quien lo emita regule en la materia del contenido del bando, por lo que dicho contenido no necesariamente es inconstitucional.

⁹ Novena Época:

Contradicción de tesis 44/2002-SS.-Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Octavo y Décimo Segundo en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito.-23 de agosto de 2002.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Mariano Azuela Güitrón.-Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, octubre de 2002, página 200, Segunda Sala, tesis 2a./J. 104/2002; véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, noviembre de 2002, página 461.

1.3. Bases jurídicas de los Bandos en México

En el Derecho Mexicano los bandos quedan establecidos en el Artículo 115 Constitucional, fracción II, a partir de la facultad que tienen los Ayuntamientos para expedirlos. Esta facultad es resultado de las modificaciones constitucionales realizadas en 1983, pues antes de esta fecha los ayuntamientos tenían capacidad para emitir estos instrumentos a través de las constituciones locales de los estados y de las leyes orgánicas municipales. De manera que con esta adición constitucional se pretende dar mayor relevancia a las capacidades autónomas de los municipios.

Tomando en cuenta que el Artículo 115, además confiere a los municipios la capacidad de emitir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas en la esfera de lo que localmente se considere conveniente; tenemos que existe un gran universo de normas que pueden ser dictadas por los Ayuntamientos con una base constitucional. Cuestión que en teoría, respecto a las disposiciones “parareglamentarias” en el orden federal, es muy dudosa tanto legal como doctrinalmente¹⁰.

Cada Estado de la República ha plasmado en sus constituciones y leyes orgánicas esta atribución de forma mas o menos similar, y para ejemplificar esto se reproduce el texto de la Constitución del Estado de Campeche y que al respecto dice “... *formular el Bando Municipal y normas de carácter general y Reglamentos Municipales necesarios, para el cumplimiento de sus fines, para la organización y prestación de los servicios públicos y aquellas que demandan la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, así como la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo en las bases que se fijan en esta ley...*”¹¹.

Existe un sector de la doctrina que considera este tipo de ordenamientos dentro del concepto de reglamento autónomo, el cual es aquel que emite un órgano facultado para ello y que pueda desarrollar una base, un principio o un artículo de la Constitución sin necesidad de la existencia previa de una ley del congreso federal, o en su caso, del congreso local¹².

A. La naturaleza de los bandos y reglamentos

Cuando el 20 de noviembre de 1982, se lleva a cabo la comparecencia del Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, ante el Senado de la Republica, para exponer los motivos de la reforma constitucional al artículo 115, mencionó algunos elementos que vale la pena reproducir aquí para tratar de comprender el origen y el sentido de la reforma, así como los objetivos que ésta buscaba alcanzar:

¹⁰ Calafell, Jorge E. **Bando y Bandos Informativos**. Revista: Bien Común y Gobierno. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. Año 7, Numero 6. Abril 2001, Visiones del Desarrollo. Universidad Iberoamericana, ITAM, UAM Iztapalapa, ARCOP y Asociación de Municipios de México. Pags 9 a 24.

¹¹ Robles Martínez, Reynaldo. **El Municipio**. México, D.F., Editorial Porrúa; Octava edición actualizada, 2006. pag. 303.

¹² Calafell, Jorge E. **Bando y Bandos Informativos**. Revista: Bien Común y Gobierno. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. Año 7, Numero 6. Abril 2001, Visiones del Desarrollo. Universidad Iberoamericana, ITAM, UAM Iztapalapa, ARCOP y Asociación de Municipios de México. Pags 9 a 24.

“... La adición que se hace al artículo 115 constitucional responde a la necesidad de establecer un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos, dado que en la práctica esta actividad se da bajo muy diversas circunstancias.

Los reglamentos (y bandos) emitidos por los ayuntamientos no pormenorizan una ley, son autónomos y norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal. Sin embargo, en razón de la necesaria regulación para la unidad de las entidades y el establecimiento de bases que asignen garantías mínimas, se preceptúa que una ley general enmarque la expedición de los reglamentos municipales.

Se estima que, dada la heterogeneidad de las Entidades Federativas y de los centenares de municipios del país, que podría dar lugar a una compleja tipología de los mismos, no es posible establecer bases detalladas que desborden la realidad y resultarían inaplicables...¹³.

Como se puede ver el objetivo de la nueva facultad busca ordenar la histórica costumbre, además de fortalecerla y deja claro que no se están asignando facultades legislativas al Ayuntamiento. Es importante señalar además que aunque se busca englobar las diversas disposiciones emanadas de los ayuntamientos dada la autonomía municipal y las circunstancias locales muy particulares de cada uno es imposible establecer normas muy específicas para tratar de clasificarlos.

Es necesario señalar que la facultad de los ayuntamientos tiene diferencias esenciales con la facultad legislativa del congreso; formalmente no se puede decir que las disposiciones que emanan del ayuntamiento sean leyes y debido a que en la Constitución no se hace referencia a que los ayuntamientos puedan legislar, estos no pueden a ninguna ley emanada del poder legislativo, tanto por *el principio de autoridad formal de la ley*, como por *el principio de reserva de ley*¹⁴.

B. Estructura interna de los bandos y reglamentos

En cuanto a la estructura interna, orden o principios que deberán seguir los bandos, a pesar de que la modificación constitucional de 1983 deja abierta la posibilidad para que cada municipio tome las decisiones al respecto según decida, la Secretaría de Gobernación, a través del Centro Nacional de Estudios Municipales, en 1986 desarrolló una especie de guía básica para apoyar a los municipios en la tarea de emitir reglamentos y bandos.

En este documento se presenta un contenido mínimo y de carácter general que busca agrupar diversas posibilidades de actuación, seguramente a partir de los problemas más comunes que se presentaban entonces en la vida diaria de los ayuntamientos, la administración municipal y las relaciones y eventos que ocurrían en la comunidad.

¹³ González Cervantes, Roberto Carlos. **La Facultad de los Ayuntamientos para Expedir Bandos y Reglamentos: su naturaleza jurídica.** Revista Jurídica Jalisciense, año 9, Número 1, Enero – Junio 1999. Universidad de Guadalajara, Departamento de Estudios e Investigaciones jurídicas. Pags. 205 a 224.

¹⁴ González Cervantes, Roberto Carlos. **La Facultad de los Ayuntamientos para Expedir Bandos y Reglamentos: su naturaleza jurídica.** Revista Jurídica Jalisciense, año 9, Número 1, Enero – Junio 1999. Universidad de Guadalajara, Departamento de Estudios e Investigaciones jurídicas. Pags. 205 a 224.

Sin embargo esta guía “*Elementos básicos para la formulación de un Bando o Reglamento de Gobierno municipal*” agrupa ambos instrumentos como si fueran uno solo y de hecho desarrolla el contenido mínimo de un reglamento y en ningún momento se refiere a los bandos, como si ambos fueran lo mismo y sirvieran para el mismo fin, lo cual representa un grave problema pues este documento pretende ser una guía para que los Ayuntamientos estructuren estos instrumentos legales.

En este caso lo que ocurre cuando revisamos los reglamentos y bandos que emiten los municipios es que los reglamentos siguen esta guía con relativa uniformidad, lo cual ya de por sí es bastante rígido, pues la guía más que tratar de llevar por un camino sencillo y amplio, que brinde herramientas conceptuales que permitan resolver los problemas locales y específicos, lo que hace es dar una receta de cocina que lleva a que todos los reglamentos sigan la misma estructura rígida sin una reflexión previa.

De hecho la guía presenta un contenido que engloba todos los posibles aspectos de funcionamiento cotidiano de manera general, busca que se desarrollen capítulos para temas como son la estructura del municipio, su territorio y su población; es decir, trata de definir a escala municipal la naturaleza misma del Estado Mexicano, posteriormente se introduce el tema que define la forma de gobierno; después habla del desarrollo urbano, de los servicios públicos, de las actividades de los particulares, de los espectáculos, panteones, rastro, salud pública, participación ciudadana y seguridad pública.

Para empezar la estructura propuesta para los reglamentos municipales parte del error de tratar de reproducir el mismo esquema que la Constitución Política, pero a menor escala, modificando las temáticas abordadas a partir de las competencias del municipio; sin embargo esto resulta en una visión muy corta de la realidad, pues con esta estructura solo es posible abordar cada tema en forma superficial e introductoria; siendo que tenemos municipios muy diferentes, con dimensiones físicas y poblacionales que no son comparables entre sí y que a partir de las circunstancias particulares de cada uno es posible que se requieran reglamentos individuales para cada uno de los temas relevantes localmente.

Así tenemos además que el tema de los bandos por agruparse con los reglamentos, de hecho ha quedado sin ninguna guía básica y por lo mismo ha ido cayendo en desuso con el paso del tiempo, cuando podría ser una herramienta muy útil por su sencillez, especificidad, practicidad y porque permite atender problemas inmediatos sin mayor trámite.

Con respecto a la estructura interna de los bandos podemos decir después de conocer e interpretar algunos de ellos, que son instrumentos que tratan de un tema específico en un momento específico, que buscan dar información rápida, donde el Ayuntamiento busca comunicar lineamientos básicos, noticias, eventos o acciones especiales que no requieren de mayor regulación, ni una estructura demasiado elaborada. No obstante, en caso de que reglamenten o desarrollen para su operación alguna disposición de las leyes emitidas por los congresos locales en materia de la jurisdicción municipal, los bandos deberán hacer alusión a la disposición legal del caso y a partir de ahí desarrollar la disposición administrativa en el bando correspondiente.

Cada estado de la república con el tiempo ha ido desarrollando lineamientos particulares ordenar, clasificar y estructurar sus reglamentos y bandos municipales y aunque se sigue la tendencia de agrupar ambos ordenamientos en uno solo dándoles el mismo

tratamiento, se ha avanzado bastante en la materia pues existen diferencias notorias entre cada entidad, por ejemplo el estado de Durango establece que los Bandos de Policía y Buen Gobierno deberán referirse a ramos como: Gobernación y Seguridad Pública, Hacienda, Educación Pública, Comunicación y Obras Públicas, Salubridad, Asistencia y Agua, Agricultura, Ganadería, Comercio, Industria y Trabajo, Fomento Forestal, Mercado, Ornato y Alumbrado Público.

Por su parte, el Estado de México en su Ley Orgánica establece algo similar, pero es evidente que utiliza la guía de la Secretaría de Gobernación de 1986 como base, aunque le añade temas como Bienestar Social, Protección Ecológica y mejoramiento del medio ambiente y elimina otras.

Por su parte el estado de Sinaloa presta especial interés a la clasificación de estos instrumentos y los distingue a partir como sigue: a. De organización y funcionamiento interior del Ayuntamiento, b. De organización y funcionamiento de los servicios públicos, y c. De las actividades de los particulares que afecten el desarrollo normal de las actividades sociales¹⁵.

Como se puede ver gracias a esta clasificación en el Estado de Sinaloa se identifica como un lineamiento más reflexivo y por lo tanto permite y hace más factible una mejor estructuración de los reglamentos y bandos internos, considerando que se han clasificado por objetivos específicos, lo cual permite una mayor profundización en la solución de problemáticas.

Por otro lado estados como Chiapas presentan en su Ley Orgánica del artículo 146 al 163 un desarrollo detallado tanto del procedimiento para la elaboración, aprobación y aplicación de los bandos, como de su estructura interna; sin embargo es interesante señalar que cuando se analiza el texto de ley se puede ver que existe una clasificación que se presenta a continuación:

- El artículo 158 se refiere a los Bandos de Policía y habla de seguridad pública, urbanidad, propiedad pública, salud, ornato público, bienestar colectivo, y tranquilidad y propiedad privada.
- El artículo 159 habla de los Bandos de Buen Gobierno y contiene temáticas tales como: comisiones municipales, instalación y desaparición de los ayuntamientos, instalación de consejos municipales, nombramientos de secretario, tesorero, comandante de policía, jueces, etc. Del ayuntamiento, y convocatorias diversas.
- Por su parte el artículo 160 se refiere a los Reglamentos Municipales y hablando de su contenido señala como mínimo las siguientes disposiciones: materia regulada, fines perseguidos, atribuciones, derechos y obligaciones de los administrados, faltas e infracciones, etc¹⁶.

Es interesante ver como los criterios para interpretar el artículo 115 constitucional son sumamente amplios, pues hay estados (y como la misma Secretaría de Gobernación) que consideran como un mismo instrumento los Bando y los Reglamentos, y otros estados

¹⁵ Robles Martínez, Reynaldo. **El Municipio**. México, D.F., Editorial Porrúa; octava edición actualizada, 2006. Pag. 306.

¹⁶ Quintana Roldan Carlos F. **Derecho Municipal**. México, D.F., Editorial Porrúa, Novena edición revisada y actualizada, 2008. Pags. 309 – 313.

deciden separar ya no solo los Bandos de los Reglamentos, sino que los Bandos mismos los separan en Bandos de Policía con unos objetivos y Bandos de Buen Gobierno con otros Objetivos, siguiendo un poco al estado de Sinaloa.

Tipos de Bandos

Los bandos municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios o solemnes. Los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos generalmente al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y que en materias especiales darán cabida a otros reglamentos particulares, como los reglamentos de espectáculos, anuncios panteones, etc. En el bando se marcan las normas generales de gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores.

Por su parte, como ya se mencionó, los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los ayuntamientos y, en su caso, los congresos locales y la Cámara de Diputados para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en la demarcación municipal¹⁷.

Asimismo, el bando se puede utilizar como un instrumento político – normativo que conjuga las principales reglas que rigen el gobierno de una comunidad y que median en las relaciones entre las autoridades municipales y la población. Parte de la importancia de este ordenamiento radica en la inmediatez en que se encuentra con relación a los ciudadanos; es en el donde el individuo hace contacto directo y de una manera más temprana con las instituciones jurídicas que lo rodean al vivir en sociedad¹⁸.

1.4. El objeto de los Bandos

Los bandos cumplen funciones básicas en la administración pública más cotidiana, su objeto surge del fin que persiguen, de manera que como se ha visto al inicio del presente documento, podemos decir que, en principio, el objeto de los Bandos, cualquiera que sea su tipo es el de informar, proclamar o hacer saber sobre disposiciones específicas, para que la población tenga conocimiento sobre las diversas disposiciones oficiales que la autoridad ha considerado que se debe difundir algún tema.

No obstante, la complejidad del sistema jurídico mexicano y los largos procesos que requiere su construcción hacen del Bando el instrumento ideal para que el Ayuntamiento pueda operar y resolver circunstancias apremiantes sin tener que acudir al órgano legislativo, de manera que el Bando a pesar de encontrarse en los límites inferiores de la jerarquía jurídica es una herramienta que busca ser ejecutiva para actuar directamente sobre una realidad que requiere ser intervenida de forma inmediata.

¹⁷ Quintana Roldan Carlos F. **Derecho Municipal**. México, D.F., Editorial Porrúa, Novena edición revisada y actualizada, 2008. Pags. 309 – 313.

¹⁸ Calafell, Jorge E. **Bando y Bandos Informativos**. Revista: Bien Común y Gobierno. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. Año 7, Número 6. Abril 2001, Visiones del Desarrollo. Universidad Iberoamericana, ITAM, UAM Iztapalapa, ARCOP y Asociación de Municipios de México. Pags 9 a 24.

Así entonces el objeto de los bandos los convierte en algo más que un instrumento de comunicación sobre el quehacer de la autoridad y pasa a ser un elemento que orienta acciones y regula relaciones.

Sin embargo, la planeación urbana es un proceso a largo plazo de suma complejidad por lo que su atención requiere de instrumentos y acciones más estructurados y de mayor alcance, por lo que los bandos no son la herramienta apropiada para abordar problemáticas de largo alcance y con décadas de gestación y cuyas soluciones no son inmediatas.

Es decir, la solución de las problemáticas urbanas no sólo es de mayor complejidad, sino que requieren de acciones a través de periodos largos.

1.5. La importancia de los Bandos

Existen diferentes fundamentos que determinan la capacidad de los ayuntamientos para expedir bandos, para ello la disertación que hace Roberto Carlos González Cervantes se presenta a continuación pues a pesar de que el tema no ha resultado de interés para otros juristas, él deja ver las razones por las cuales el tema de los bandos debería de abordarse con mayor detalle y profundidad:

En México los municipios cuentan con Ayuntamientos, que son órganos colegiados y deliberativos, de elección popular directa, están encargados del gobierno y la administración del municipio.

