

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

Análisis y reflexión sobre la expedición de los Certificados de Zonificación de Usos del Suelo

Martha Porcayo Santos

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

**Análisis y reflexión sobre la expedición de los
Certificados de Zonificación de Usos del Suelo**

**Tesis que para obtener el grado de
MAESTRA EN URBANISMO
Presenta:**

Martha Porcayo Santos

2009

Directora de Tesis:

MTRA. MARÍA DE LOS ANGELES ZÁRATE LÓPEZ

SINODALES:

DRA. MARÍA DEL CARMEN VALVERDE VALVERDE

DR. RODOLFO MONTAÑO SALAZAR

ARQ. JUAN FELIPE ORDOÑEZ

MTRA. MARÍA SABAS JUÁREZ DÍAZ

DEDICATORIA

Doy gracias a Dios por permitirme conocer a gente maravillosa que me ayuda y me motiva a dar lo mejor de mí.

A Rubén por su apoyo incondicional y por compartir su vida conmigo.

A Karla y Ana Paula, que sea un ejemplo en su vida y una meta a superar.

A las “mamas” de mis hijas: Rosy y a las abuelitas Oti y Mary, por su amor, ayuda y tiempo que dedican a las niñas.

AGRADECIMIENTO

Mis más sincero agradecimiento a la asesora de esta tesis María de los Ángeles Zárate López y a los sinodales: Dra. María del Carmen Valverde Valverde, Dr. Rodolfo Montaña Salazar, Arq. Juan Felipe Ordoñez y Mtra. María Sabas Juárez Díaz, por el tiempo dedicado a la revisión y por sus valiosas observaciones.

Contenido

INTRODUCCIÓN	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
I. LOS PROGRAMAS DE DELEGACIONALES DE DESARROLLO URBANO, VERSIÓN 1997:	
ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO JURÍDICO	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
1.1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA DEL DISTRITO FEDERAL	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
1.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN URBANA	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
1.2.1. <i>Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
1.2.2. <i>Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2004</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
1.2.3. <i>Reglamento De La Ley De Desarrollo Urbano 1996</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
1.2.4. <i>Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano 2004</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
1.2.5. <i>Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996</i> .	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
1.3. PROGRAMAS DELEGACIONALES DE DESARROLLO URBANO, VERSIÓN 1997	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
1.3.1. <i>La aplicabilidad de la Normatividad</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
II ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA NORMATIVIDAD URBANA APLICADA EN LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES, VERSIÓN 1997, CON LAS VERSIONES PUBLICADAS EN EL AÑO 2000, 2005 Y 2008	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
III EL REGISTRO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y LOS CERTIFICADOS DE ZONIFICACIÓN DE USO DEL SUELO.	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.1. REGISTRO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.2. LOS CERTIFICADOS DE ZONIFICACIÓN DE USO DEL SUELO.	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.2.1. <i>Certificado de Zonificación de Usos del Suelo Permitidos</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
3.2.2. <i>Certificado de Zonificación de Uso del Suelo Específico</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
3.2.3. <i>Requisitos y vigencia de los Certificados de Zonificación de Usos del Suelo Permitidos y de Uso de Suelo Específico</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
3.2.4. <i>Procedimiento de elaboración de los certificados (permitidos y específicos)</i> ¡	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
3.2.5. <i>Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo Específico y de Factibilidades</i> ¡	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
3.2.6. <i>Procedimiento de elaboración del Certificado de Único de Uso del Suelo Específico y Factibilidades</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
3.2.7. <i>Certificado Único de Zonificación de Usos del Suelo y Factibilidades</i> .¡	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
IV APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD URBANA, MEDIANTE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICOS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
4.1. SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICO (SIGUS)	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
4.2. SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICO (SIG).	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
V CONCLUSIONES.	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un análisis de la forma de aplicación de la normatividad urbana del Distrito Federal, contenida en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) de 1997, hasta las actualizaciones que se han realizado a algunos de estos programas en el año 2008, tomando como referencia la expedición de los certificados de uso del suelo, emitidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Se eligió trabajar con los PDDU de 1997, porque la publicación de los mismos fue el resultado de una importante actualización de la normatividad urbana, que a esa fecha tenía 10 años de estarse aplicando. Esta actualización se inicia en el año de 1996, con la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de su Reglamento, el 29 de enero y 2 de junio respectivamente, lo cual constituye el fundamento jurídico de la misma.

Posteriormente, el 11 de julio de 1996, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Programa General de Desarrollo Urbano, documento que establece las directrices generales para la planeación urbana, y finalmente en el mes julio de 1997, se divulgan los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y sus anexos técnicos.

Con esto se da inicio a una nueva forma de concebir la planeación urbana en el Distrito Federal y que constituye un parteaguas en la materia; al presentar versiones más elaboradas de los instrumentos jurídicos, cambios en los usos del suelo y nueva reglamentación; con relación a lo establecido en los Programas de 1987.

Uno de los instrumentos más conocidos mediante el cual se establece la normatividad urbana del Distrito Federal, son los certificados de zonificación de usos del suelo, y son el inicio para la aplicación de otros instrumento o procedimientos urbanos, como es el caso de los Polígonos de Actuación, el Sistema de Transferencia de Potencialidad, el Impacto Urbano, las Manifestaciones de Construcción, entre otros.