A pesar de que una de las atribuciones más importantes de los Ayuntamientos es la de expedir bandos, cuya fundamentación se encuentra en la constitución, no existe un trabajo importante al respecto en obras de Derecho Constitucional o de Derecho Administrativo; de hecho este tema se aborda con superficialidad. Incluso en obras de Derecho Municipal, se pasa por alto el estudio serio y ordenado del tema, no obstante la trascendencia que tiene en la práctica determinar con precisión los límites y los alcances de esta facultad municipal.

Con la expedición de bandos y reglamentos municipales se crean situaciones jurídicas generales que afectan directamente la esfera jurídica de los particulares: establecen obligaciones, señalan derechos y fijan sanciones por incumplimiento de esas normas.

Es por eso es útil conocer la naturaleza de dicha facultad para así saber cuales son sus límites, alcances y características.

Así, podemos empezar a profundizar en el tema precisando la naturaleza jurídica de la facultad e los Ayuntamientos para expedir bandos y reglamentos, partiendo de las tres posiciones que existen en la doctrina, y que son:

- *La que la equipara a la facultad reglamentaria propia del Poder Ejecutivo;*
- *La que la equipara a una facultad legislativa; y*

- *La que considera que es una facultad para complementar los vacíos legales que deja la actividad parlamentaria propiamente legislativa*¹⁹.

Por su parte Elisur Arteaga Nava en su libro Derecho constitucional señala que los bandos son instrumentos legales complementarios de la actividad legislativa que corresponde al congreso del Estado. Se circunscribe a regular la vida de una comunidad en aquellas materias que tengan relación con ellas y que no hayan sido normadas por la legislatura. De alguna forma cubren los vacíos legales que sobre el tema de convivencia comunitaria se observa en el sistema jurídico de un estado, por eso se les califica como complementarios²⁰.

Asimismo, es importante recordar la tesis de la Suprema Corte de Justicia referida en el apartado 1.2. Autoridades facultadas para expedir Bandos de este mismo capítulo, en la que se señala deben atender *“al marco constitucional y legal que rige la materia en la que inciden y a los términos en que trascienden a la esfera jurídica de los gobernados”*

A manera de conclusión podemos comentar que los bandos si bien son informativos en su mayoría se orientan a acciones de policía y buen gobierno y su esfera de aplicación, es exclusivamente municipal.

Adicionalmente encontramos que tanto los congresos de los estados como el de la Unión expiden bandos solemnes para declarar que los gobernadores o el presidente de la Republica han sido electos.

Sin embargo a pesar de que, salvo los bandos solemnes, el bando es claramente facultad de los ayuntamientos y no de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, y también de que el Bando Dos mencionaba que se sujetaría a las leyes en la materia, no solo durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador se hizo referencia a el por los funcionarios de gobierno, sino que inclusive el actual Jefe de Gobierno²¹ declaró que dicho bando dejaría de tener efecto, lo cual significa reconocer que se aplicaba de alguna manera, no obstante que inclusive la Suprema Corte de Justicia²² emitió una Tesis en la que se puede interpretar que el Bando no era el instrumento para normar en materia de desarrollo urbano, en el caso del Distrito Federal.

¹⁹ González Cervantes, Roberto Carlos. **La Facultad de los Ayuntamientos para Expedir Bandos y Reglamentos: su naturaleza jurídica**. Revista Jurídica Jalisciense, año 9, Número 1, Enero – Junio 1999. Universidad de Guadalajara, Departamento de Estudios e Investigaciones jurídicas. Pags. 205 a 224.

²⁰ Arteaga Nava, Elisur. Derecho constitucional. Tomo II, UNAM. México 1994. Pag. 365

²¹ <http://www.reforma.com/ciudad/articulo/639905/> , 20 de abril del 2006

²² Ver apartado: 1.2. Autoridades facultadas para expedir Bandos de este documento.

CAPITULO II. El marco normativo del sistema del planeación urbana en el Distrito Federal

2.1. Marco Jurídico del Desarrollo Urbano en el Distrito Federal

A continuación se presenta el marco jurídico que fundamenta el desarrollo urbano en el Distrito Federal; se han considerado aquellos aspectos directamente relacionados con el Bando Dos, así como aquellos que si bien no están directamente relacionados con dicho bando son primordiales para la fundamentación jurídica de los programas de desarrollo

¹⁹ González Cervantes, Roberto Carlos. **La Facultad de los Ayuntamientos para Expedir Bandos y Reglamentos: su naturaleza jurídica**. Revista Jurídica Jalisciense, año 9, Número 1, Enero – Junio 1999. Universidad de Guadalajara, Departamento de Estudios e Investigaciones jurídicas. Pags. 205 a 224.

²⁰ Arteaga Nava, Elisur. Derecho constitucional. Tomo II, UNAM. México 1994. Pag. 365

²¹ <http://www.reforma.com/ciudad/articulo/639905/> , 20 de abril del 2006

²² Ver apartado: 1.2. Autoridades facultadas para expedir Bandos de este documento.

urbano del Distrito Federal, ya que debió de ser a través de estos instrumentos que se buscara su aplicación, debido a que como ya se mostró en el artículo anterior el Bando Dos por si es jurídicamente inexistente en el Distrito Federal.

A partir de lo anterior, se toma como punto de partida la legislación federal, por ser la que sienta las bases y líneas generales de actuación; continuando con la legislación local más específica y por lo tanto más abundante en la materia.

Por otra parte, es importante señalar que el siguiente análisis también es necesario debido a que, a partir de la publicación del Bando Dos, para diversos actores del desarrollo urbano nunca fueron claros los efectos ni la naturaleza de las disposiciones del mismo, independientemente de que a través de este instrumento se intentó regular en materia de asentamientos humanos, sin tomar en cuenta el sistema de planeación urbana establecido y vigente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**²³, donde se establecen las bases que fundamentan tanto el marco jurídico como el sistema de planeación del desarrollo urbano en todos sus niveles, principios a los cuales se sujetan todos los instrumentos jurídicos, incluidos todos los tipos de Bandos.

Es en el **artículo 25** donde se establece que “... *bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente...*”.

Este artículo es una de las bases constitucionales donde se fundamenta la actuación del Estado en la protección del medio ambiente, lo cual está claramente establecido en el texto del Bando Dos.

Cuando se hace referencia a la protección de los recursos y del medio ambiente se podría interpretar como el cuidado del impacto que produce la urbanización sobre las áreas naturales y rurales como son las zonas de conservación de las delegaciones periféricas del Distrito Federal.

Por su parte en el **artículo 26**, se establece que “... *el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...*”.

Además menciona que “... *los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...*”.

²³ Publicación en Diario Oficial de la Federación del 26 de septiembre de 2008.

De este artículo se desprende el sistema nacional de planeación, teniendo como base el Plan Nacional de Desarrollo, del cual se desprenden los programas sectoriales, que para el caso que nos ocupa el fundamental es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con el que deben guardar congruencia los programas de desarrollo urbano estatales, para este caso el Programa General; los programas de desarrollo urbano municipales, para este caso los Delegacionales y los que se desprendan de los anteriores.

En el mismo artículo se señala que se deberán establecer los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, con lo cual se establece la base constitucional que fundamenta los procedimientos que se recogen en las leyes locales como en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los cuales debieron de haberse seguido para lograr los objetivos contenidos en el Bando Dos.

Además queda claro que la participación de todos los sectores es importante en el sistema de planeación, ya que una materia de esta naturaleza no debe imponerse por el Estado en forma unilateral, aunque una de sus bases fundamentales sea el interés público ya que existen los medios para hacerlo en forma democrática.

Uno de los artículos fundamentales para el desarrollo urbano es el **artículo 27**, pues en el se establece que *“... la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...”*.

Como lo establece Ignacio Burgoa Orihuela, el concepto de “propiedad originaria” en la Constitución tiene una connotación distinta de la relación que se establece entre los particulares y el territorio, ya que la interpretación más apropiada lo relaciona directamente con la existencia del Estado mismo; de hecho la interpretación más correcta implica concebir a la propiedad originaria como un derecho eminente; es decir, es el equivalente consubstancial e inseparable de la naturaleza del Estado mismo, pues no es posible concebir al Estado sin un territorio²⁴.

Y es para esto que la propia Constitución entonces en el mismo artículo establece la rectoría del Estado sobre la propiedad y las prioridades que éste considera que deben regir la planeación, para lo cual establece que *“... 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...”*.

Con esto el particular puede actuar de acuerdo a su interés, siempre y cuando no vulnere los intereses públicos y de la sociedad en su conjunto, para lo cual se establecen varias modalidades a la propiedad privada.

²⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Edit. Porrúa. 2007, 19va. Edición. 1094 pp. Pag. 174.

Este precepto constitucional lleva a que en la práctica los intereses encontrados entre el Estado y los particulares se manifiesten en el desarrollo y transformación de los asentamientos humanos, ya que cada uno persigue fines distintos.

Sin embargo, el Estado como rector de la planeación urbana sienta las bases para tratar de conducir a los centros de población de tal manera que las decisiones de los particulares no alteren el cumplimiento de los objetivos planteados por el sistema de planeación urbana.

El problema surge cuando el cúmulo de decisiones individuales se suman y su volumen es tan grande que lleva a transformaciones urbanas que superan los alcances o la visión del planificador urbano.

Esta suma de intereses genera los mecanismos de intercambio de bienes inmuebles entre propietarios, entre densidades y entre distintos usos, mismos que se llevan a cabo dentro de un marco jurídico que garantiza constitucionalmente por un lado el derecho a la propiedad privada pero por el otro garantiza también la preservación del interés común.

Es así que en el mismo párrafo tercero del artículo 27, se establecen entonces los mecanismos e instrumentos de que se valdrá la planeación del desarrollo urbano para cumplir sus metas, para lo cual señala que “... 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...” y además señala que “... para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...”.

No obstante, en la práctica este enfrentamiento de intereses lleva a la especulación, a juicios de amparo donde en la mayoría de las ocasiones el particular vence al sistema de planeación, con lo que la implementación de los programas de desarrollo urbano enfrenta obstáculos jurídicos muy difíciles de vencer.

La importancia del artículo 27 constitucional radica en que en él se definen los principios a los que deberá sujetarse el valioso recurso “suelo”, pues sus modalidades, regulación, propiedad, precio, posibilidades de desarrollo, etc., son factores fundamentales para lograr entender, controlar y dirigir la planeación urbana en los centros de población.

Por lo anterior podemos concluir que el Artículo 27 constitucional regula el territorio como elemento del Estado y su apropiación por particulares. Reconoce a la propiedad como una garantía individual²⁵. Reconoce y regula también distintos tipos o clases de propiedad²⁶: pública, social o ejidal y privada.

²⁵ Apuntes de la materia impartida por el Lic. Leonardo Riveros F.

²⁶ Adicionalmente, es importante señalar que el derecho de propiedad está integrado por tres derechos:

Uso: destinar y ocupar un bien

Disfrute: explotar o aprovechar comercialmente un bien (explotación agrícola o arrendamiento)

Disposición: transmitir a terceros ese bien por cualquiera de los medios que contempla la Ley (compraventa, donación, legado)

El artículo 27 constitucional limita la propiedad privada: su ejercicio está restringido por las modalidades y limitaciones que se impongan a través del establecimiento de usos, reservas, destinos y provisiones.

Los usos, reservas y destinos del suelo se establecen en los planes y programas urbanos derivados de las leyes locales de desarrollo urbano o asentamientos humanos.

Si bien este artículo no se relaciona directamente con la legalidad del Bando Dos si lo hace con los objetivos que se pretenden alcanzar con este instrumento ya que como se ha mencionado en diversas ocasiones estos deben ser parte del contenido de los programas de desarrollo urbano, los cuales si tienen una de sus bases en este artículo constitucional.

Adicionalmente en este artículo se establecen los derechos y características de la propiedad, los cuales si pudieron verse afectados por la aparente aplicación discrecional del Bando Dos.

Al igual que el artículo 27 constitucional, otro artículo determinante en materia de desarrollo urbano **es el 115**, ya que en el se establece la existencia del Municipio Libre, con todas sus características; se determina su capacidad de tomar decisiones sin la intermediación de ninguna autoridad entre éste y el gobierno del Estado, con lo cual se le brinda la capacidad de autorregularse en las materias que la propia Constitución le permite.

En su fracción II, se señala que se establece la personalidad jurídica del municipio y su capacidad para manejar su patrimonio. Y es en esta misma fracción donde se le otorga a los municipios la facultad para expedir bandos y aquellos instrumentos de carácter administrativo y cuasi legislativo que le sean necesarios para la operación y funcionamiento adecuado del municipio.

Estos instrumentos son importantes en cuanto a que tienen la función de resolver problemas específicos, locales y tal vez temporales, son efectivos pues su proceso de elaboración, aprobación y puesta en operación son considerablemente más rápidos que los instrumentos legales formales; por lo tanto se convierten en un complemento que utilizan los Ayuntamientos de forma cotidiana.

En la fracción V, del artículo 115 constitucional se encuentran sentadas las bases que fundamentan el desarrollo urbano en el Municipio, ya que en el dice que estos están facultados para:

...”a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia...”

Como se puede ver en los siete incisos anteriores el municipio es el que posee todas las facultades necesarias para planear y tomar decisiones sobre lo que respecta a los asentamientos humanos, ya que tiene la personalidad jurídica para hacerlo, tiene la capacidad de administrar su patrimonio y es el encargado de aplicar los instrumentos de planeación válidos en la ley y que de acuerdo a estos incisos engloban el proceso de planeación urbana a partir de todo un sistema de planeación que ha sido construido durante muchos años, y que se ha ido mejorando a partir de la experiencia obtenida su aplicación.

Finalmente, además de los incisos señalados el artículo 115 se refiere al tema de las corbaciones o continuidades demográficas en la fracción VI; en ella especifica que en los casos donde se den estos fenómenos y se encuentren involucrados municipios pertenecientes a diferentes Estados, se deberá llevar a cabo una planeación coordinada entre la Federación, los Estados y los Municipios, respetando siempre el ámbito de las competencias de cada uno.

Con esto queda establecido un principio muy importante y necesario para la planeación urbana y que es la coordinación entre las diferentes instancias involucradas en un problema, con lo cual es posible considerar diferentes escalas y abordar el proceso con un enfoque más sólido que un bando.

Es decir, que aun en el orden municipal en el que se cuenta con la facultad de emitir bandos existe una base constitucional más rica y consistente para regular el desarrollo urbano, por lo que inclusive en este nivel los bandos serían insuficientes para lograr los objetivos que se persiguen en el Bando Dos.

De la misma manera que del artículo 115 constitucional emanan una serie de atribuciones en materia de desarrollo urbano para los municipios, mismas que se detallan en la Ley General de los Asentamientos Humanos y en las respectivas leyes estatales y en los reglamentos municipales en la materia, es en el **Artículo 122 constitucional** en donde se definen las atribuciones, a este nivel, para las autoridades del Distrito Federal, las cuales se desarrollan a mayor profundidad en las leyes locales.

Por lo anterior a continuación se analiza el contenido del **Artículo 122 Constitucional**, ya que es en el que se define la figura del Distrito Federal, se distribuyen las competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales.

Cabe señalar que a pesar de las varias reformas que se han hecho en los últimos años para dar más autonomía y libertad al Distrito Federal, la Federación aun conserva facultades importantes que inciden directamente en la administración local, ya que al Congreso de la Unión le corresponde legislar en las materias que no le han sido conferidas a la Asamblea de Representantes expresamente.

Además, de acuerdo a este artículo le corresponde al Congreso de la Unión “...expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal...”; y siendo que es en este ordenamiento donde se establecen las facultades que posee el Jefe de Gobierno, es entonces en esta instancia federal en la que se determinan sus posibilidades de actuación y sus limitantes.

Por otra parte este artículo constitucional presenta las bases a que deberá ajustarse el Estatuto de Gobierno y establece los parámetros de operación tanto de la Asamblea de Representantes como del Jefe de Gobierno.

Sin embargo, si bien a nivel constitucional el Congreso de la Unión tiene gran influencia sobre lo que debe contener el Estatuto de Gobierno, en materia de desarrollo urbano se da total libertad al Gobierno del Distrito Federal, salvo aquellas que por ley y al igual que cualquier otro caso le corresponde participar a la federación como es el de las conurbaciones interestatales.

Aclarado lo anterior, podemos decir que es en su BASE PRIMERA, donde el Estatuto de Gobierno, señala respecto a la Asamblea Legislativa que ésta se sujetará a determinadas bases, presentando tres incisos que se relacionan con la planeación del desarrollo urbano y que alguna manera recogen las atribuciones las mismas atribuciones que se le confieren a los municipios en el artículo 115 constitucional, y que son los siguientes:

- ...” j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;*
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastos y abasto, y cementerios;*
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa...”.*

En estos cuatro incisos se abarcan distintas partes del proceso que implica el sistema de planeación urbana, ya que en el inciso j) se sientan las bases para que la Asamblea de Representantes emita los ordenamientos jurídicos necesarios para la planeación, conducción y control del desarrollo urbano, en el inciso k) se especifica la capacidad de administrar los servicios, por su parte el inciso l) habla de la posibilidad de expedir normas para regular aspectos en los que tienen que ver otros actores.