Los certificados de zonificación de usos del suelo son expedidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), mediante una oficina denominada Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, esta oficina expide anualmente, más de 65,000 certificados en sus distintas modalidades, por ello el interés de realizar un análisis de la expedición y contenido de este tipo de documentos.

El presente análisis se enfocará únicamente en los certificados de zonificación de uso del suelo en las siguientes modalidades: Permitidos, Específicos, Único de Zonificación de Uso del Suelo Especifico y de Factibilidad y Único de de Zonificación de Uso del Suelo y de Factibilidades, considerando que en

este tipo de certificados se vierte la normatividad urbana vigente del Distrito Federal y que la emisión de los mismos corresponde a más del 90% de los certificados emitidos por el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

De manera especial se analizará el Certificado Único Zonificación de Uso del Suelo Específico y de Factibilidades, el cual generó gran polémica en el ámbito urbano, considerando que mediante este documento, se trató de implementar una de las políticas más importantes del Gobierno de Distrito Federal en el periodo de Andrés Manuel López Obrador, que fue la emisión del Bando 2, consistente en concentrar el crecimiento urbano en las delegaciones centrales del Distrito Federal (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) y controlarlo en las delegaciones restantes.

Por la importancia que tienen los certificados de zonificación de uso del suelo para conocimiento normatividad urbana, se desprende la necesidad de hacer una reflexión sobre su fundamentación jurídica y las normas que contiene cada uno de estos documentos, así como conocer los mecanismos de elaboración, para lo cual se plantean los siguientes objetivos.

Objetivo General.

Analizar la normatividad urbana que se aplica en los certificados de zonificación de uso del suelo, contenida en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicados en 1997, y las actualizaciones realizados a algunos de ellos en 2000, 2005 y 2008.

Objetivos particulares.

Describir la normatividad urbana, aplicada en los Programas de Delegacionales de Desarrollo Urbano versión 1997.

Conocer el funcionamiento del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, desde su creación en 1997 a la fecha.

Analizar las características de los certificados zonificación de uso del suelo en las siguientes modalidades:

- Certificado de Zonificación de Uso del Suelo Permitidos
- Certificado de Zonificación de Uso del Suelo Especifico
- Certificado de único de Zonificación de Uso del Suelo Especifico y de Factibilidades
- Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo y Factibilidades

Conocer el funcionamiento de los sistemas de información geográfica, denominados: Sistema de Información Geográfico de Uso del Suelo (SIGUS) y del Sistema de Información Geográfico (SIG), utilizados en la emisión de los certificados de uso del suelo.

El presente trabajo consta de cuatro capítulos; el primero denominado, “Los Programas de Delegacionales de Desarrollo Urbano, versión 1997: Antecedentes y Fundamento Jurídico”, menciona de manera breve algunos de los documento que fueron publicados en materia de desarrollo urbano en el Distrito Federal, para ello se considero dos grandes etapas, la primera antes de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976, y la segunda especifica los documentos generados a partir de la emisión de esta Ley a la de esta fecha.

En este capítulo también se mencionan los instrumentos jurídicos, que dan soporte a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, versión 1997, como son: La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento, y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

La parte final de este primer apartado describe el contenido de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano versión 1997, haciendo hincapié en lo relacionado al Ordenamiento Territorial, considerando que en este apartado se define de manera particular para cada delegación la normatividad urbana en materia de desarrollo urbano, la cual, es la base en la expedición de los certificados de uso de suelo; de ahí la importancia de conocer la información.

A partir del año 2000, se comenzó a realizar modificaciones de algunos de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de 1997, lo anterior, mediante la publicación de 14 Programas Parciales; y en el año 2005 se comienza con la modificación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, Magdalena Contreras y Xochimilco, lo anterior trajo cambios en la normatividad aplicada en los certificados zonificación de usos del suelo, así como en su expedición. En el capítulo dos, se revisa la normatividad contenida en las actualizaciones antes mencionadas, asimismo se realiza un comparativo de esta normatividad con la establecida en la publicada en 1997.

El capítulo tres, describe el origen y funcionamiento del “Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano”, oficina encargada de la expedición de los certificados de zonificación de uso del suelo, así como las características, requisitos, vigencia, de los mismos.

A partir de la publicación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, versión 1997, los certificados de usos del suelo se emiten mediante un sistema de información geográfico; el capítulo cuarto describe el funcionamiento del primer sistema utilizado, el cual se denominó “Sistema de Información Geográfico de Uso del Suelo (SIGUS)” y que a la fecha aun sigue

funcionando en la expedición de algunos certificados de zonificación; asimismo, se tiene únicamente para consulta otra versión más reciente conocida como “Sistema de Información Geográfico (SIG)”, en este capítulo se describirá los pros y contras de los dos sistemas.

Este trabajo también se enriquece con la experiencia laboral obtenida al trabajar en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, tuve la oportunidad de formar parte del primer equipo de “certificadores”, personas encargadas de elaborar los certificados de zonificación; asimismo conocer los contratiempos que surgieron al tratar de implementar el Sistema de Información Geográfico (SIG) para la elaboración de los certificados de uso del suelo; durante el tiempo que fui certificadora (tres años), elabore los certificados de zonificación de ocho delegaciones del Distrito Federal.