Posteriormente en el artículo 122 se menciona la BASE SEGUNDA, donde se establece que el Estatuto de Gobierno, otorga al Jefe de Gobierno las siguientes atribuciones:

- ...” b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa...”*

A nivel constitucional se otorgan las anteriores atribuciones al Jefe de Gobierno entre las que se encuentran emitir reglamentos, decretos y acuerdos con el fin de **aplicar las leyes que expida la Asamblea Legislativa**; en ningún momento se señala la emisión de

bandos de ningún tipo, y mucho menos para actuar por encima de ordenamientos tales como son los programas de desarrollo urbano, que jurídicamente tienen mucho más peso que cualquier bando.

Como podemos observar estos son los artículos de la esfera constitucional que de alguna manera fundamentan el ejercicio de la planeación urbana tanto en los distintos ordenes de gobierno incluyendo el Distrito Federal, como en materia de propiedad de la tierra la cual es fundamental para el desarrollo urbano.

Adicionalmente, con respecto a estas bases constitucionales es posible señalar que de hecho existe un marco jurídico bien fundamentado que permite integrar un sistema de planeación urbana de corte clásico, y que aunque este es bastante conservador ha permitido estructurar todo un sistema que opera con relativa eficiencia. Sin duda existen elementos novedosos que podrían aplicarse en México para mejorar este sistema y su marco jurídico, pero las bases constitucionales con que se cuenta no permiten una evolución significativa, ya que en algunos casos los preceptos contenidos son un tanto vagos y en otros son tan específicos que se vuelven limitativos.

Por lo que se refiere a la **Ley General de Asentamientos Humanos**, la cual es el instrumento jurídico que reglamenta el sistema de planeación urbana en sus tres ámbitos de actuación el federal, el estatal y el municipal, se puede comentar lo siguiente:

Como sabemos esta ley ha sufrido varias modificaciones desde su primera publicación en 1976, en este tiempo el tema ha evolucionado sustancialmente gracias a la experiencia adquirida durante más de tres décadas de construcción de marcos jurídicos locales y expedición y aplicación de programas de desarrollo urbano a diferentes escalas y en diferentes contextos.

Ley General de Asentamientos Humanos

El marco legal que fundamenta el desarrollo urbano en el Distrito Federal, así como el del resto de las entidades federativas se encuentra contenido en la **Ley General de Asentamientos Humanos**, cuyos artículos se presentan a continuación:

En el **artículo 1ero**, se establecen los objetivos generales de la ley y a través de su enumeración es posible ver las prioridades del sector en la materia y que en este caso son:

- *“...Concurrencia entre Federación, Estados y Municipios,*
- *Establecimiento de normas básicas para los cuatro componentes principales del proceso de planeación: fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros de población,*
- *Regulación del suelo y límites a la propiedad, y*
- *Participación social en el proceso de planeación... “.*

Como se puede ver es en la parte en la que se menciona el establecimiento de las normas básicas en donde podríamos incluir los objetivos del Bando Dos, ya que la contención de la mancha urbana y la redensificación de las zonas centrales se relacionan directamente con la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En el **artículo 4**, se enfatiza el carácter social de la planeación con “... *la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano...*”. A partir de lo que se puede entender que cuando se definan estos aspectos en los programa de desarrollo urbano se considerará prioritariamente el interés público, sobre el privado, ya que en el mismo artículo se establece su relación con el artículo 27 constitucional.

Por su parte en el **artículo 5**, se presentan los conceptos que en materia de desarrollo urbano se consideran de utilidad pública, que en caso del Bando Dos, destacan los siguientes: “...*V. La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular y VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población...*”.

No hay duda que por lo menos, en intención, el Jefe de Gobierno quiso que prevaleciera el interés público sobre el privado con la publicación del Bando Dos.

Más adelante en el **artículo 8** se determinan cuales son las atribuciones de las entidades federativas, desde luego siempre dentro de su jurisdicción, para lo cual el caso del Distrito Federal, como se vio antes se encuentra regido por el Estatuto de Gobierno y otras leyes locales.

Asimismo, en el **artículo 9**, de la misma ley se señalan las atribuciones en materia de desarrollo urbano para el orden municipal, vale la pena comentar que el Distrito Federal como caso de excepción aglutina tanto las atribuciones señaladas en el artículo 8 como en éste.

Por su parte el **artículo 11**, nos recuerda que “... *la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática...*”, lo cual se relaciona con el artículo 26 constitucional, mismo que ya fue abordado y que por lo tanto deben de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, a los estatales y municipales, y en su caso al del Distrito Federal, de manera que los objetivos sectoriales de desarrollo urbano deben ser congruentes con otros sectores.

Lo anterior de vital importancia, ya que si bien las autoridades del Distrito Federal nunca emitieron alguna constancia en la que la negativa a otorgar una licencia de construcción se fundamentara en el Bando Dos, sino que siempre se argumentó que se trataba de un problema de capacidad de la infraestructura hidráulica y vial, es decir, que de ser ciertos estos argumentos existe un evidente divorcio entre los planes sectoriales de agua y vialidad con los de desarrollo urbano.

En el **artículo 12** de la Ley General de Asentamientos Humanos se presentan los instrumentos de planeación que se aplicarán para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los centros de población, y que son los siguientes:

- ...” 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...”.

La relación de este artículo con el Bando Dos es la de identificar aquellos programas que debieron haber sido modificados desde un principio para poder conseguir los objetivos incluidos en la Bando dos, los cuales serían los programas estatales de desarrollo urbano, que para el caso del Distrito Federal es el Programa General de Desarrollo Urbano, los municipales y de centro de población que en este caso son los Delegacionales; los que se deriven de los anteriores en este caso los parciales.

De igual manera como se ha podido observar, la emisión de Bandos no forma ni ha formado parte nunca del sistema de planeación, esta facultad de las administraciones locales y cuerpos legislativos forma parte de otra esfera de actuación y no del sistema de planeación.

Otros artículos que son fundamentales para la discusión del presente trabajo son el artículo 15, 16 y 17 de esta Ley, ya que si bien en los artículos 115 y 122 constitucionales se establecen las bases de las atribuciones locales, tanto municipales como del Distrito Federal específicamente en materia de desarrollo urbano, es en la Ley General de Asentamientos Humanos en donde se establecen los procedimientos del proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeación urbana, mismos que se perfeccionan en las leyes locales.

Por lo que se refiere al **artículo 15** de la Ley General de Asentamientos Humanos se señala textual mente que: “... *Los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen...*”.

En este artículo queda clara que es una facultad local la elaboración, aprobación y, de manera muy importante para este trabajo, la modificación de los distintos planes o programas de desarrollo urbano.

Asimismo, en el **artículo 16** de la Ley se detalla el procedimiento a seguir para la elaboración, aprobación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas, así como los participantes en dicho proceso. En este sentido las autoridades locales deben seguir, cuando menos el siguiente procedimiento:

...” I.- La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

II.- Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;

III.- Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la

autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones, y

IV.- cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales...”.

La fracción anterior es de suma importancia, ya que es la única referencia jurídica en la materia en la que se establece algún tipo de relación entre los planes o programas de desarrollo urbano y los bandos.

Sin embargo y de acuerdo al artículo analizado, como se puede observar los bandos municipales sólo pueden ser el instrumento para difundir y dar a conocer los planes o programas de desarrollo urbano previamente elaborados y aprobados y no para dictar políticas o sustituir a los mismos.

Por su parte, en el **artículo 17** de la Ley General de Asentamientos Humanos se menciona que para que dichos instrumentos alcancen su vigencia legal, una vez cumplido con lo anterior, deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

Si bien esta discusión se presenta a mayor detalle en la parte correspondiente al análisis de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es en estos tres artículos donde se sientan las bases generales del procedimientos que debieron haber seguido las autoridades del Distrito Federal para que el contenido del Bando Dos tuviera una base jurídica más adecuada.

Por su parte en lo que se refiere al control de la expansión urbana, en el **artículo 19** se considera la importancia de incluir criterios generales de regulación ecológica en el proceso de planeación de los asentamientos humanos, para lo cual se menciona la necesidad de que cada estado tome en cuenta algunos artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como de las Normas Oficiales Mexicanas Ecológicas.

Adicionalmente, este tema se aborda de manera más específica en el **artículo 33** de la Ley, en el que se establecen las medidas complementarias y específicas para llevar a cabo acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, como:

*...” I. La protección ecológica de los centros de población;
IV. El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales...”.*

Aquí se vuelve a reforzar la idea de que el contenido del Bando Dos contaba con un fundamento jurídico, no obstante que la manera en que trató de imponer resultó desafortunada.

Finalmente en el **artículo 49** de la Ley, se establecen los principios básicos a los cuales deberá sujetarse la participación social, para lo cual destacan las siguientes fracciones por su relación con el Bando Dos:

...” I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano en los términos de los artículos 16 y 57 de esta Ley.
II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población;
III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular;
VIII. La preservación del ambiente en los centros de población...”.

Con estas fracciones queda establecido que en los proyectos relacionados con estas acciones se deberá considerar la participación del sector social; cada estado deberá establecer los mecanismos para llevarla a cabo, pero con esto se busca implementar el sistema de planeación democrática ya plasmado en la Constitución en el artículo 26. Es importante mencionar este tema ya que para la emisión del Bando Dos, no se consideraron estos principios básicos de planeación democrática, siendo que en decisiones tan importantes con alcances tan ambiciosos no se justifica pasar por alto este precepto constitucional cuando además existen los procesos y sistemas para hacerlo.

La Ley General de Asentamientos Humanos es la que regula y sienta las bases para todo lo comprendido por este sector, de manera que su contenido es el más importante al hablar del tema de desarrollo urbano, existen más ordenamientos jurídicos que complementan a esta Ley y forman parte del marco jurídico que regula al sistema de planeación.

La Ley General de Asentamientos Humanos contiene algunos de los elementos del Bando Dos, de igual manera en ella se encuentran los instrumentos y mecanismos necesarios para implementar los objetivos de dicho bando a través del sistema de planeación que la ley establece, de manera que este instrumento no era necesario pues se contaba con suficientes elementos para cumplir con los mismos objetivos.

Adicionalmente a lo anterior, a continuación se presentan otros instrumentos legales que complementan a la legislación urbana, lo cual nos permite tener una visión más integral del cuerpo de leyes que requieren ser observadas para el fortalecimiento del marco jurídico que regula las disposiciones que se intentaron implementar a través del Bando Dos.

Ley de Planeación

Esta ley busca organizar y sistematizar todos los procesos de planeación de los diferentes sectores y a los diferentes niveles que pueda llevarse a cabo, esto con el fin de construir un sistema estructurado jerárquicamente, coherente y donde cada una de las partes pueda interactuar con el resto.

La importancia de incluir esta ley en este documento radica en que, como se acaba de mencionar, se está tratando de unificar todos los sistemas de planeación de todos los sectores y de todos los niveles para evitar medidas aisladas y esfuerzos innecesarios, que a final de cuentas lo único que ocasionan son confusiones y costos de operación y administración como es el caso del Bando Dos.

El **artículo 3** de la Ley es el encargado de definir el concepto de Planeación Nacional del Desarrollo, para lo cual es tabléese que es “... *la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de*

regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen...”.

Otro aspecto que nos interesa para el caso es el contenido en el **artículo 20** de la Ley, y que forma parte del capítulo tercero: Participación Social en la Planeación; aquí se asientan las bases para que dentro de las diferentes esferas que comprende el sistema de planeación nacional se incorpore a los diferentes grupos y sectores de sociedad en la toma de decisiones. Se establece la necesidad de contar con mecanismos de participación ciudadana, como son los foros de consulta popular.

Lo anterior ya se abordó y fue comentado en el análisis referente al artículo 49 de la Ley General de Asentamientos Humanos. Por lo que este artículo refuerza lo ahí comentado.

Finalmente los **artículos 37 y 38** de la Ley hacen referencia la posibilidad que existe de concertar acciones con los grupos sociales involucrados y los particulares para tomar decisiones y llevar a cabo acciones contenidas en el plan y en los programas.

La importancia de esta ley radica en que es en ella donde se establecen los lineamientos que dan uniformidad a todo el sistema de planeación en su conjunto, aquí solo se han mencionado los más relevantes para el tema que nos ocupa, sin embargo esta ley es la guía formal a la que deben ajustarse todos los sectores y niveles de gobierno para desarrollar e implementar todo tipo de programas, de ahí la necesidad de incorporarla en prácticamente todos los marcos jurídicos de los programas de todos los sectores de desarrollo nacional.

Además se puede agregar que en esta ley se vuelve a señalar la importancia de la participación democrática en la toma de decisiones en algo tan complejo como lo es el sector del desarrollo urbano.

Ley Agraria

La incorporación de la **Ley Agraria** al marco jurídico de la planeación urbana es muy importante ya que las actividades agrícolas y las urbanas se llevan a cabo a partir de la utilización, distribución e interacción del territorio que es ocupado por ellas para sus fines.

Asimismo, es relevante recordar que del orden del cincuenta por ciento de la superficie de este país es de propiedad social, la cual es regulada por esta ley y a su vez conforman las periferias de la mayoría de nuestras ciudades, a lo cual no se escapa el Distrito Federal.

Para esto comenzaremos mencionando el contenido del **artículo 2**, donde se establece que el ejercicio de los derechos de propiedad a los que se refiere la Ley, en lo referente a desarrollo urbano se ajustará a lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Lo anterior queda más claro en el **artículo 87** de la Ley, ya que en él se señala que “... Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la

urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos...". Con lo cual se establece que cualquier modificación para que la tierra ejidal o comunal pueda ser urbanizada para el desarrollo urbano, se deberá sujetar a la normatividad en la materia: el problema surge cuando es difícil determinar cuales zonas las zonas ejidales que se encuentran en el área de crecimiento de una población, ya que la experiencia nos dice que estos cambios se han llevado a cabo en zonas alejadas varios kilómetros del centro de población.

El análisis de la Ley Agraria resulta fundamental en varios sentidos, uno que tiene que ver directamente con el contenido del Bando Dos, en donde señala que para lograr los objetivos se deberá de sujetar a la legislación correspondientes, es decir, dicha ley señala claramente que independientemente de que sea propiedad ejidal o comunal las áreas de este tipo deberán sujetarse a las disposiciones contenidas en los Programas de Desarrollo Urbano, sin embargo es evidente que con programas o sin ellos la irregularidad en las ciudades mexicanas incluyendo el Distrito Federal ha sido una constante, por lo que se puede considerar que esta problemática rebasa los alcances de instrumentos como el Bando Dos y su resolución esta en otro ámbito.

Adicionalmente, es importante recordar que tal y como se señala en los programas de desarrollo urbano en todas sus escalas, en la mayoría de las delegaciones periféricas sobre todo en aquellas que colindan con las áreas de conservación ecológica hay una presencia importante de ejidos y comunidades.

También es necesario señalar que la Ley Agraria, sus instrumentos, autoridades y todo lo referente al tema son herramientas fundamentales que deben estar estrechamente coordinados con la planeación urbana, ya que como sectores independientes toman decisiones sobre el territorio que sin duda han beneficiado a los ejidatarios, haciéndolos participes de los beneficios económicos del crecimiento de las manchas urbanas, proceso del que antes de 1992 se encontraban excluidos; sin embargo, hoy por hoy sabemos que quedan muchos vacíos legales que han permitido el abuso de estas facilidades, lo que ha repercutido en una expansión acelerada de los asentamientos urbanos.

Por todo lo anterior es importante señalar que el objetivo del Bando Dos que se refiere a la conservación del suelo de conservación ecológica será muy difícil de lograr independientemente de que se siguiera el procedimiento adecuado para elaborar o modificar los instrumentos de planeación que aplican en la zona, sin dejar de señalar que esto sería motivo de otros estudios.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

En los apartados anteriores se han establecido las bases generales que regulan a la planeación urbana a nivel federal y que tienen efectos en otros ordenes de gobierno, por lo que a continuación se desarrollan los instrumentos jurídicos locales que constituyen el marco jurídico para el desarrollo urbano en el Distrito federal.