Posteriormente por cinco años coordine la Subdirección de Acreditación y Certificación de Uso del Suelo, cargo que me permitió conocer la normatividad urbana de las 16 delegaciones, y tener una relación más cercana con los promoventes, durante este tiempo me percate del desconocimiento que había en el público en general acerca de la normatividad urbana, lo cual ocasionaba un gran malestar, pues a su consideración se aplicaban normas que no correspondían con sus necesidades. Lo anterior me motivó a realizar una descripción de la forma en que se elabora un certificado de zonificación de uso del suelo y de su contenido.

I. LOS PROGRAMAS DE DELEGACIONALES DE DESARROLLO URBANO, VERSIÓN 1997: ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO JURÍDICO

Para el estudio del presente trabajo es importante conocer cuáles han sido los antecedentes que ha tenido la planeación urbana del Distrito Federal, por ello se llevo a cabo la búsqueda de los principales sucesos y/o instrumentos jurídicos que han incidido en su desarrollo histórico, encontrándose que hay dos grandes etapa, la primera comprende los documentos o eventos que se suscitaron antes de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, y la segunda todas las leyes, reglamentos o programas, posteriores a 1976.

1.1. Antecedentes de la Planeación Urbana del Distrito federal

Antes de esta fecha se consideraba casi inexistente la planeación urbana, las políticas a nivel nacional trataban principalmente sobre aspectos económicos y estaban enfocadas a la consolidación del sector manufacturero y con especial prioridad a fomentar el desarrollo industrial del país, sin importar la concentración espacial que esto pudiera generar, principalmente en la Ciudad de México y que además ocasionó fuertes disparidades regionales.

La planeación del desarrollo urbano antes de 1976, a nivel nacional, se sustentaba en la Ley de Fraccionamientos y en los planes reguladores, instrumentos que con excepción de la Ley de Planeación y Zonificación de 1930 y la Ley de Planificación del Distrito Federal (SIN COMA) tenían validez puramente administrativa y eran aplicadas discrecionalmente por las autoridades (Duhau y Suárez; 1993:4) (ver cuadro 1).

Cuadro 1.- Principales sucesos y promulgación de leyes y reglamentos

AÑO	SUCESO
1928	Creación del Departamento del Distrito Federal en diciembre de 1928, quedando a cargo de José M. Puig, desde entonces el Gobierno de la ciudad ejerce la responsabilidad de planear el desarrollo urbano.
1930	Se publica la Ley sobre Planeación General de la República, en esta Ley se consideraba ya la situación de la ciudad capital, la cual para esta época comenzaba a mostrar u conjunto de problemas derivados del sensible crecimiento demográfico post-revolucionario.
1933	En el mes de febrero se decreta la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California. Esta Ley, establece los elementos que permiten planificar basándose en planos reguladores.

1936	Se publica la segunda la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California y su reglamento, en el mes de agosto de 1936. En este año también se constituye la Comisión Mixta de Planificación.
1938	Se publica el Reglamento de Zonificación de las arterias principales de la Ciudad de México.
1940	Creación de la Oficina del Plano Regulador de la Ciudad de México e inicio de las funciones de la Comisión Consultiva del Distrito Federal como órgano de participación de la comunidad. Estas iniciativas son promovidas por el Lic. Javier Rojo Gómez.
1943	Se elabora el Primer Plano Regulador de la Ciudad de México,
1953	En diciembre de este año se reforma la Ley de Planificación de 1936, y se incluyen algunos cambios al Reglamento de Planificación. Estas reformas son firmadas por el Lic. Ernesto P. Uruchurto.

Fuente: Elaboración propia.

Para el caso de la ciudad de México (antes de 1976), las medidas destacadas en cuanto a planeación urbana, se presentan en el primer Plan Regulador de la Ciudad de México, elaborado en 1943, cuyo principal objetivo fue la construcción de una vialidad con mayor capacidad, la ampliación de los sistemas de transporte y la previsión de nuevas áreas para urbanizar. Cabe destacar que este Plan nunca fue oficializado y los sucesivos instrumentos reguladores hasta 1982, nunca tuvieron el carácter de instrumentos públicos; sólo se trataba de instrumentos que eran manejados exclusivamente por el propio gobierno y no tenían un enlace entre la población y las autoridades.

De acuerdo a lo anterior, el concepto de planificación se entendía como la simple elaboración, aprobación y ejecución de las obras públicas en las ciudades. Por lo cual, los proyectos de planificación se enfocaban a la apertura de calles y avenidas (Azuela y Cruz; 1898:121). Los conceptos de planeación y planificación eran utilizados indistintamente, y la planeación no tenía el carácter “globalizador” que actualmente tiene, es decir, todo correspondía a obras que se requerían en su momento y en lugares específicos.

No obstante, estudios realizados por el gobierno del Distrito Federal (D.D.F. 1990), consideran que las reformas a la Ley de Planificación de 1936, realizada en 1953, trataron de manejar un concepto de planeación que abarcara una serie de rubros que anteriormente no se tomaban en cuenta y que debido al incesante crecimiento de la ciudad pasaron a formar parte de sus problemas principales, como la necesidad de habitación, recreación, fuentes de trabajo, y que ahora se consideran elementos importantes de la llamada actividad planificadora.

De 1976 a la fecha, se define como la etapa más significativa para la planeación urbana a nivel nacional y principalmente para el Distrito Federal. La base de esta planeación urbana se inicia en el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976), y por su carácter oficial es denominada “planeación institucionalizada”. Al final de este sexenio se verifican los dos

eventos más importantes que dan inicio a esta nueva etapa de planeación urbana iniciando con la Ley General de Asentamientos Humanos de 26 de mayo de 1976 y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 7 de enero de 1976, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación. Se considera que estos instrumentos jurídicos dan el fundamento del actual sistema de planificación nacional y del Distrito Federal.

En el sexenio del presidente López Portillo (1976 y 1982), (COMA) la actividad planificadora se consolida con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, publicado en 1978. Este Plan se estructura en cuatro grandes capítulo o niveles de análisis y planeación, que continúan actualmente siendo la base de los programas de desarrollo urbano, siendo los siguientes:

- I.- Nivel Normativo: Comprende el diagnóstico, pronóstico y objetivos del plan.
- II.- Nivel estratégico: Establece las políticas, instrumentos y acciones para su realización.
- III.- Nivel de corresponsabilidad Sectorial: Comprende los programas de acción concertada entre la Federación, los Estados y los Asentamientos Humanos.
- IV.- Nivel Instrumental.- Establece la corresponsabilidad sectorial en la canalización y programación de las inversiones requeridas.

A partir de la publicación de la Ley General de Desarrollo Urbano de 1976, se general una serie de instrumentos jurídicos para ordenar el desarrollo urbano de las ciudades del país, siendo el Distrito Federal el primero con ellos.

En el cuadro 2, se describen los sucesos importantes posteriores a la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano de 1976 aplicables al Distrito Federal.

Cuadro 2.- Eventos generados a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos

AÑO	EVENTO
1976	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, (Diario Oficial, 7 de enero de 1976). Reglamento de Planes Parciales (Diario Oficial, 9 de diciembre de 1976). Reglamento de zonificación para el territorio del Distrito Federal (Diario Oficial, 23 de noviembre de 1976). Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (D.O. 10 de diciembre de 1976). Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
1979	Se decreta el Primer Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como los Planes Parciales de Delegacionales.
1980	Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (27 de Febrero de 1980). Se aprueba y entra en vigor el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuya principal aportación fue la zonificación pormenorizada de la ciudad.
1982	En mayo de 1982, se aprueba la versión actualizada del Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

AÑO	EVENTO
	Se actualiza el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, incorporándose como parte de la zonificación primaria: el Área de Desarrollo Urbano, que tenía una zona de amortiguamiento y el Área de Conservación Ecológica.
1986	Consulta pública e institucional de los Programas de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.
1987	<p>Se Pública el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF), en donde se establecen las políticas, directrices y zonificación primaria para el desarrollo urbano del Distrito Federal.</p> <p>Parte importante de esta política, implementada se da al eliminar la zona de amortiguamiento de la versión de 1980 y se define dos grandes áreas: El Área de Desarrollo Urbano (ADU), con 63,382 ha o sea el 42.6% del la superficie del Distrito Federal, y El Área de Conservación Ecológica (ACE) con 85,554 ha que corresponde al 57.4% de la superficie del Distrito Federal.</p> <p>El límite entre el Área de Urbana y la de Conservación Ecológica, se detalla en la Declaratoria de Usos y Destinos para el Área de Conservación Ecológica del Distrito Federal; asimismo se detalla en este documento la zonificación secundaria y las políticas a seguir del en el ACE.</p> <p>Otro elemento importante de este PGDUDF, es la definición de la Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC). Las cuales se definían como por sus características y problemas especiales, estas zonas tienen particular atención. Deberán ajustarse a una zonificación y reglamentación de desarrollo controlado y se regirán por políticas de disuasión o protección. Contarán con instrumentos fiscales y jurídicos.</p> <p>Publicación de los 16 Planes Parciales (delegacionales) Se publica el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal</p>
1996	Publicación de la Ley de Desarrollo Urbano (actualización) Publicación del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano Publicación del Programa General de Desarrollo Urbano
1997	Publicación de los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal Publicación de los Anexos Técnicos de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano
1999	Publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
2000	Publicación de 14 Programas Parciales
2003	Actualización del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
2004	Actualización de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de su Reglamento
2005	Publicación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de las Delegaciones Benito Juárez, Venustiano Carranza, Magdalena Contreras y Xochimilco.
2008	Publicación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de Azcapotzalco, Tlahuac, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Iztacalco y Miguel Hidalgo

Elaboración Propia.

Los anteriores sucesos y publicaciones son de gran importancia para el desarrollo urbano del Distrito Federal, marcan el inicio de una planeación urbana, ordenada y con instrumentos jurídicos que establecen políticas, directrices y la zonificación primaria Distrito Federal. Parte importante de esta política, se implementa al definir dos grandes áreas:

- El Área de Desarrollo Urbano (ADU), con 63,382 ha o sea el 42.6% de la superficie del Distrito Federal, y
- El Área de Conservación Ecológica (ACE) con 85,554 ha que corresponde al 57.4% de la superficie del Distrito Federal.

Dentro de las cuales se define a mayor detalle la zonificación y normas aplicables por colonia o zonas, como se verá posteriormente.