A continuación se procederá a desarrollar aquellas leyes que regulan las actividades y decisiones que toman los órganos de gobierno locales como son el poder ejecutivo y el legislativo, cada uno dentro de su ámbito de competencia. Con las siguientes leyes se pretende identificar cuales son las posibilidades de actuación de cada autoridad en cuanto

a la toma de decisiones sobre el sistema de planeación y específicamente, cual es la competencia de las autoridades para introducir la emisión de un bando como un instrumento de planeación urbana.

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establecen las atribuciones y competencias de las autoridades que integran los tres poderes en el ámbito local.

Es hasta el **artículo 36**, donde es posible encontrar las atribuciones que se le asignan a la Asamblea Legislativa, como lo es la función de legislar en las materias que le confiere la Constitución, las cuales se presentan en la BASE PRIMERA del artículo 122, y en las que se incluye la de emitir las leyes relativas al desarrollo urbano y a la administración de la ciudad.

Con el **artículo 40**, se asigna carácter de ley o decreto a toda resolución que emita la Asamblea Legislativa y más adelante en el **artículo 42**, se presentan las facultades de la propia Asamblea, todas importantes y directamente relacionadas con la operatividad del desarrollo urbano pero la siguiente fracción es en la que directamente se alude al tema:

...” XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal...”.

Con lo cual se llevan al ámbito local los aspectos que de alguna manera son relevantes en la materia para la ciudad, como es la organización de la operación y administración de los recursos disponibles, la legislación en los rubros más relevantes y la regulación de la prestación de servicios, entre otros.

En el **artículo 119**, se hace referencia directa a los principales instrumentos de que se vale el sistema de planeación, ya que en él se establece que los Programas de Desarrollo Urbano deberán ser formulados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes, siguiendo los procedimientos estipulados en la ley que rige la materia.

Con estos artículos queda fundamentado quienes son las autoridades en materia de desarrollo urbano, sus competencias y facultades, Con esto se busca facilitar la actuación de la autoridad sobre las acciones que requiera la ciudad para su buen funcionamiento.

Si el tema de la planeación urbana no se encontrara tan regulado y acotado tal vez existiría la posibilidad de que el Jefe de Gobierno pudiera emitir algún tipo de ordenamiento para regular el desarrollo urbano, sin embargo como se establece en el Estatuto le corresponde al Jefe de Gobierno la formulación de los programas, pero estos deberán pasar por la aprobación de la Asamblea de Representantes, con lo cual se puede ver que con la emisión del Bando Dos lo que en realidad se buscó fue eliminar un procedimiento parlamentario perfectamente establecido y que debe ser el utilizado para hacer modificaciones; con esto vemos que de hecho la emisión del Bando Dos se violentó al sistema de planeación urbana democrática en todos sentidos.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

En esta ley se regula la actuación de la Asamblea de Representantes, para lo cual en el **artículo 10** se señalan las atribuciones de este órgano de gobierno, específicamente en sus fracciones I y II, se señala como atribuciones el legislar en el ámbito local de acuerdo a lo señalado en la Constitución, así como presentar leyes o iniciativas relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

Más adelante en el **artículo 13**, se establece lo que corresponde a la Asamblea de Representantes en materia de administración pública, para lo cual en su fracción III, señala que deberá “...participar, conjuntamente con las autoridades competentes, en el establecimiento, modificación y reordenación de la división territorial del Distrito Federal...”; y con ello en la elaboración de los programas de desarrollo urbano en todas sus modalidades.

Debido a la importancia que revistió durante varios años la existencia del Bando Dos, ya que aparentemente se utilizó como una herramienta para la toma de decisiones es necesario mencionar que esta ley aunque es vaga en la materia que nos ocupa, tiene su importancia en el hecho de que es reglamentaria de la Constitución, la cual le atribuye a la Asamblea la facultad de legislar en el ámbito local, y aun en el caso de que el Bando como figura jurídica pudiera ser emitido por el Jefe de Gobierno, su contenido es materia de leyes, reglamentos y programas y no de bandos.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Entre las atribuciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que señala esta Ley en su **artículo 4**, dice que este “... podrá llevar a cabo acciones conjuntas con varios secretarios, cuando las materias de sus respectivas competencias requieran de la coordinación de las mismas...”, como es el caso del desarrollo urbano, donde confluyen varios sectores.

Por su parte en el **artículo 5**, se establece que “... el Jefe de Gobierno es el titular de la administración pública del Distrito Federal, y que solamente podrá delegar algunas de sus funciones en subalternos, después de haber seguido los procedimientos señalados; así mismo se establece que ... para el desempeño de sus funciones podrá contar con un equipo de especialistas, ya sea en equipos que interactúen directamente o mediante la creación de unidades independientes órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités u los que considere conveniente...”.

Más adelante se señala en el **artículo 21**, que “... será el Jefe de Gobierno el encargado de dirimir controversias sobre la competencia de diferentes dependencias, y finalmente en el **artículo 32** hace referencia a las atribuciones de la Secretaría de Turismo, la cual a través de sus intereses podrá incidir en la definición de zonas turísticas, infraestructura y programas destinados a promover el turismo en la ciudad..”, de manera que esto implica una coordinación estrecha con otras secretarías.

Esta ley establece claramente las atribuciones del Jefe de Gobierno, habla de coordinación, de trabajo en equipo y con especialistas, así como de algunas facultades expresas de la Secretaría de Turismo pero en ningún momento habla de acciones unilaterales en materias tan delicadas como las del contenido del Bando Dos.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Este es el instrumento jurídico mediante el cual se ordena, regula y dirige las decisiones y acciones que en materia de desarrollo urbano que se toman y llevan a cabo en el Distrito Federal. Abarca todos los aspectos relacionados con este tema, sin embargo a continuación se hará referencia a aquellos artículos que de alguna manera tienen relación directa con el Bando Dos, ya sea por su contenido o por que hacen referencia a aspectos de procedimientos sobre los cuales se pretendió actuar con el bando.

En primer lugar se hace referencia al **artículo 6** de la ley ya que en el se establece “... *La determinación de los usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, es inherente a la función social del derecho de propiedad...*” con lo cual la contención de la mancha urbana sobre las zonas de reserva ecológica comienza a delinearse.

Más adelante en el capítulo II, donde se hace referencia a los órganos competentes en materia de desarrollo urbano, es en **artículo 8**, donde se mencionan los siguientes: “... *La Asamblea de Representantes, El Jefe de Gobierno, la Secretaría y los Jefes Delegacionales...*”, cabe señalar que si bien se mencionan al Jefe de Gobierno y a otras dependencias, es importante mencionar que el **artículo 9**, se especifica que una de las funciones más importantes de la Asamblea, con respecto al tema que nos ocupa es la de “... *Aprobar los programas, las modificaciones o las cancelaciones que esta Ley prevé...*”; con lo cual es más evidente que este poder es quien tiene esta facultad y no el Jefe de Gobierno, sin importar que tipo de instrumento utilice.

Lo anterior no quiere decir que otros poderes locales no puedan proponer a la Asamblea modificaciones y cambios en materia de desarrollo urbano, pero siempre será ésta quien tenga la última palabra.

En el **artículo 10** se definen las atribuciones del Jefe de Gobierno, en el **artículo 11**, se definen las de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y en el **artículo 12** se definen las de los jefes delegacionales. En todos los casos se incluyen fracciones que tienen que ver tanto con la definición de contenidos de los diferentes instrumentos de planeación urbana como la obligación de cumplir y hacer cumplir lo señalado en los programas de desarrollo urbano vigentes.

Se considera de vital importancia mencionar que las autoridades tienen la obligación de cumplir con las disposiciones de los programas, entre ellas está la de respetar el uso, densidad, niveles de ocupación de los predios en el territorio del Distrito Federal, es decir, respetar el derecho que tienen los particulares a aprovechar lo que se determina en los programas, desafortunadamente no hay sanciones claras para las autoridades que incumplan con lo anterior.

Adicionalmente si observamos lo señalado en la fracción sexta del **artículo 17**, en el que dice que “... *los programas anuales de desarrollo urbano se subordinarán a los programas sectoriales...*” y a lo señalado en el **artículo 22** en su fracción II. *en la que se menciona que “... Los programas sectoriales y anuales en materia de desarrollo urbano que elabore la Administración Pública del Distrito Federal, como son los de reservas territoriales, agua potable, drenaje, transporte y vialidad, vivienda, medio ambiente y equipamiento urbano, se deberán ajustar a lo dispuesto por los programas...*”, cabe hacerse la pregunta de cual

es la razón jurídica por la que se empleaba el argumento de la capacidad hidráulica o vial para negar las licencias de construcción en ciertas áreas de la ciudad.

Es decir, si en el programa se decía que se podía aprovechar de una manera, ¿por qué las autoridades lo negaban? y si existía esta incongruencia entre los sectores hidráulico y vial con el del desarrollo urbano ¿cual autoridad era la culpable?.

En el **Título III** de la ley se hace referencia a la Planeación del Desarrollo y de manera más particular en el **Artículo 16** se establece que *“... La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal...”*. Con lo cual aquí quedan establecidos los canales apropiados y legales para la toma de decisiones en la materia, ya que además estos instrumentos mencionados forman parte del Sistema Nacional de Planeación Urbana.

En este artículo queda asentado, lo cual es congruente con la Ley General de Asentamientos Humanos, el hecho de que la planeación del desarrollo urbano debe ser concretada a través de los programas y no se mencionan instrumentos aislados como el Bando Dos, siendo que este contiene elementos de alta relevancia para la planeación urbana, de hecho algunos de los elementos que contiene ya se encontraban en los programas de desarrollo urbano vigentes cuando se emitió el bando,

Es a partir del **artículo 23** donde se comienza a desarrollar el apartado referente al procedimiento de tramitación que deberán seguir los programas, como es el caso del General y en el siguiente artículo los delegacionales, que básicamente siguen el mismo procedimiento, con algunas pocas diferencias. En este procedimiento se contiene la participación ciudadana a través de la consulta pública; la elaboración de los proyectos; su paso por la Asamblea Legislativa y su paso por el Jefe de Gobierno hasta su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

En el **Capítulo VI**, referente a la revisión, modificación o cancelación de los programas, es muy importante señalar que es aquí donde la ley permite la flexibilización del proceso y se hace posible corregir el rumbo en caso de que la realidad de la ciudad o una zona hubiera cambiado y ya se requiera alguna actualización o cambio significativo, como pudiera pensarse que es el hecho que nos ocupa, pues el fenómeno que buscaba resolver no solo era nuevo, sino que podía haber seguido caminos legales mucho más claros.

En el **artículo 25**, se establece que cuando menos los programas se deberán revisar cada tres años, con lo cual debiera poderse subsanar o cambiar aspectos tales como la modificación de las densidades que plantea el Bando Dos. En el texto del artículo se establece el procedimiento para llevar a cabo modificaciones y sin duda es largo, tanto que se equipara con el de los propios programas, lo cual se ha convertido en un camino poco utilizado, y seguramente fue uno de los motivos que orilló a la emisión de instrumentos como el Bando Dos, sin embargo este es el medio legal y ningún otro.

Cabe recordar que en estos artículos se vuelve a señalar a la Asamblea Legislativa como el órgano competente para la aprobación de las modificaciones y no al Jefe de Gobierno.

Más adelante en la ley, en el **Título IV**, en el **Capítulo I Sobre la clasificación del suelo y zonificación**, después de clasificar el suelo en suelo urbano y suelo de conservación, se establece en el **artículo 31** que a través del Programa General se definirán áreas de actuación, con las cuales se buscará atender a las circunstancias de cada zona de la ciudad pensando en la articulación y equilibrio de la ciudad en su conjunto, para además llevar a cabo un más eficiente aprovechamiento de los recursos disponibles y distribuyéndolos más equitativamente.

Aquí es importante presentar la definición que la ley hace de una de las áreas de actuación, y que como se puede ver contiene los mismos criterios que de hecho retoma el Bando Dos, pues las áreas de actuación fueron definidas más de 10 años antes que el bando. Aunque el bando no habla de áreas de actuación, el espíritu de ambos textos es el mismo: hacer un mejor aprovechamiento de zonas de la ciudad que cuentan con accesibilidad, infraestructura, equipamiento y servicios. Más allá de las necesidades de la población que contienen, es decir, el rescate de zonas centrales. Así el **artículo 31** define:

*...” c) **Áreas con potencial de reciclamiento:** aquellas que cuentan con infraestructura vial y de transporte y servicios urbanos adecuados, localizadas en zonas de gran accesibilidad, generalmente ocupadas por vivienda unifamiliar de uno o dos niveles con grados de deterioro, las cuales podrían captar población adicional, un uso más densificado del suelo, recibir transferencias de potencialidades de desarrollo y ofrecer mejores condiciones de rentabilidad. Se aplican también a zonas industriales, comerciales y de servicios deterioradas o abandonadas donde los procesos deben reconvertirse para ser competitivos y evitar impactos ecológicos...”*

Como vemos el tema del reciclamiento es justamente el que busca implementar la política de redensificación y regreso a las delegaciones centrales, este instrumento ya existía en el programas de 1997 y de hecho en el Programa General de entonces estaban diagnosticadas y señaladas las delegaciones centrales como sitios para aplicar las áreas con potencial de reciclamiento. Tanto el Bando Dos como los actuales programas retoman los principios y preocupaciones que ya entonces se incorporaron. La innovación de los programas vigentes es que la política se encuentra mejor estructurada y por lo tanto parece que tiene más posibilidades de aplicarse.

Un tema muy importante para la regulación del desarrollo urbano es el contenido en el **artículo 33** de la ley, ya que se hace referencia a las características que deberán tener las normas de ordenación, estableciendo 22 temáticas principales, mismas que deberán ser desarrolladas en cada programas delegacionales y que por su especificidad su observancia es rigurosa.

Se mencionan a continuación algunas de las cuales al ser desarrolladas en los programas delegaciones son las que pueden implementar las políticas encaminadas a la redensificación de la ciudad central, estas normas son:

...” II. Zonificación, usos del suelo, tablas de usos del suelo, destinos y reservas del suelo y uso del espacio urbano;

V. Fusión, relotificación y subdivisión de predios;

VII. Transferencia de potencialidades de desarrollo urbano;

X. La intensidad de la construcción permitida, considerando: alturas de edificación, instalaciones permitidas por encima de esa altura, dimensiones mínimas de los predios, restricciones de construcción al frente, fondo y laterales y coeficientes de ocupación y utilización del suelo

XVI. Áreas de actuación...”.

En el *capítulo V Transferencia de la potencialidad de desarrollo urbano*, el **artículo 52**. se presenta lo siguiente: “... *Quienes adquieran las potencialidades de desarrollo autorizadas, podrán incrementar la intensidad de construcción de sus predios o inmuebles, en función de los derechos obtenidos por la transferencia...*”.

Como se puede ver la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su última versión ya contiene las bases necesarias para aplicar el contenido del Bando Dos, señalando directrices generales que deberán ser desarrolladas por los programas de desarrollo urbano en sus diferentes ámbitos de competencia.

También podemos apreciar como existen en la ley los mecanismos para hacer modificaciones cuando es necesario corregir, modificar o agregar algo que en un momento se ha hecho necesario, de manera que el contenido del Bando Dos debió de haberse incorporado a los instrumentos de planeación legales y vigentes, que cuentan con toda la infraestructura par ser aplicados y no como se hizo con un instrumento aislado, sin capacidad operativa, sin sustento suficiente y sin la legitimidad que le otorga a los programa s el proceso de consulta pública. De la forma en la que se hizo se convirtió en una medida unilateral que solo llevó al descontento y al rechazo.

Ley Ambiental del Distrito Federal

La Ley Ambiental del Distrito Federal Para este tema en particular resulta relevante mencionar partes de su contenido ya que uno de los argumentos más importantes que sustentaron en su momento al Bando Dos fue el alarmante crecimiento de la mancha urbana sobre la zona de conservación ecológica, ya que con esto se estaba atentando contra los recursos naturales y los servicios ambientales que estas zonas prestan a la ciudad. Por esto a continuación se mencionan los aspectos más relevantes relacionados principalmente con la protección de las zonas de conservación ecológica y que han motivado el desarrollo de políticas, estrategias y acciones para revertir este proceso de deterioro ambiental.

En el *CAPÍTULO III. PLANEACIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE*, en el **Artículo 24**, se menciona que “... *En la planeación del desarrollo del Distrito Federal se deberá incluir la política de desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico. En la planeación y ejecución de acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, se observarán los lineamientos, criterios e instrumentos de política ambiental, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa Sectorial Ambiental y los programas correspondientes.*

En concordancia con lo que dispone el artículo 16 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la planeación del Desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico del territorio, serán junto con el Programa General de Desarrollo Urbano, y demás programas

de Desarrollo Urbano, el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal...”.