1.2. Instrumentos Jurídicos de la Planeación Urbana

1.2.1. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996

Se entiende por Ley a “*la norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines*”¹; en el caso de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se considera de orden público e interés social, por lo que es el fundamento jurídico que sustenta los instrumentos de planeación urbana como son: el Programa General, los Programas Delegacionales y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano; esta Ley se publica el 29 de enero de 1996, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y sus ordenamientos se consideran obligatorios para autoridades y particulares.

La Ley tiene como propósito fijar las normas básicas para planear la fundación, el desarrollo, mejoramiento, crecimiento y conservación de los centros de población y determinar los usos, su clasificación y zonificación (Art. 1); asimismo, en esta versión de la Ley se determinan entre otros aspectos, las autoridades competentes en materia de desarrollo urbano; el contenido y procedimiento de tramitación de los Programas, el ordenamiento territorial del Distrito Federal; la participación social y privada; los estímulos y servicios públicos urbanos; y las sanciones y procedimientos administrativos.

Para fines del presente trabajo únicamente se mencionan los artículos que se consideraron relevantes para el análisis del mismo, y posteriormente se hablará en cada capítulo de su aplicación en los certificados de uso del suelo.

Es importante comenzar con las definiciones que establece la Ley de los conceptos e instrumentos de la planeación urbana, los cuales están establecidos en el Artículo 7 de la Ley:

II.- Clasificación del Suelo: la división de la superficie del Distrito Federal en urbana y de conservación.

¹ DICCIONARIO JURÍDICO PORRÚA, RAFAEL DE PINA, EDIT. PORRÚA 2004

- V.- *Coeficiente de ocupación.- la relación aritmética existente entre la superficie construida en planta baja y la superficie total de terreno.*
- VI.- *Coeficiente de utilización del suelo.- la relación aritmética existente entre la superficie total construida en todos los niveles de la edificación y la superficie total del terreno.*
- XVI.- *Normas de Ordenación.- las que regulan la intensidad del aprovechamiento del suelo y las características de la construcción; dichas normas se establecerán en los programas delegacionales y parciales y en el Reglamento de esta Ley.*
- XXI.- *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.- el que contiene las directrices generales del desarrollo social, económico, político y cultural del Distrito Federal, de conformidad con el Estatuto.*
- XXIII.- *Programa delegacional.- el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una delegación del Distrito Federal.*
- XXIV.- *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 especiales de algunas áreas.*

La base de la planeación urbana del Distrito Federal, establece mediante en dos grandes áreas: suelo urbano y suelo de conservación, -la cual estaba establecida desde 1982-, dentro de estas dos grandes zonas la Ley define las denominadas “Áreas de Actuación”, con objetivos y políticas específicas para cada una de ellas (Art. 31), estableciéndose cinco áreas en suelo urbano y tres en el suelo de conservación, es importante mencionar la descripción de estas áreas porque establecen parámetros para la expedición de los certificados de zonificación.

Áreas de Actuación en Suelo Urbano:

Área con Potencial de Desarrollo.- las que corresponden a zonas que tienen grandes terrenos sin construir, incorporado dentro del tejido urbano, que cuenta con accesibilidad y servicios, donde puede llevarse a cabo los proyectos de impacto urbano que determine el reglamento de esta Ley, apoyados en el Programa de Fomento Económico, que incluyen equipamientos varios y otros usos complementarios.

Área con Potencial de Mejoramiento.- zonas habitacionales de población de bajos ingresos, con altos índices de deterioro y carencias de servicios urbanos, donde se requiere un fuerte impulso por parte del sector público para equilibrar sus condiciones y mejorar su integración con el resto de esta ciudad.

Área con Potencial de Reciclamiento.- Son aquellas áreas que cuentan con infraestructura vial y de transporte y servicios urbanos adecuados, localizados en zonas de gran accesibilidad, generalmente ocupadas por viviendas unifamiliares de uno o dos niveles, con grados importantes de deterioro, las cuales podrían captar población adicional, un uso más densificado del suelo y ofrecer mejores condiciones de rentabilidad. Se aplica también a zonas

industriales deterioradas o abandonadas donde los procesos deben reconvertirse para ser más competitivos y para evitar impactos ecológicos negativos.

Áreas de Conservación Patrimonial.- las que tiene valores históricos, arqueológicos y artísticos o típicos, así como las que, sin estar formalmente clasificados como tales, presenten características de unidad formal, que requieren atención especial para mantener y potenciar sus valores.

Áreas de Integración Metropolitana.- Estas áreas se encuentran ubicadas en ambos límites del Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Morelos. Su planeación debe sujetarse a criterios comunes y su utilización tiende a mejorar las condiciones de integración entre ambas entidades.

Áreas de Actuación en Suelo de Conservación

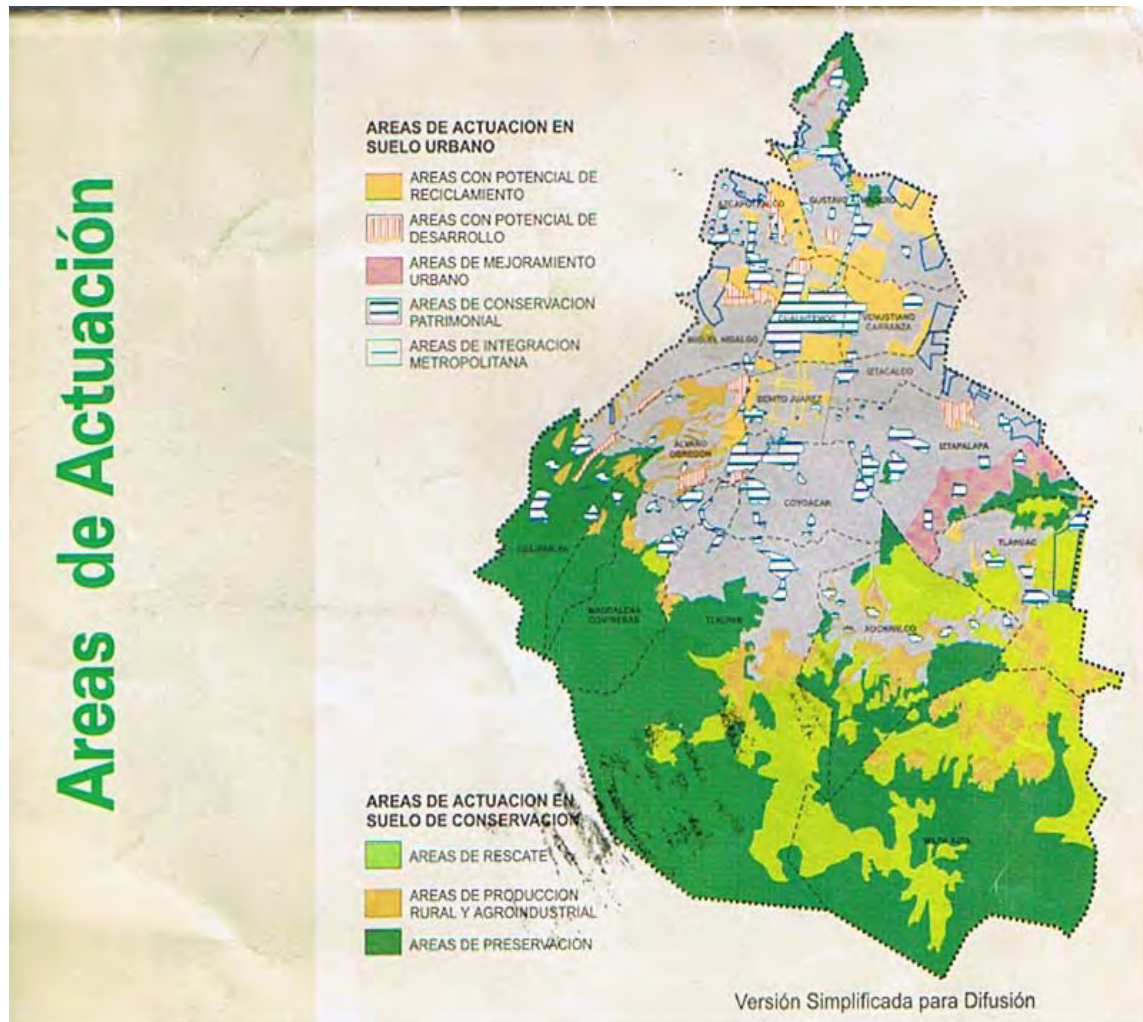
Área de Rescate.- Definidas como áreas cuyas condiciones naturales ya han sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y que requieren de acciones para restablecer en lo posible su situación original, en estas áreas se ubican los asentamientos humanos rurales.

Las obras que se realicen en dichas áreas se condicionarán a que se lleve a cabo acciones para restablecer el equilibrio ecológico. Los programas establecerán los coeficientes máximos de ocupación y utilización del suelo para las mismas.

Área de Preservación.- Son extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del suelo y para desarrollar en ellos actividades que sean compatibles con la función de preservación. No se podrán realizar obras de urbanización en estas áreas.

Área de Producción Rural y Agroindustrial.- Las destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial, piscícola, turística, forestal y agroindustrial. La ley de la materia determinará las concurrencias y las características de dicha producción.

Grafico 1.- Áreas de Actuación.



Zonificación y Normas de Ordenación.

La parte fundamental de los certificados de zonificación, es el hecho de determinar los usos de suelo permitidos de cada zona del Distrito Federal, por ello el Artículo 32 de esta Ley, establece los siguientes usos:

En Suelo Urbano:

Habitacional; Comercio; Servicios; Industrial;
Infraestructura; y Espacios Abiertos.

En Suelo de Conservación:

Habitacional; Comercio, Servicios; Turístico; Recreación; Forestal; Infraestructura; Agroindustrial: Agrícola; Pecuario; Piscícola; y Forestal.

Asimismo, mediante el Artículo 33 de esta Ley, se establecieron las Normas de Ordenación General, con objeto de establecer criterios para controlar las características de construcción en los predios del Distrito Federal, regulando entre otros aspectos:

- *La intensidad de la construcción permitida así como las alturas de la edificación.*
- *Establecer características para instalaciones permitidas por encima de la altura.*
- *Dimensiones mínimas de los predios.*
- *Restricciones de construcción al frente, fondo y laterales.*
- *Coeficiente de ocupación del suelo.*
- *Coeficiente de utilización del suelo, y*
- *El volumen de descargas de agua pluviales, principalmente en las zonas de recarga para proteger la filtración de los mantos acuíferos.*

Se establece también en esta Ley, la atribución que tiene de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, para tener un Registro en el que deberán inscribirse aquellos actos o resoluciones que establezca la Ley y su Reglamento (Art. 11, inciso XXI). Lo anterior fundamenta la creación de un área de trabajo destinada entre otras cosas a la expedición de los certificados de zonificación de uso del suelo y se refuerza con el Artículo 71 que señala: “el Registro de los Planes y Programas, podrá expedir las certificaciones de zonificación y de acreditación de derechos adquiridos”. La Ley no menciona como tal a los certificados de uso del suelo, sólo se hace referencia a los “certificaciones relativas a los programas”, en las posteriores actualizaciones que se llevan a cabo de esta Ley, el concepto de “certificaciones” cambia al de “certificados”.