Con esto queda sentada la importancia que tiene el desarrollo sustentable para el ámbito del desarrollo urbano y como ambos sectores deberán coordinarse ya que persiguen los mismos objetivos. Se hace especial énfasis en desarrollo sustentable y ordenamiento ecológico como guías de todas las decisiones que se tomen sobre el territorio.

En el **CAPÍTULO IV. ORDENAMIENTO ECOLÓGICO**, específicamente en el **Artículo 28**, dice que *“... el ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental que tiene por objeto definir y regular los usos del suelo, en el suelo de conservación, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional. Este instrumento es de carácter obligatorio en el Distrito Federal y servirá de base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como obras y actividades que se pretendan ejecutar...”.*

Este artículo cobra importancia cuando se habla de la planeación urbana de las delegaciones periféricas y que tienen suelo de conservación ecológica pues estas deberán observar en forma obligatoria lo que señale el Programa de Ordenamiento Ecológico, y además deberán de ser considerados por los instrumentos de planeación urbana.

Más adelante vemos lo anterior mejor desarrollado en varios puntos, donde queda claro que el Ordenamiento Ecológico es de carácter prioritario.

Artículo 29.- *“...En la formulación de los programas de ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios:*

IV. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

V. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

VI. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras y actividades;

VIII. La obligatoriedad de la regulación ambiental derivada del ordenamiento ecológico tendrá prioridad sobre otros aprovechamientos que no sean compatibles con los principios del desarrollo sustentable, integrándose a los Programas de Desarrollo Urbano expedidos de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El ordenamiento ecológico incluido en los programas de desarrollo urbano será obligatorio en materia de usos y destinos en suelo de conservación, de criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación...”.

En el **Artículo 35**, dice que *“... Los Programas de ordenamiento ecológico del territorio serán de observancia obligatoria en:*

IV. Los programas de desarrollo urbano...”

Con esto vemos que en esta ley lo más relevante para el tema del Bando Dos es el que hace referencia al suelo de conservación y a la expansión de la mancha urbana sobre ella, utilizando como instrumento para solucionar este y sus problemas asociados el Ordenamiento Ecológico, con el cual se busca incidir directamente en el uso que se hace del suelo en las zonas ambientalmente valiosas.

De aplicarse bien este instrumento se estaría conteniendo el crecimiento de la mancha urbana sobre terreno ambientalmente valioso y se estaría presionando hacia la redensificación de la zona centro con lo cual sería exitoso nuestro sistema de planeación urbana, aunque también hay que aclarar que el tema de la contención de la expansión urbana tampoco es nuevo (al igual que el contenido del Bando Dos) y que se ha tratado de detener de varias formas.

2.2. El sistema de planeación urbana

Normalmente se reconocen como sistemas de planeación a los nombres y órdenes jerárquicos que guardan entre sí los distintos planes o programas de desarrollo urbano tanto en el ámbito federal como en los locales

Sin embargo, es interesante mencionar que en las leyes no se define claramente lo que son estos instrumentos de planeación, que de hecho son los más importantes que se aplican en forma más cotidiana.

Se busca que éstos sean la guía par la toma de decisiones en la ciudad, sin embargo después de haber buscado en los textos de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y en la **Ley General de Asentamientos Humanos**, se observó que no se define el término²⁷.

Es hasta la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal donde es posible encontrar más información al respecto, aunque de hecho tampoco contiene una definición como tal; esta Ley menciona en su **Artículo 7**, unas descripciones y contenidos por escala de actuación (mas como una clasificación), que con el interés de definir el concepto de lo que son los programas de desarrollo urbano; el artículo presenta lo siguiente:

*...” XLIX. Programas: el Programa General, los Delegacionales y los Parciales;
L. Programa Delegacional: el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una Delegación del Distrito Federal;
LI. Programa General: es el que determina la estrategia, política, acciones y normas de ordenación del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas delegacionales y parciales;*

²⁷ No obstante, en algunas leyes estatales de desarrollo urbano o su equivalente existe alguna definición al respecto, como es el caso del Código urbano del Estado de Querétaro que en el artículo 40 señala que “*Los programas de desarrollo urbano son instrumentos de ejecución de los planes para el logro de sus objetivos y metas; en ellos se precisan las acciones a realizar, se determinan los responsables y se establecen los plazos para su cumplimiento, de conformidad con los recursos y medios disponibles.*” Sin embargo, el equivalente a los instrumentos que nos interesan se les nombra planes y no se encontró definición alguna.

LII. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal: el que contiene las directrices generales del desarrollo social, económico, político y cultural del Distrito Federal, de conformidad con el Estatuto;

LIII. Programa Parcial: el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas específicas. Los Programas Parciales tienen un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas...”

Resumiendo lo anterior podríamos entender que además de escalas de actuación se mencionan contenidos, los ámbitos de competencia y las bases del proceso que deberán seguirse para la elaboración de los programas.

Una vez aclarados estos conceptos, es importante recordar que en la Ley General de los Asentamientos Humanos se establece el Sistema Nacional de Planeación, mismo que se integra por:

- 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;

A su vez, en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se establece que *“... La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal...”*

Como ya se mencionó en múltiples ocasiones los bandos no forman parte tanto del Sistema Nacional de Planeación como del local.

2.3. Los usos de suelo y las normas de ordenación

La Ley General de los Asentamientos Humanos define a los usos del suelo como los fines particulares a los que se pueden dedicarse ciertas zonas o predios de un centro de población y a los destinos como los fines públicos a los que se prevean dedicar otras porciones del territorio, lo cual se puede interpretar que los primeros se refieren a actividades particulares y los segundos a equipamiento público.

Estas definiciones generalmente se repiten en las leyes locales en la materia no obstante, podemos integrar al conjunto de los conceptos mencionados, más las áreas de reserva y conservación y a las normas que aplican a todos, en el concepto de zonificación.

A partir de lo anterior, cuando hablamos de zonificación no podemos dejar de referirnos al cuerpo jurídico que enmarca al desarrollo urbano del Distrito Federal. Básicamente este concepto en un programa de desarrollo urbano nos permite identificar las actividades sociales y económicas que se pueden llevar a cabo en cada una de las porciones de terreno de que se compone la ciudad.

Estas actividades deciden su ubicación territorial a partir de los procesos sociales y de las demandas que hace la sociedad sobre el espacio. Así entonces la estructura urbana se

convierte en el resultado de la suma de decisiones individuales que cada particular toma sobre su propiedad dentro de lo que el sistema de planeación permite.

Los problemas comienzan cuando el proceso de transformación de la ciudad y los intereses individuales se contraponen con el sistema de planeación urbana. De aquí la necesidad de comprender ambas caras del problema.

En este caso nos resulta importante abordar el tema la zonificación y su complejidad, ya que la problemática de pérdida de población de las delegaciones centrales no solamente responde a aspectos demográficos sino también es el resultado de una sustitución de los usos de suelo habitacionales por aquellos destinados principalmente a actividades terciarias como son el comercio y los servicios, que debido a que incrementan la renta del suelo, se vuelven más atractivas para los propietarios, quienes favorecen a estas actividades.

Los factores que se suman a esta problemática son todavía más que los que ahora se mencionan de manera que aquí solamente se tocan de forma introductoria pues no hacerlo implicaría una omisión que podría llevarnos a subestimar y parcializar el problema.

En este sentido, al momento de la emisión del Bando Dos, en la zonificación para los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano vigentes el área urbana se establecía los siguientes usos y destinos:

- Habitacional (H).
- Habitacional con oficinas (HO).
- Habitacional con comercio en planta baja (HC).
- Habitacional mixto (HM).
- Centros de barrio (CB).
- Equipamiento (E).
- Industria (I).
- Espacios abiertos (EA).
- Áreas verdes de valor ambiental (AV).

Por lo que respecta a las delegaciones periféricas, en sus áreas urbanas aplicaban los anteriores, sin embargo para el suelo de conservación eran los siguientes:

- Habitacional Rural con Comercio (HRC)
- Habitacional Rural (HR).
- Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB).
- Equipamiento Rural (ER).
- Áreas de rescate (RE)
- Área de preservación (PE)
- Producción rural agroindustrial (PRA)

Por otra parte, las normas de ordenación se dividían en normas de ordenación y Normas de ordenación generales.

Las primeras fueron las siguientes:

- Áreas con potencial de reciclamiento
- Áreas con potencial de desarrollo.
- Áreas de integración metropolitana.
- Áreas de conservación patrimonial.

Para los efectos del Bando Dos, las dos primeras se encontraban presentes en muchas áreas de la ciudad central y permitían el incremento de alturas y densidades a partir de la aplicación de normas de vialidad, para el caso de potencial de reciclamiento, y de alturas, densidad y construcción de vivienda de interés social y popular para el caso de potencial de desarrollo, siempre con límites establecidos en las mismas normas o en los programas de desarrollo urbano.

Con lo anterior, se vuelve a insistir que la idea de redensificar la ciudad central no era nueva.

En las áreas de integración metropolitana también se permitía la aplicación de de normas de vialidad para el incremento de alturas, si bien dichas zonas sólo existían en algunos límites del norte oriente y poniente del Distrito Federal con el Estado de México.

Por último, las áreas de conservación patrimonial, más que ofrecer oportunidades de mayor aprovechamiento limitaban de manera importante modificaciones en alturas e intensidades.

Por lo que se refiere a las normas de ordenación generales, a estas se sujetaban los usos del suelo en todo el territorio del Distrito Federal de acuerdo a los señalamientos específicos de los programas delegacionales de desarrollo urbano.

El total de normas de ordenación generales sumaba 28 y se referían a cuestiones como los coeficientes de utilización y ocupación del suelo, áreas libres, remetimientos, normas de vialidad, vivienda de interés social, entre otros conceptos.

Para efectos de este trabajo vale la pena destacar aquellas que se relacionaban con el Bando Dos y que son las siguientes:

- Norma de Ordenación General No. 4: Área libre de construcción y recarga de aguas pluviales al subsuelo

En esta norma se establecía el tratamiento que debía darse a las superficies libres de los predios a desarrollarse. Se señalaba que en la zona lacustre se podía pavimentar el total de dicha superficie, mientras que en las zonas de transición y lomeríos debería, no sólo mantenerse sino reforzarse la capacidad de captura de aguas pluviales con la finalidad de recargar los mantos acuíferos.

Por lo anterior se puede observar que con esta norma, ya desde entonces, se contemplaba la importancia de mantener el equilibrio hidrológico del Distrito Federal, aunque fuera de manera parcial.

- Norma de Ordenación General No. 10: Alturas máximas en vialidades en función de la superficie del predio y restricciones de construcción al fondo y laterales

Esta norma se aplicaba en una serie de vialidades primarias que se señalaban específicamente en los programas delegacionales de desarrollo urbano y con ella se permitía el incremento de alturas e intensidades dependiendo básicamente del tamaño del predio y de los límites establecidos en los programas.

Cabe mencionar, que los usos del suelo que se permitían en las vialidades en las que aplicaba dicha norma no eran exclusivamente para vivienda, por lo que también se podían construir oficinas y comercios.

- Norma de Ordenación General No. 12: Sistema de transferencia de potencialidad.

Con la aplicación de esta norma se podían incrementar alturas e intensidades, de acuerdo a los límites establecidos en los programas, en donde aplicara una norma de vialidad, en áreas definidas como receptoras en los instrumentos de planeación, así como en áreas con potencial de desarrollo y/o de integración metropolitana.

Dicho sistema surgió a finales de los años ochentas y su finalidad era obtener recursos para la rehabilitación de inmuebles en el centro histórico que en ese momento era la única zona emisora de potenciales, no obstante con la publicación de los programas delegacionales de desarrollo urbano de 1997 se incluyó también a las áreas de actuación en suelo de conservación como zonas emisoras.

Con lo anterior, se puede observar que no sólo antes de la emisión del Bando Dos existía la preocupación de que no se ocupara el suelo de conservación, sino que se habían diseñado instrumentos específicos para obtener recursos y fortalecer la protección de dicho suelo.

- Norma de Ordenación General No. 20: Suelo de conservación

En esta norma se establecían los lotes mínimos, áreas libres y alturas para los poblados y comunidades rurales en el territorio del Distrito Federal y de acuerdo con cada programa delegacional de desarrollo urbano.

Asimismo, se establecían los criterios para la ocupación y utilización del suelo en las áreas de rescate y preservación ecológicas, así como en las de producción agro-industrial. Es importante mencionar que dichos criterios eran muy estrictos y estaban orientados hacia objetivos ambientales, conservando las tendencias naturales de los procesos tradicionales de crecimiento de los poblados rurales, lo cual en espíritu no es ajeno a los objetivos del Bando Dos.

- Norma de Ordenación General No. 21: Barranca

En esta norma se establecían los criterios físicos para definir las características de las barrancas, sin embargo lo más importante era que una vez definidas, las barrancas se convertían automáticamente en suelo de preservación ecológica, lo cual limitaba cualquier desarrollo en su interior generándose así un nuevo instrumento para apoyar la conservación ecológica del Distrito Federal.

- Norma de Ordenación General No. 26: Normas para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano

Con la aplicación de esta norma se permitía incrementar alturas, reducir áreas libres y número de cajones de estacionamiento en áreas con potencial de reciclamiento, así como en colonias específicas señaladas en los programas delegacionales de desarrollo urbano, siempre y cuando se construyera vivienda de interés social y popular de acuerdo a los salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, también señalados en dichos programas.

Dicha norma aplicaba en grandes extensiones de la ciudad central, con lo que desde 1997 ya existían acciones de apoyo para la construcción de vivienda para los más “humildes”, por lo que uno de los principales objetivos que motivaron la emisión del Bando Dos ya existía.

El análisis de la zonificación y sus normas de ordenación nos permite reiterar que los conceptos y objetivos del Bando Dos no eran nuevos para esta ciudad, aunque su aplicación fuera de manera más dispersa.

Asimismo, es importante mencionar que algunas de las normas aquí mencionadas se siguen aplicando en los nuevos programas delegaciones de desarrollo urbano, no obstante se han presentado algunos cambios y adecuaciones a la normatividad.

Sin embargo, en el capítulo siguiente se detallan dichos cambios en los distintos instrumentos del sistema de planeación del Distrito Federal y que forman parte del objeto del presente estudio.

CAPITULO III. Efectos jurídicos del Bando Dos en el Distrito Federal

3.1. Aplicación del Bando Dos en el Distrito Federal

Ya desde el Programa General de Desarrollo Urbano de 1997, se venían incluyendo algunos instrumentos para tratar de frenar la migración poblacional desde las delegaciones centrales hacia las periféricas; la preocupación existía, sin embargo es después de la emisión del Bando Dos, que con la elaboración del Programa General de la presente administración que se incorporó este tema de forma integral y se plasmó de tal manera que ahora que han comenzado a salir los nuevos Programas Delegacionales, estos ya contienen elementos específicos que buscan incrementar la población en las delegaciones centrales y limitar la expansión de la mancha urbana sobre las zonas sin urbanizar de la periferia.

A continuación se presenta el Programa General de Desarrollo Urbano, analizando los contenidos que he recuperaron el espíritu del Bando Dos, y en seguida se presenta el análisis de algunos Programas Delegacionales para mostrar como a diferentes escalas de planeación se esta tratando de revertir este proceso de transformación natural de la ciudad.

3.2. El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

En el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente, publicado el 31 de diciembre de 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se incorporan de forma directa y a lo largo de varias partes del documento el contenido y los objetivos del Bando Dos.

Es ya desde los párrafos cuatro y cinco del apartado *I. Fundamentación*, cuando ya podemos ver que se comienza a mencionar el tema, explicando un fenómeno demográfico que está modificando significativamente la estructura y funcionamiento de la ciudad en su conjunto, para lo cual se explica lo siguiente:

“... De acuerdo con los datos del XII Censo General de Población y Vivienda, la población total del Distrito Federal en el año 2000 ascendió a 8.6 millones de habitantes, de los cuales, sólo el 19% se encontraba en las delegaciones centrales, mientras que el 81% se ubicaba en el resto de las delegaciones. Durante las últimas tres décadas las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza habían venido perdiendo cerca de 1 millón 200 mil habitantes. A partir de los años ochenta las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco también sufrieron pérdida poblacional en menor proporción; mientras que la delegación Coyoacán, a partir de 1995 viene marcando una ligera tendencia a la baja.

Por el contrario, la periferia ha venido recibiendo una intensa presión demográfica y urbana. Las consecuencias de este fenómeno contradictorio en la distribución territorial de la población, se manifiestan en la pérdida de la vocación habitacional y la subutilización de la inversión acumulada en equipamiento e infraestructura en la zona central; y en la afectación al medio ambiente, la disminución de los recursos naturales y el deterioro de la calidad de vida en las delegaciones con suelo de conservación, así como en la zona conurbada, debido a los procesos de metropolización...”

Más adelante en el mismo apartado se hace una crítica del Programa General de Desarrollo de 1996 y que en relación al tema que nos ocupa se menciona lo siguiente:

“... El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996, no logró revertir las tendencias negativas del crecimiento del territorio, lo que obligó a un replanteamiento de las bases del desarrollo urbano y de los instrumentos para lograr el ordenamiento territorial donde, a diferencia de lo planteado en el Programa de 1996, el suelo y la vivienda no fueran vistos como los soportes del crecimiento expansivo, sino como bienes escasos que requieren potenciarse de acuerdo a la capacidad de la infraestructura y los servicios pero, sobre todo, bajo el principio del desarrollo sustentable...”

Si bien en este nuevo instrumento se reconoce que ya en el anterior se había planteado esta situación, se menciona que no se lograron los objetivos buscados, atribuyéndole toda la responsabilidad a la versión anterior del propio programa, siendo que en la realidad el problema era más complejo.

En el apartado 1.3. *Lineamientos estratégicos* del programa se señala lo siguiente:

“... como uno de sus propósitos fundamentales la vinculación de la producción de vivienda a los programas de desarrollo urbano para contribuir a frenar la expansión urbana; evitar la pérdida de población en la ciudad central...”(sic).

En seguida se menciona que *“... se propone, por tanto, conducir el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, desincentivando el crecimiento expansivo descontrolado, particularmente en las delegaciones periféricas, para preservar las zonas de recarga de*

acuíferos, los ecosistemas naturales y las tierras de producción y usos agropecuarios, orientando el crecimiento hacia las zonas aptas...”

Posteriormente en el apartado 1.7. *Evaluación del PGDUDF, versión 1996* se menciona brevemente lo siguiente con respecto al tema del que trata el Bando Dos: “... *En relación con la estructura urbana del DF y las orientaciones programáticas de distribución demográfica, continuaron las tendencias de despoblamiento y de cambio de usos del suelo...”*”.

En el capítulo 2. *Diagnóstico de la Situación Actual del Desarrollo Urbano*, específicamente en el apartado 2.2.2. *Cambios en la distribución territorial de la población del Distrito Federal*, se hace un breve resumen acompañado de datos censales del problema demográfico que esta transformando la ciudad, explicando mejor lo ya planteado en la fundamentación del documento.

El diagnóstico continúa haciendo referencia a los cambios en la densidad, fundamentando con datos una transformación en la misma, mostrando como en la ciudad central se ha pasado a contar con densidades menores mientras que en las áreas periféricas ha sucedido lo contrario.

A continuación en el apartado 2.2.8. *El desarrollo territorial del DF en la ZMVM*, se detalla todo lo anterior, pero en este caso por región y por delegación. Asimismo, se aborda otro tipo de problemática relacionada con el tema como son los cambios de uso del suelo en las mismas zonas, motivados por los desplazamientos poblacionales.

Podríamos comentar que lo anterior es justamente la fundamentación correcta en el instrumento correcto de lo que se pretendía lograr a través del Bando Dos, aunque tres años después de haberse dado a conocer.

En el *capítulo II. IMAGEN OBJETIVO*, se encuentran plasmados los puntos de partida y las prioridades a resolver que se plantean para la ciudad, entre las cuales destaca en primer lugar la densificación de la ciudad central y para lo cual el texto del programa dice que “... *de conformidad con lo establecido por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los objetivos particulares que persigue este programa se rigen bajo el principio de un desarrollo integral y sustentable:*

Contribuir en la disminución del proceso de migración hacia los municipios conurbados, propiciando el arraigo de la población y revirtiendo las tendencias de despoblamiento en aquellas delegaciones que han perdido población y cuentan con infraestructura adecuada, a través de la redensificación y reciclamiento urbano...”

Si bien no es objeto de este estudio queda claro que una política de estas características no se puede aplicar de manera unilateral, ya que justamente son los municipios conurbados son los que más han crecido en términos de expansión territorial.

Con el Bando Dos tampoco se considera lo anterior, ya que en su contenido nunca se hace referencia a los municipios conurbados, adicionalmente a que en la actualidad no existe un instrumento en conjunto en el que se pretenda resolver esta problemática compartida, por lo que aun de haberse aplicado lo señalado en dicho bando el éxito hubiera sido parcial debido a que el Distrito Federal tan solo es una parte de la Zona

Metropolitana del Valle de México y los problemas de dispersión urbana y ambientales son comunes a las dos entidades.

Más adelante continúa “... De acuerdo con los objetivos señalados, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece como prioridades:

Revertir el crecimiento expansivo de la ciudad, proponiendo en su lugar un desarrollo intensivo.

Promover el arraigo de la población, la incorporación de nuevos pobladores y el reciclamiento de la ciudad central, aprovechando la inversión histórica acumulada en infraestructura, optimizando el uso del suelo, redensificando los espacios habitables y ampliando el acceso a la vivienda a familias de escasos ingresos...”.

En el capítulo III. ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL ya se presentan las líneas específicas que la administración pretende aplicar, para lo cual comienza a definir las estrategias que llevará a cabo en materia de demografía, con lo siguiente:

“... Para mitigar el proceso de despoblamiento en las delegaciones centrales, así como para desincentivar la expansión del área urbana sobre las delegaciones que comparten el suelo de conservación se propone:

Revertir la pérdida de población de las delegaciones centrales, mediante la implementación de programas de desarrollo económico, social y cultural, y de medidas que promuevan la densificación y reciclamiento de predios, tendientes a recuperar y ampliar su parque habitacional.

Reducir la tendencia de crecimiento de las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, regulando el crecimiento físico de los poblados existentes, evitando la formación de asentamientos humanos en el suelo de conservación y circunscribiendo la mayor parte de su crecimiento demográfico al área urbanizada actual, mediante acciones coordinadas de suelo, vivienda, equipamiento e infraestructura, así como acuerdos intersecretariales y con el Estado de México para lograr su mayor densificación...”.

De lo anterior no existe evidencia de que se haya tratado de implementar, baste observar la gran cantidad de desarrollos de vivienda de interés social que se han construido en los últimos años en los municipios conurbados, lo cual demuestra que para conseguir los objetivos del Bando Dos habría que haber logrado acuerdos con otros actores del desarrollo urbano.

Otra estrategia que se pretende aplicar en el programa tiene que ver con el suelo y las actividades que en el se pueden desarrollar, para lo cual se plantea lo siguiente:

...” 2.3. Clasificación del suelo en el Distrito Federal

El Suelo Urbano se encuentra con un alto grado de saturación, salvo en las áreas destinadas a parques y espacios abiertos, por lo que se prevé que la vivienda que requiera el DF podría ubicarse en los terrenos baldíos o subutilizados o en las zonas que

permitan potenciar su utilización, tal como sucede en las demarcaciones de la Ciudad Central.

2.4. Unidades de Ordenamiento Territorial, UOT (antes contornos urbanos)

A. Ciudad Central

Estará conformada por las demarcaciones de Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza; su delimitación considera el proceso histórico de expansión urbana que tuvo la ciudad. Destaca lo que fuera el primer casco urbano y donde actualmente se realizan las actividades de comercio y servicio más importantes de la entidad; considera la cantidad de redes de infraestructura básica y el equipamiento urbano acumulados en el tiempo, actualmente con gran parte de su capacidad subutilizada.

Con base en lo anterior, se prevén como políticas fundamentales a aplicar, las de mejoramiento urbano, reciclamiento, conservación patrimonial y de desarrollo, a través de las cuales se deberá potenciar la utilización del suelo para uso habitacional y mixto, además de restablecer y conservar los valores arquitectónico-patrimoniales...”

Siendo entonces necesario definir una de las Áreas de Actuación en Suelo Urbano, ya que esta busca revertir las tendencias de despoblamiento de la zona central; esta es:

“... Con potencial de reciclamiento

Considera aquellas áreas que cuentan con infraestructura básica y servicios urbanos adecuados, localizadas en zonas de gran accesibilidad vial, generalmente ocupadas por vivienda popular unifamiliar de uno ó dos niveles de altura y con grados importantes de deterioro estructural. Cuenta con viviendas que podrían captar población adicional a través de la ampliación, un uso más densificado del suelo, transferencia de potencialidades de desarrollo y ofrecer mejores condiciones de rentabilidad. Considera, también, el aprovechamiento de predios subutilizados con estacionamientos, talleres y bodegas que operan bajo la informalidad o que representan un mayor potencial del suelo...”

Más adelante, en el apartado 2.7. *La Ciudad Central*, se presentan tanto objetivos como estrategias directamente encaminadas a la redensificación de las delegaciones centrales, a través de acciones más específicas como son las siguientes:

Reutilizar los inmuebles desocupados o subocupados, potenciando su uso a través de la generación de estímulos fiscales y de su integración a proyectos integrales de desarrollo.

Concentrar en delegaciones centrales y zonas con factibilidad el esfuerzo institucional y la participación del sector privado en la adquisición de predios e inmuebles para promover programas de vivienda...”

En el capítulo IV. *ACCIONES ESTRATÉGICAS*, el programa presenta una acción que hace referencia al contenido del Bando Dos, para lo cual propone:

“... Generar las reservas territoriales requeridas para satisfacer las tendencias reales de crecimiento de la ciudad, mediante el aprovechamiento de las zonas deterioradas,

subutilizadas y baldías, a través de: ...Optimización y aprovechamiento del suelo a través de la revisión de la normatividad, con el objeto de permitir el aumento de la ocupación y alturas de inmuebles para el reciclamiento de zonas...”.

Es importante mencionar a continuación el capítulo V. INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN, y su apartado 1.6. Otros Instrumentos de Planeación, ya que entre ellos se encuentra el *Programa de Mejoramiento, Densificación y Reutilización de Áreas Urbanas Deterioradas o Subutilizadas*, en el cual se presentan tres líneas a desarrollar para fomentar el repoblamiento y consolidación de la ciudad central como una zona habitacional, para lo cual dice lo siguiente:

“... Hacer socialmente eficiente el crecimiento de las áreas urbanas de la entidad a partir del grado de consolidación y de la reversión de las actuales tendencias de expansión, mediante:

- a) Aprovechamiento eficiente de la inversión histórica acumulada en infraestructura básica y equipamiento urbano, considerando la disponibilidad de recursos, prioritariamente la dotación de agua.*
- b) Impulso de medidas y acciones que favorezcan el arraigo de la población en las áreas urbanas consolidadas.*
- c) Incrementar el aprovechamiento de las áreas urbanas subutilizadas que cuenten con condiciones para su densificación...”.*

Con esto podemos ver como el contenido del Bando Dos ha sido incorporado al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, desde la fundamentación, diagnóstico y posterior propuesta, en los apartados más importantes se le ha dado prioridad al problema que representa el despoblamiento de las delegaciones centrales y la expansión de las delegaciones periféricas, de manera que ahora en este instrumento vigente se ha planteado en forma integral la solución que en esencia contiene el Bando Dos, concretándose de forma más coherente lo que en 1997 ya se deseaba conseguir, pero que no se logró satisfactoriamente y que era: revertir las tendencias que se han estado mencionando.

3.3. Los Programas Delegacionales del Distrito Federal

Para identificar como los elementos del Bando Dos influyeron en la elaboración de los nuevos programas de desarrollo urbano Delegacionales, se han seleccionado dos programas para ser analizados, uno perteneciente a la ciudad central y otro a las delegaciones periféricas.

Para el primer caso se decidió analizar el Programa delegacional para Benito Juárez ya que desde hace muchos años esta delegación se ha visto presionada además de por la pérdida de población, por una marcada tendencia de cambio de uso de suelo, lo que agrava los problemas.

Para el segundo caso se seleccionó el caso de Tláhuac, ya que por ahora solo se han publicado los nuevos programas de dos delegaciones periféricas: Tláhuac e Iztapalapa; se optó por el primero debido a su importancia ecológica, pues gran parte de su superficie se encuentra dentro de la zona de conservación ecológica y se consideró que representa

muy bien la problemática general que implica la expansión de la mancha urbana sobre territorio ambientalmente valioso.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez

A continuación se presenta el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional de Benito Juárez, el cual en su última modificación ya incluye los principios y objetivos que el Bando Dos trató de impulsar en su momento. Este programa fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de mayo 2005.

La versión oficial de este instrumento contiene elementos que a lo largo de todo el texto buscan incentivar la permanencia de la población en la delegación.

No obstante se considera conveniente explicar aquellos factores que en este caso han contribuido al desplazamiento de la población y entre los cuales se encuentra el hecho de que la Delegación Benito Juárez desempeña un papel importante en la vida de los habitantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ya que su grado de consolidación en infraestructura y el nivel de especialización en cuanto a la concentración de servicios y comercio, abarcan un radio de influencia a nivel metropolitano.

Es considerada, además como una fuente importante de generación de empleos y posee un sistema de vialidades que son fundamentales para la estructura urbana de la Ciudad de México, convirtiéndola en paso obligado para los habitantes de otras Delegaciones del Distrito Federal a través de vialidades que están categorizadas como corredores urbanos.

Es importante mencionar lo anterior, ya que una parte muy importante del problema de pérdida de población de la delegación se debe al papel que ocupa esta demarcación en el contexto metropolitano, ya que por su centralidad y accesibilidad desde hace ya tiempo las actividades terciarias están desplazando a las habitacionales. Es por esto que estos aspectos de cambio de uso de suelo están directamente asociados al problema y es por ello que deben ser tratados en forma conjunta.

De esta manera, en el apartado *1.2.2 Aspectos Demográficos y Socioeconómicos*, específicamente el de *Aspectos Demográficos*, se presenta información detallada sobre este fenómeno que está ocurriendo también en otras delegaciones centrales. Detallando con cifras el fenómeno de despoblamiento desde la década de 1980 hasta el 2003, donde de acuerdo al documento ha habido una pérdida del orden de 185 000 habitantes, así como un decremento en la densidad poblacional.

Más adelante se mencionan algunos de los problemas asociados a la transformación urbana que está sufriendo la zona, ya que su función en el contexto de toda la ciudad está presionando para que se transformen los usos de suelo como ya se mencionó, de tal manera que han surgido inconformidades especialmente de los habitantes de la zona que ven amenazada su forma de vida.

Un poco más adelante se vuelve a insistir en el texto sobre el tema del despoblamiento mencionando las características en que se desarrolla la actividad habitacional, como se señala en el apartado *1.2.6 Vivienda*:

“... El proceso de despoblamiento en Benito Juárez se distingue del resto de las Delegaciones de la Ciudad Central en el lapso de tiempo en el que se presenta; mientras

que en 1950 el parque habitacional de la Delegación Benito Juárez sumaba 57.5 miles de viviendas habitadas por 356.9 miles de personas con una densidad domiciliaria de 6.1 ocupantes por vivienda, a sólo veinte años después (1970) aumentó tanto la población como la vivienda (576.5 miles de habitantes y 98.3 miles de viviendas), pero la densidad domiciliaria disminuyó a 5.8 ocupantes por unidad, identificándose así el primer signo de la transición. En 1990, la población disminuyó a 407.8 miles de habitantes, la vivienda aumentó a 115.3 miles de unidades y la densidad domiciliaria disminuyó nuevamente a 3.5 (segundo signo) y en el año 2000, la población fue de 360,478 habitantes en un total de 115,975 viviendas con una densidad domiciliaria de 3.1 ocupantes por vivienda.

Posteriormente se comenta lo que ya se había señalado en el Programa General de Desarrollo urbano de 1996, y por lo que se ha insistido en este documento que la propuesta del Bando Dos no era nueva:

Con relación a la política de optimizar la utilización del suelo y lograr el máximo aprovechamiento de la inversión acumulada, señalada desde la versión 1996 del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Delegacional 1997 incluyó orientaciones específicas hacia la redensificación y repoblamiento de la Delegación a través de la: aplicación de la Norma General de Ordenación N° 26 en 8 colonias, en una superficie de actuación de 253.2 ha.; categorización de 9 colonias como Áreas de Actuación con Potencial de Reciclamiento en una área de 351.3 ha. y definición de 8 corredores urbanos exclusivos para promover la construcción de vivienda en 126.6 ha., en los que se podía incrementar el número de niveles hasta construir 4 o 6 máximos de altura...”.