Por su parte el Artículo 28 menciona que: “*La Secretaría establecerá el sistema de información y de evaluación de los programas general, delegacionales, parciales, sectoriales y anuales de desarrollo urbano, cuyos objetivos serán detectar, registrar, procesar y actualizar la información sobre el Distrito Federal, en materia de desarrollo Urbano y ordenamiento territorial*”. Este artículo, es importante, porque es la base para la creación por primera vez de un sistema de información geográfico en materia de desarrollo en el Distrito Federal.

Es importante mencionar que esta Ley fue elaborada y publicada por un gobierno de derecha, el cual concluyó en septiembre de 1997, y entra a laborar el primer gobierno de izquierda, que comienza realizando una revisión de todos los instrumentos publicados hasta ese momento en materia de desarrollo urbano.

Producto de esta revisión, se modifica Ley de Desarrollo Urbano el 23 de febrero de 1999, y se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal las adecuaciones de algunos artículos, asimismo se agregan nuevos; pero en general se conservan los conceptos de planeación antes mencionados.

Con respecto al funcionamiento de la oficina del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, se agrega a esta versión de la Ley, el Artículo 87, que determina el procedimiento a seguir para el caso de aquellos documentos que hayan sido emitidos con error, dolo o mala fe. Que son los siguientes:

1) El procedimiento de revocación, para aquellos certificados que aún se encuentren vigentes;

2) y el procedimiento de Lesividad, para los certificados que no se encuentren vigentes.

Asimismo se agrega el Artículo 88, mediante el cual se establece la definición de los certificados de zonificación de uso del suelo que venía expidiendo el Registro; en esta versión de la Ley, se comienza a manejar el concepto de “certificados”.

1.2.2. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2004

El 29 de enero de 2004, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, una actualización a la Ley de Desarrollo Urbano, - que a la fecha continua vigente-, en esta versión se continua conservando los lineamiento urbanos generales, pero se presentan modificaciones de algunos artículos, como es el caso del Artículo 28, en donde se agrega el 28 Bis, el cual especifica que el “*Sistema de Información Geográfica contendrá la información, las aplicaciones normativas del predio, así como las restricciones señaladas en los programas de desarrollo urbano y demás disposiciones aplicables, para hacer pública la información en materia de usos del suelo*”, y establece la necesidad de que la información contenida en los Programas Delegacionales de Desarrollo, fuera del dominio público pero de una manera más amplia, mediante la utilización de medios como la “internet”.

Es importante destacar también, el anexo que se realizó al artículo 88, en donde se agrega la definición del *Certificado Único de Zonificación de Uso del Específico y Factibilidades*. Documento que se venía expidiendo desde el año 2000 son tener una fundamentación Jurídica, como se comentara en el capítulo III.

Es importante mencionar que las dos actualizaciones realizadas a la Ley de Desarrollo Urbano, fue para subsanar omisiones jurídicas que se presentaban en la aplicación práctica de la misma.

1.2.3 Reglamento De La Ley De Desarrollo Urbano 1996

Jurídicamente el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano (RLDUDF), se define como el “conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública”.² De acuerdo a lo anterior el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, es emitido por el Presidente de la República, y se publicó el 2 de junio de 1996, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Este Reglamento define entre otras cosas, el contenido de los programas – general, delegacionales y/o parciales-, su procedimiento de tramitación, revisión y modificación.

El capítulo tercero de este Reglamento correspondió al Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y al Sistema de Información y Evaluación; comienza con el Artículo 8, el cual establecía que la Secretaría integraría un Registro con oficinas en las Delegaciones del Distrito Federal, a cargo de un titular, quien se auxiliará por registradores en el área central y por certificadores en las delegaciones. El personal sería designado por el titular de la Secretaría y su nombramiento se publicaría en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Este Reglamento, mediante los artículos 33, 34, 35 y 36 estableció los tipos de “certificaciones” que debía expedir el Registro, sus requisitos y vigencia, lo cual se describirá en el capítulo III.

En este Reglamento dedica el Artículo 19, para mencionar que “la Secretaría establecerá el Sistema de Información y Evaluación en el que se compilará y sistematizará la información sobre planeación del desarrollo y ordenamiento territorial del Distrito Federal”. En la siguiente versión del Reglamento se describe de manera más amplia este Sistema de Información.