Por otra parte se presenta en el Cuadro 25. *Colonias donde ya se aplicaba la Norma General de Ordenación N° 26 para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano*, con un resumen de algunos datos que nos permiten observar los sitios específicos en donde ya se aplicaban acciones similares a los objetivos del Bando Dos relacionados con la redensificación urbana.

Cuadro 25. Colonias donde aplica la Norma General de Ordenación N° 26

Nombre de Colonia	Superficie (Ha)	Porcentaje
Álamos	108.3	42.7
Atenor Salas	10.9	4.3
Ermita	11.8	4.7
Josefa Ortiz de Domínguez	7.1	2.8
Miravalle	13.7	5.4
Moderna	54.3	21.4
Niños Héroes de Chapultepec	34.4	13.6
Residencial Emperadores	12.9	5.1
Total	253.2	100.0

Fuente: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, versión 1997.

Asimismo, en el siguiente cuadro se muestran las zonas en las que se podía aplicar la misma acción, sin que necesariamente se tratara de vivienda de interés social y popular.

Cuadro 26. Colonias con Área de Actuación con Potencial de Reciclamiento

En las que se permiten hasta 6 niveles máximos	Superficie (Ha)	En las que se permiten hasta 4 niveles máximos	Superficie (Ha)
San Simón Ticumac	60.1	8 de Agosto	11.5
Nativitas	56.5	San Pedro de los Pinos	91.0
Independencia	41.2	Nonoalco	53.8
Periodistas	9.5	Total = 351.3 ha	
Américas Unidas	24.5		
Del Lago	3.3		

Fuente: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, versión 1997.

De igual manera, se presenta el siguiente cuadro para el caso de los corredores urbanos.

Cuadro 27. Corredores exclusivos para vivienda

Corredores	Superficie (Ha)
Adolfo Prieto	22.8
Augusto Rodin	3.1
Bélgica	9.4
Concepción Béistegui	16.8
Luz Saviñón	16.4
Miguel Laurent	18.1
Petén	20.2
Pitágoras	19.7
Total	126.6

Fuente: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, versión 1997.

Cabe señalar que el mayor número de acciones se concentró en las colonias: Nápoles; Álamos; Del Valle Centro; San Pedro de los Pinos; Niños H. de Chapultepec; Independencia; Portales; San Simón Ticumac; Narvarte; Santa María Nonoalco; Santa Cruz Atoyac; Piedad Narvarte; del Valle Sur; Moderna; Del Valle Norte; resultando al año 2004 la emisión de autorizaciones de construcción para 14,331 viviendas por lo que se tienen 45,000 habitantes beneficiados.

En síntesis, la Delegación Benito Juárez como una de las cuatro delegaciones en Ciudad Central y con una ventaja comparativa innegable respecto a los servicios, infraestructura y satisfactores básicos, ha sufrido fenómenos diversos en materia de su ocupación territorial pero no es sino a partir del año 2001 en que se generan carteras atractivas y mejores condiciones de crédito para el sector de la construcción, privilegiando así el uso habitacional con respecto a servicios y comercios, considerando además el envejecimiento del parque habitacional y las marcadas tendencias de subocupación.

Como se puede ver queda claro que se estaban llevando a cabo acciones tendientes al reemplazamiento y retención de población en la delegación.

Lo anterior se refuerza en la nueva propuesta de Zonas con Potencial de Reciclamiento y corredores para vivienda las cuales pueden ser comparadas con las del cuadro 26 quedando de la siguiente forma :

Eje 1 Pte. Av. Cuauhtémoc (de Viaducto Miguel Alemán a Circuito Interior Av. Río Churubusco) con una superficie aproximada de 59.51 ha.; Dr. Vértiz (de Viaducto Miguel

Alemán a Av. División del Norte) con 35.53 ha.; Eje Central Lázaro Cárdenas (de Viaducto Miguel Alemán a Circuito Interior Av. Río Churubusco) con 42.47 ha.; Calzada de Tlalpan (de Viaducto Miguel Alemán a Circuito Interior Av. Río Churubusco) con 41.03 ha.; Eje 4 Sur Xola (de Viaducto Miguel Alemán a Eje Central Lázaro Cárdenas) con 17.58 ha., Eje 5 Sur Eugenia (de Av. Colonia del Valle a Plutarco Elías Calles) con 20.61 ha y Eje 7 Sur Félix Cuevas - Municipio Libre (de Av. de los Insurgentes a Plutarco Elías Calles) con 41.43 ha. Y a las Colonias: 8 de Agosto en una superficie aproximada de 11.7 ha.; Santa María Nonoalco con 54.15 ha.; Josefa Ortiz de Domínguez con 6.59 ha.; Niños Héroes de Chapultepec, con 32.62 ha.; Américas Unidas, con 23.29 ha.; María del Carmen con 15.71 ha.; Zacahuitzco con 12.30 ha.; Albert con 15.86 ha. y Portales Oriente con 26.82 ha...”.

Tanto en el capítulo *II. IMAGEN OBJETIVO*, como en el de *III. ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO*, así como en los objetivos generales y particulares ya se plantean líneas de acción que en esta materia se tomarán a través de la aplicación del nuevo programa, para lo cual se propone una amplia variedad de lineamientos de política urbana que se refieren directamente a evitar la pérdida de población, tratando de restituir la vocación habitacional de la zona, sin perder de vista que se requiere de mezclas de usos de suelo compatibles y que se asocien de forma armónica con la vivienda; agregando además la necesidad de emprender acciones de mejoramiento a través de instrumentos financieros y administrativos.

Adicionalmente se propone Reducir plazos en la expedición de licencias, mediante la simplificación de las Normas Generales y Particulares de Ordenación como una acción complementaria a lo anterior y en la que también se puede observar la influencia del Bando Dos.

Es posible, gracias a lo anterior ver que hay estrategias claras y que se ha pensado en aterrizarlas a un detalle apropiado para que se logren llevar a cabo. Se trata de simplificar algunos trámites y normas, así como hacer más expedita su aplicación, con lo cual se busca generar un proceso de repoblamiento más dinámico.

Posteriormente en el capítulo *IV. ORDENAMIENTO TERRITORIAL*, se presentan los aspectos específicos con los que se espera cumplir los objetivos y estrategias, del Programa y que se relacionan con el multicitado Bando, como son el rescate de centralidad y la regeneración habitacional. Asimismo, se retoma el concepto de áreas de actuación de las cuales para este caso nos interesan las de potencial de reciclamiento, a la que ya se hizo referencia.

Como un complemento muy importante para la operación del programa se establecen las *4.4.1 Normas de Ordenación que aplican en Áreas de Actuación*, para 1. *En Áreas con Potencial de Reciclamiento*:

“... En las colonias y los predios con frente a los corredores urbanos definidos como Área de Actuación con Potencial de Reciclamiento en el presente Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, se podrá optar por la aplicación de la Norma de Ordenación Particular para la Producción Social de Vivienda...”

No obstante lo anterior, la superficie mínima de vivienda combinada con los valores del suelo en la demarcación hacen casi imposible su aplicación en la mayoría de las áreas mencionadas.

Como podemos ver a largo de todo el programa Delegacional se encuentra distribuido y desarrollado a mucho más detalle y profundidad el contenido del Bando Dos, asimismo existe un hilo conductor, que se aterriza y se dota de instrumentos de carácter operativo para que se logren cumplir los objetivos, sin embargo en este caso en particular sólo se puede observar de forma parcial lo relativo a la vivienda de interés social.

Aun así, este era el camino que se debía haber seguido y no el de expedición del Bando Dos, ya que este instrumento de planeación urbana corresponde a todo un sistema estructurado y no es como dicho Bando algo aislado y sin posibilidades de aplicarse más allá de la discrecionalidad de la ley. Como se puede ver siempre fue posible seguir este camino, lo que le da mucha más validez y legitimidad.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac

A continuación se presenta y analiza el contenido del Bando Dos que se aplicó a la modificación del Programa de Desarrollo Urbano de Tláhuac 2008, el cual acaba de ser publicado en los últimos meses de 2008. En este programa podremos observar diferencias claras con el de Benito Juárez ya que en esta delegación el problema que se trata de resolver es la expansión de la ciudad sobre la zona de conservación ecológica, de manera que las respuestas son otras.

Ya el primer capítulo, el referente a *I. Fundamentación y antecedentes*, en el apartado de *Antecedentes históricos*, en donde se menciona que la estructura original de la delegación estaba constituida por pueblos separados del resto de la ciudad y sobre terrenos ejidales.

De igual manera se menciona que fue en los últimos 30 años que se presentó un acelerado proceso de urbanización, lo que motivó la expansión de la mancha urbana de forma alarmante.

De acuerdo al mismo texto, lo anterior generó alteraciones a medio natural de la delegación señalando que en Tláhuac, alrededor de 851.69 has. del Suelo de Conservación están dedicadas a usos urbanos, adicionalmente al riesgo de que desaparezca, a la reserva ecológica que aún se mantiene en la porción sur de la Sierra de Santa Catarina, ante la continua y fuerte ocupación que se desarrolla en esta desde la Delegación Iztapalapa

Por su parte en el apartado correspondiente al *1.2 Diagnóstico*, donde se habla de *1.2.1 Relación con la Ciudad y Zona Metropolitana*, se dice de Tláhuac:

“... Hacia la década de los ochenta inicia un intempestivo proceso de poblamiento con la construcción de Unidades Habitacionales en la zona Norponiente de la Delegación, reconociéndose un incremento del 551.28% entre 1970 y 2005, al pasar de 62,419 a 344,106 habitantes (incremento neto de 281,687 habitantes); en tanto que la Delegación Cuauhtémoc en el mismo periodo se redujo en un 43.77% al pasar de 927,242 a 521,348 habitantes (reducción neta de 405,894 habitantes).

La mayor importancia de Tláhuac radica en los servicios ambientales que presta junto con Milpa Alta y Xochimilco para la sustentabilidad del ámbito urbano, donde la Zona

Chinampera, Sierra Santa Catarina y Humedales, coadyuvan a la recarga del acuífero y el equilibrio ambiental..”.

Para hacer más evidente este fenómeno de crecimiento desmedido se presentan los datos generales en el apartado 1.2.2 Aspectos Demográficos y Socioeconómicos, donde se señala que ... *de acuerdo con la información censal de 1950 al año 2005, se observa que la Delegación ha incrementado su población 17.63 veces, al pasar de 19,511 habitantes a 344,106 habitantes en el periodo, lo que le establece a Tláhuac una Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) promedio del 5.36, en tanto que el Distrito Federal que incrementó su población 2.86 veces, registra una TCMA promedio del 1.93...”.*

Como se puede ver con claridad cuando vemos el crecimiento aislado de la delegación encontramos que un crecimiento de 17.63 veces es exageradamente alto, y el problema empeora cuando se compara con las cifras de crecimiento del Distrito Federal, pues se claramente que la diferencia es abismal y que algo está convirtiendo a Tláhuac en un poderoso atractor de población; desde luego las causas de este fenómeno son varias y entre ellas podemos mencionar el hecho básico de disponibilidad de suelo barato y en cantidad suficiente par el desarrollo inmobiliario, en contraposición a la muy baja oferta de suelo en la ciudad central y el hecho de que el existente se ofrece a precios altos.

Con respecto a 1.2.3 Usos del suelo, en la delegación ocurre lo siguiente:

“... La Delegación de Tláhuac cuenta con una superficie total de 8,534.62 hectáreas, de las cuales 2,064.80 hectáreas corresponden a suelo urbano representando el 24.19% del territorio delegacional y las 6,469.82 hectáreas restantes corresponden al suelo de conservación (75.81%), delimitación que corresponde a la “Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica”, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 julio de 1987...”.

Es importante señalar que ya desde 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto presidencial por el cual se crea el Área Natural Protegida (ANP), Zona Sujeta a Conservación Ecológica (ZSCE) “Sierra de Santa Catarina”, en una superficie de 576.33 ha, como un área que requiere de protección, conservación, mejoramiento y restauración de sus condiciones ambientales.

Como podemos ver se han llevado a cabo acciones importantes para tratar de contener el problema de la expansión de la mancha urbana, creando instrumentos de protección, que independientemente de su efectividad, muestran una preocupación por lo que ocurre en la zona, por lo que desde esta perspectiva tampoco el Bando Dos propone algo nuevo.

De igual forma, en el apartado 1.2.6 Vivienda, cuando se aborda el tema de la expansión urbana, no obstante en esta ocasión se hace una relación directa con lo que sucede en la ciudad central como se muestra en el siguiente texto:

“... El crecimiento explosivo experimentado inicialmente en las delegaciones centrales del Distrito Federal y que actualmente muestra un comportamiento regresivo, ahora es experimentado en las delegaciones periféricas como Tláhuac, Xochimilco y Tlalpan.

Con respecto al tema de suelo disponible para el desarrollo en el apartado 1.2.8 Reserva Territorial, en la delegación se presenta el siguiente fenómeno:

“... Tláhuac no cuenta con reservas territoriales, por lo que la alternativa de crecimiento en la Delegación la constituye la superficie urbana subutilizada (baldíos), mismos que de acuerdo con el levantamiento en campo se estima con una superficie total de 171.69 hectáreas.

No obstante que los espacios no ocupados en suelo de conservación y que no forman parte del casco de los poblados rurales no debe considerarse como baldío; tomando en cuenta el nivel de consolidación que tiene el espacio inmediato, es que la superficie capaz de concentrar a nueva población se establece en 1,347 lotes cuya superficie total es de 265.36 hectáreas...”.

Como se puede ver la delegación ya no cuenta con más superficie para albergar población, si desea conservar su calidad ambiental por su bien y el de toda la ciudad.

Con respecto al apartado 1.2.11 Medio Ambiente, encontramos que *“... de acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano de Distrito Federal 2003...Tláhuac sigue teniendo un papel importante por sus características estratégicas y ambientales para la pervivencia de la Ciudad de México, así mismo, en este territorio se desarrollan actividades productivas primarias que son parte importante del soporte económico de la población rural y urbana, pero es en este suelo de conservación donde se lleva a cabo el principal daño al Medio Ambiente...”.*

Aquí se utiliza una palabra clave para definir el papel de la delegación en el sistema urbano de la capital y es que se le considera estratégica gracias a sus características ambientales, siendo que gracias a esto es que puede entender como dos delegaciones como Tláhuac y Benito Juárez tan diferentes están tan relacionadas, pues lo que ocurre en una se refleja directamente en la otra.

En el apartado 1.4 Disposiciones del Programa General de Desarrollo Urbano y otros instrumentos normativos y operativos que inciden en la Delegación, en lo que se refiere al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, para Tláhuac se toma directamente lo siguiente:

“... El Programa General de Desarrollo Urbano propone conducir el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, desincentivando el crecimiento expansivo descontrolado, particularmente en las delegaciones periféricas, orientando el crecimiento hacia las zonas aptas...”.

Como se ve, lo anterior es parte del contenido del Bando Dos, lo cual se espera cumplir a través de instrumentos específicos que más adelante se presentan.

Asimismo, se elabora el Plan Verde, en el cual para el Suelo de Conservación se establece el siguiente objetivo lo siguiente: *“...Rescatar el Suelo de Conservación como espacio clave del equilibrio ecológico de la ciudad...”*, para lo cual se establece la estrategia de crecimiento cero de los asentamientos humanos, lo cual coincide con el Bando Dos, sin dejar de mencionar que esta estrategia enfrenta serios obstáculos, no sólo por el crecimiento de la ciudad, sino de manera más importante por el crecimiento natural de los poblados de Tláhuac, mismo que no se puede detener.

Como se ha visto la delegación tiene un objetivo muy claro que es revertir la tendencia natural de transformación que esta sufriendo, como consecuencia de otros fenómenos urbanos externos a su territorio, pero que finalmente se busca atacar el mismo problema aplicando diferentes estrategias.

Después de conocer la imagen objetivo, se desarrolla la *III. ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO*, y se separa a partir del tipo de zonificación del suelo de la siguiente forma:

“... Suelo Urbano

De acuerdo a la traza actual de barrios y colonias integrantes del área urbana de Tláhuac, se identificaron limitantes de circulación vehicular, equipamiento y servicios por lo que la redensificación de dichas zonas no sería factible, así mismo se consideró la viabilidad para poder atender nuevas zonificaciones que permitan su redensificación. Tales acciones están encaminadas a permitir mayores densidades en ciertas áreas, tomando en cuenta la política de contención de la mancha urbana más allá de la Línea de Conservación Ecológica, permitiendo el “desdoblamiento” de familias de escasos recursos en un mismo predio, bajo el cumplimiento de zonificación y lote mínimo.

Independientemente del Bando Dos, como se puede ver en el párrafo anterior existen una serie de contradicciones en el documento que terminan generando más confusión.

Más adelante, con la presentación de los objetivos generales y específicos podemos ver que se sigue abordando el problema desde las dos vías planteadas desde el principio del programa Delegacional, los cuales se concentran en impedir el crecimiento urbano sobre suelo de conservación y la segunda vía: densificar y optimizar el aprovechamiento que se hace del suelo urbanizado, para albergar a la población en los núcleos urbanos, pero sin olvidar la calidad e vida, sin importar las contradicciones que se puedan presentar

Con respecto al apartado *IV. ORDENAMIENTO TERRITORIAL*, podemos observar como se están aplicando criterios diferentes para aplicar en las áreas de actuación de forma distinta a lo que se hace en la Delegación Benito Juárez.

“... 4.2 Delimitación de Áreas de Actuación

Área con Potencial de Reciclamiento

No aplica en la Delegación Tláhuac.

Área con Potencial de Mejoramiento

Aplica en zonas habitacionales de suelo urbano y suelo de conservación con alto índice de deterioro.

Área con Potencial de Desarrollo

No aplica en la Delegación Tláhuac.

Áreas de Integración Metropolitana

Si aplica en la Delegación Tláhuac...”.

En el capítulo *VI. ACCIONES ESTRATÉGICAS E INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN*, ya es posible identificar medidas concretas y específicas para lograr el cumplimiento de los objetivos, de manera que en cuanto a acciones se propone:

- *Conservar (sic) tasas de crecimiento del 2.72%, 2.12%, 1.79%, 1.46% y 1.16% para los años 2005, 2010, 2015, 2020 y 2025 respectivamente, o en todo caso menores.*
- *Promover el descenso de las tasas de crecimiento media anuales en los Poblados Rurales para que estos alcancen un crecimiento del 1.5% al año 2025.*
- *Promover la ubicación de la población al interior de las áreas urbanas existentes, evitando con ello la invasión del Suelo de Conservación.*
- *Densificar las zonas urbanas actuales por medio de la ocupación de baldíos urbanos y el incremento de niveles, así como la reducción de lote mínimo en zonas que cuenten con la infraestructura y equipamientos básicos...”.*

Con respecto al *Control de Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación*, se presentan las siguientes acciones a realizar:

- *“...No se permitirán nuevas construcciones y/o ampliaciones de vivienda u otro tipo de instalaciones para el uso habitacional, en tanto no se autorice la modificación de la zonificación.*
- *Sólo se beneficiará con el suministro de agua potable a través de carros tanque a las familias que estén registradas en el censo delegacional que sobre asentamientos humanos irregulares se tenga.*
- *Todo asentamiento humano irregular que no aparezca en el diagnóstico del presente Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, será sujeto de los procesos administrativos y penales previstos por la legislación vigente; por lo que no podrán ser considerados dentro de las políticas de Asentamientos definidas en el capítulo III Estrategia de Desarrollo Urbano.*

Como se puede ver después de conocer el Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac, y compararlo con el de Benito Juárez podemos notar que ambos responder directamente al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; que ambos forman parte de una misma estrategia y que se busca generar beneficios en una delegación a partir de políticas y acciones tomadas en otras delegaciones, ya que aparentemente ya estamos entendiendo que la ciudad es un sistema integrado por muchas partes pero que están fuertemente relacionadas entre sí, de tal suerte que para resolver los problemas cotidianos es necesario tratar de identificar su origen, para no invertir en esfuerzos que ataquen consecuencias y no causas.

Con esto podemos concluir que el contenido del Bando Dos ha sido incorporado al sistema de planeación formal del Distrito Federal, que aunque ya existían antecedentes en los programas anteriores, y de hecho el contenido del Bando ya estaba presente en estos instrumentos de planeación ahora es sumamente claro en ambos programas.

CAPITULO IV. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones que se consideran como las más relevantes a partir del análisis y la información contenidos en el presente documento.

Cabe aclarar que en algunos casos la conclusión es a su vez una recomendación y viceversa, por lo que si bien se hace una separación de conclusiones y recomendaciones en algunos casos la connotación del enunciado será en ambos sentidos.

Conclusiones:

Como se ha demostrado a lo largo de este documento, el Bando como acto regulatorio en materia de desarrollo urbano, es jurídicamente inexistente en el Distrito Federal.

No obstante, en un principio se aplicó de manera discrecional, aunque después se modificaron algunos programas de desarrollo urbano como el General y los Delegacionales de las Delegaciones Benito Juárez y Tláhuac, entre otros, por lo que su aplicación "legal" se dio de forma parcial, ya que a la fecha no se han modificado el total de los programas Delegacionales de las delegaciones centrales y periféricas que se vieron afectadas por la aplicación discrecional del bando.

Por otra parte, es importante retomar la idea de que sin lugar a dudas la propuesta de redensificar las zonas centrales de las ciudades e inhibir el crecimiento de las periféricas es una constante en diversas ciudades del mundo.

Un ejemplo de lo anterior es la aplicación del Desarrollo Inteligente (Smart Growth en inglés) mediante el cual se busca, precisamente, contener la expansión urbana a través de la mejor utilización, en algunos casos redensificación²⁸, de las zonas centrales de las ciudades.

Tan sólo en los Estados Unidos más de 40 comunidades se han sumado a este esfuerzo²⁹.

Adicionalmente y como ya se mencionó, en la Ciudad de México estaba ya planteado este concepto. Precisamente el Programa General de Desarrollo Urbano, que fue expedido en 1996, basa buena parte de sus políticas y estrategias en este criterio.

Sin duda, es preferible que si existen zonas servidas con infraestructura y servicios que no están debidamente utilizadas, lo más adecuado es promover su densificación. Por otra parte, si el crecimiento en las delegaciones periféricas es costoso por las características del terreno, la carencia de infraestructura y la afectación de valores ambientales que dan sustento a la Ciudad, es también preferible que se apliquen acciones para evitar su ocupación.

No obstante lo anterior, el fin no justifica los medios y menos aún cuando se trata de una materia de derecho público.

Ante esta "inexistencia legal" del Bando Dos, las autoridades del Gobierno del Distrito Federal encontraron en las regulaciones en materia de agua, drenaje e impacto urbano y ambiental, así como de vialidad, el sustento para darle un matiz "jurídico" poco sustentado a las políticas y lineamientos contenidos en él, no obstante lo ya comentado en el capítulo

²⁸ Douglas R. Porter. **Making Smarth Growth Work**. The Urban Land Institute, Washington, D.C., Second Printing. 2002. Capítulo 7. Growing Smart Trough Infill and Redevelopment.

²⁹ <http://www.smartgrowth.org/library/articles.asp?art=2367>

del el Marco Normativo en relación a que los programas sectoriales se deben de someter a lo que se señale en los de desarrollo urbano.

A pesar de que los Programas de Desarrollo Urbano establecen usos del suelo, densidades e intensidades de construcción determinadas y específicas para todos los predios, pareciera que durante la aplicación del Bando Dos lo anterior quedó a criterio de las autoridades a partir de los argumentos ya mencionados, sin importar los derechos de la propiedad que se derivan de la Constitución y que para este caso ya se habían consolidado con la zonificación y sus normas complementarias.

Por otra parte, la política hidráulica en el Distrito Federal es confusa, por lo que conocer sus objetivos y capacidades reales siempre ha representado gran dificultad, inclusive utilizando herramientas como el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal³⁰.

Aparentemente, las autoridades de los distintos sectores de la Administración Pública también carecen también de esta información, o tienen acceso a ella de manera muy limitada, con la excepción de la Secretaría de Medio Ambiente, en la que quedó adscrito el Sistema de Aguas del Distrito Federal³¹, justo en la administración de Andrés Manuel López Obrador quien promovió el Bando Dos, de lo contrario no habría tal incongruencia en los Programas de Desarrollo Urbano o al menos no hubiera sido necesaria la expedición de dicho Bando.

Un principio necesario para la sana convivencia en sociedad es el cumplimiento de las normas, tanto por los particulares como por la autoridad y si bien en el artículo 22 de la Ley de Desarrollo Urbano, así como en otras leyes en la materia a nivel estatal, se establece que las autoridades deberán de seguir la estricta observancia de las disposiciones contempladas en los programas de desarrollo urbano o su equivalente, no hay ningún capítulo en ninguna ley, incluyendo la Ley General de los Asentamientos Humanos en el que se establezca alguna sanción para las autoridades por el incumplimiento de las estrategias, objetivos, metas o inversiones contempladas en dichos instrumentos, como sí se establece en otros países como en los Estados Unidos³² y Brasil³³, por citar un ejemplo

De igual manera, como se vio en el texto, no sólo no se cumplió con el respeto de los derechos ya establecidos en los programas de desarrollo urbano, sino que se intentó imponer medidas que en los hechos constituían modificaciones al uso del suelo, relegando la participación ciudadana lo que adicionalmente a las omisiones en materia de legislación urbana también representaban omisiones en materia del artículo 26 constitucional, y de la Ley de Planeación.

Por otra parte, recordando que uno de los argumentos utilizados para la emisión del Bando Dos fue el control de la expansión de la mancha urbana sobre zonas ambientalmente valiosas que debían ser preservadas. Sin duda este ha sido un grave problema desde hace tiempo, sin embargo es necesario llevar a cabo acciones conjuntas

³⁰ <http://www.infodf.org.mx/web/>

³¹ Artículo 7 de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

³² John M. Levy. **Contemporary Urban Planning**. Pearson Prentice Hall. New Jersey, Seventh Edition. 2006. Capítulo 6. Planning and Politics.

³³ Artículo 52 del Estatuto de la Ciudad. Ley No. 10.257 del 10 de julio del 2001. Brasil

con estados y municipios colindantes a partir de una planificación integral entre los diferentes territorios involucrados en el problema.

No obstante, el establecer un sistema de planeación coordinada no ha podido concretarse, ya que las diferencias políticas entre las autoridades involucradas han limitado las posibilidades de establecer una comisión metropolitana con capacidad de influir en la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano.

Adicionalmente a lo anterior, es indispensable también analizar otras debilidades y fortalezas de la planeación urbana, antes de formular propuestas alternativas a la aplicación del Bando Dos.

Como ya se mencionó, pareciera que se está dando una incongruencia entre la planeación urbana y las políticas en materia ambiental, vial, de agua potable y drenaje en muchas localidades y al parecer en el caso del Distrito Federal ésta última es la que prevalece, generando con ello graves consecuencias para la ciudad en materia de planeación urbana.

La política en materia hidráulica estuvo marcada por una restricción muy clara, misma que se expresa en los considerandos del Bando: "...en la Ciudad de México, existe escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario...", la cual fue utilizada como el principal argumento para negar el aprovechamiento máximo permitido en los programas delegacionales de desarrollo urbano en las nuevas solicitudes de construcción en las delegaciones periféricas.

Así, los usos del suelo y en general los distintos instrumentos de planeación quedaron supeditados a la emisión de la factibilidad de servicios hidráulicos que se obtenía directamente del Sistema de Aguas o de la SEDUVI, para estar en posibilidad o no de llevar a cabo un aprovechamiento inmobiliario, al menos durante la aplicación del Bando Dos.

Este hecho ha venido a afectar la planeación urbana en el Distrito Federal, generando con ello incertidumbre e inseguridad jurídica para la inversión inmobiliaria en muchas zonas de la ciudad, por lo que independientemente de lo señalado habría que revisar a fondo el marco jurídico de la planeación y hacer las modificaciones necesarias para que no se vuelva a repetir.

En este sentido, es necesario reconocer que el modelo de planeación vigente, dista mucho de ser eficaz. Tiene muchos problemas: sus normas y regulaciones no son suficientemente claras; no existen criterios unificados para su interpretación y aplicación; muchos casos y supuestos no están contemplados por sus normas, entre otros aspectos.

Sin embargo, dicho modelo es relativamente conocido y accesible para los particulares, por lo que las modificaciones que surgieran de dicha revisión deberían de contemplar que, de alguna manera, la población del Distrito Federal ya está familiarizada con una serie de conceptos como los usos del suelo, alturas y densidades, de manera que estos criterios deben ser conservados en medida de lo posible.

Además de lo anterior, existe un fenómeno muy interesante que se presentó durante la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano vigente, particularmente en la Delegación Benito Juárez, ya que a pesar de que el Programa General de Desarrollo Urbano

establece como política la redensificación de las zonas centrales del Distrito Federal dando prioridad a la vivienda para los más “humildes”, las normas particulares del programa mencionado son muy restrictivas.

Esto sucedió así por las presiones generadas por grupos vecinales que sistemáticamente han pugnado por que las zonas que habitan mantengan la misma dinámica urbana, desconociendo las presiones que genera el desarrollo de la Ciudad en su conjunto.

Recomendaciones:

Para este caso específico, si bien los objetivos del bando eran loables, se debió haber seguido los procedimientos establecidos para la modificación de los programas de desarrollo urbano en la Ley General de los Asentamientos Humanos, así como en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Por otra parte, pareciera que la incompatibilidad sectorial es una constante en muchas ciudades mexicanas por lo que también se recomienda fortalecer las leyes en la materia para que exista congruencia entre las distintas políticas sectoriales.

Exigir que las autoridades electas conozcan a detalle la problemática urbana de sus localidades.

Una vez logrado lo anterior, establecer sanciones específicas para los funcionarios electos que incumplan con las disposiciones establecidas en los programas de desarrollo urbano en todos los sentidos. Es decir, lo anterior no sólo se refiere al respeto de los usos del suelo y sus normas complementarias, sino al los derechos establecidos para los particulares en la zonificación, así como al cumplimiento de las políticas, objetivos, plazos e inversiones propuestas en dichos instrumentos.

Simplificar los procesos relacionados con la elaboración de los programas de desarrollo urbano haciéndolos más claros y expeditos con lo que seguramente se abatiría una parte de la discrecionalidad.

Fortalecer la participación ciudadana a lo largo de todos los procesos, así como la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

En los casos en que la problemática rebase los límites de las jurisdicciones, incluyendo entidades, hacer obligatoria la coordinación entre autoridades y sancionar a quien lo incumpla.

V. Bibliografía

Libros

- Robles Martínez, Reynaldo. **El Municipio**. México, D.F., Editorial Porrúa; Octava edición actualizada, 2006. 383 pp.
- Burgoa Origuella, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. México, D.F., Editorial Porrúa; 19va edición. 2007, 1094 pp.
- Quintana Roldan Carlos F. **Derecho Municipal**. México, D.F., Editorial Porrúa, Novena edición revisada y actualizada, 2008. 639 pp.
- Tamayo, Sergio (coordinador). **Los Desafíos del Bando Dos. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000 – 2006**. México, D.F., Gobierno del distrito Federal, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Entro de Estudios Sociales y Culturales. Primera edición, 2007. 393 pp.
- Autor. **Zonas metropolitanas**. México, D.F., Editorial Porrúa; Octava edición actualizada, 2006. 383 pp.

Tesis

- Valadez Monroy, Milton Carlos. **Fortalecimiento de las Facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal**. Licenciatura en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. 2005. 301 pp.

Artículos

- Calafell, Jorge E. **Bando y Bandos Informativos**. Revista: Bien Común y Gobierno. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. Año 7, Numero 6. Abril 2001, Visiones del Desarrollo. Universidad Iberoamericana, ITAM, UAM Iztapalapa, ARCOP y Asociación de Municipios de México. Pags 9 a 24.
- González Cervantes, Roberto Carlos. **La Facultad de los Ayuntamientos para Expedir Bandos y Reglamentos: su naturaleza jurídica**. Revista Jurídica Jalisciense, año 9, Número 1, Enero – Junio 1999. Universidad de Guadalajara, Departamento de Estudios e Investigaciones jurídicas. Pags. 205 a 224.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaria de Gobernación. **Elementos Básicos para la Formulación de un Bando o Reglamento de Gobierno Municipal**. Revista: Estudios Municipales, Septiembre - Octubre 1986, Número 11, Elementos para la Reglamentación municipal. Pags. 51 a 74.

Leyes

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (2008)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. **Ley General de Asentamientos Humanos** (2005)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. **Ley de Planeación** (2003)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. **Ley Agraria** (1993)

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal** (2008)
- Asamblea de Representantes del Distrito Federal IV Legislatura. **Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal** (2002)
- Asamblea de Representantes del Distrito Federal IV Legislatura. **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal** (1998)
- Asamblea de Representantes del Distrito Federal III Legislatura. **Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal** (2000)
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2004)
- Ley de Discapacidad para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal (1995)
- Ley de Protección Civil del Distrito Federal (2002)
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2005)
- Reglamento de Construcciones del Distrito Federal (2004)