1.2.4 Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano 2004

La actualización del Reglamento se publica el 29 de enero del 2004; - a la fecha continua vigente-. Uno de los cambios importantes que presenta esta versión, es la realizada al Artículo 8, el cual establecía que el Registro debería contar con oficinas en las Delegaciones del Distrito Federal, en esta versión

² Diccionario Jurídico.- Rafael de Pina, Edit. Porrúa, S. A.2001

(2004), en el Artículo 18 se menciona que...“la administración y operación de los servicios públicos registrales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en el D.F., están a cargo de la Secretaría a través de la unidad administrativa denominada Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano”, modificando lo relacionado a que el Registro debiera tener oficinas de apoyo en las delegaciones y concentrando el trabajo únicamente en las oficinas de la SEDUVI. Asimismo, se comienza a denominar como “Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano”, antes solamente se definía como “Registro”.

Este Reglamento dedica cuatro artículos, para fundamentar el funcionamiento del Sistema de Información Geográfica, al cual definen como un instrumento de ejecución que permite la regulación, fomento y modernización de la planeación urbana, al Sistematizar la formación por predio, la zonificación y las disposiciones normativas, así como las restricciones señaladas en los Programas de desarrollo urbano y demás disposiciones aplicables. Se integra a partir de una base cartográfica única, de acuerdo a la Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas (Art. 30, 31, 33 y 34)).

1.2.5 Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF) es el documento que establece las directrices de la planeación urbana, consignadas tanto en la Ley de Desarrollo Urbano como en su Reglamento, y constituye un instrumento clave para orientar el proceso de desarrollo Urbano del Distrito Federal, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 11 julio de 1996.

El contenido del PGDUDF, se presenta en seis capítulos, el primero contempla la Fundamentación Jurídica; el segundo la Imagen Objetivo del Proyecto de Ciudad; el tercero, la Estrategia Programa; el cuarto las Acciones Estratégicas; el quinto la Instrumentación del Programa; y el sexto los Documentos Cartográficos.

En el capítulo III, referente a la Estrategia de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial se ratifica la denominada Línea de Conservación Ecológica del Distrito Federal, que fue definida en el Programa General de Desarrollo Urbano publicado en 18 de junio de 1987, la cual divide al Distrito Federal en dos grandes áreas: Área Urbana y Área de Conservación Ecológica.

De acuerdo a esta división, existen delegaciones totalmente urbanas: Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Iztacalco, Benito Juárez y Coyoacán, y delegaciones mixtas, es decir, que están localizadas tanto en área urbana como en área de conservación ecológica:

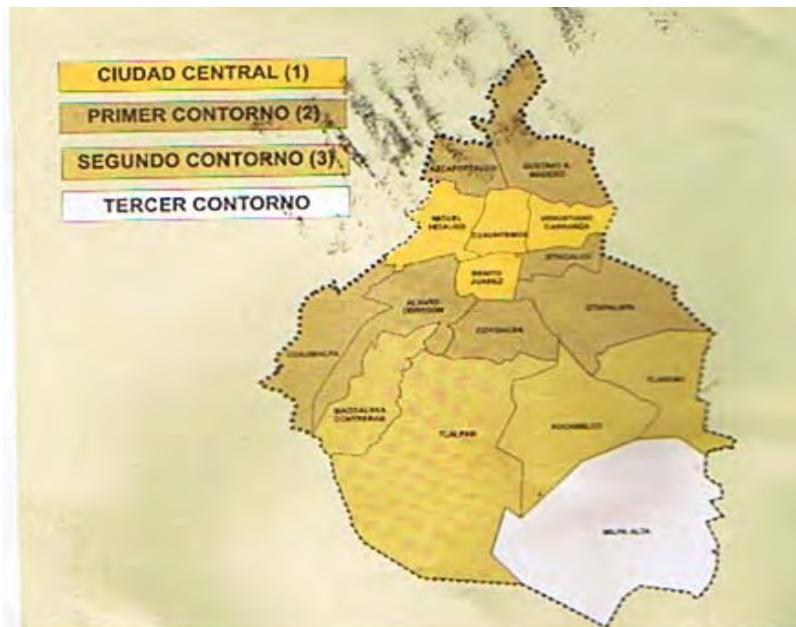
Gustavo A. Madero, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tlahuác, e Iztapalapa; y la única delegación que el 100% de su territorio se localiza en Área de Conservación Ecológica es Milpa Alta.

Otro parámetro importante que establece este PGDUDF, es que agrupa a las delegaciones dependiendo de su ubicación; quedando definidas en cuatro grandes zonas: ciudad central, primero, segundo y tercer contorno; de acuerdo a lo anterior las delegaciones quedaron agrupadas de la siguiente manera:

Cuadro 3.- Contorno del Distrito Federal

Contorno	Delegaciones
Ciudad Central	Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Benito Juárez y Venustiano Carranza.
Primer contorno	Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Coyoacán, Iztacalco e Iztapalapa
Segundo Contorno	Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco y Tlahuác
Tercer Contorno	Milpa Alta.

Grafico 2.- Contorno del Distrito Federal



Estas zonas han servido como base para la política urbana que han implementado los diferentes gobiernos del Distrito Federal, establecidos desde 1997, y que determinó la expedición de los certificados de zonificación uso del suelo, como se describirá posteriormente.

En este Programa nuevamente describe las denominadas Áreas de Actuación; zonas destinadas para aplicar políticas de conservación, crecimiento y mejoramiento urbano, ya mencionadas en la Ley de Desarrollo Urbano, lo único relevante en éste es el cambio de nombre de un área de actuación, la cual la Ley la define como Área con Potencial de Mejoramiento y en este Programa como Área con Potencial de Rescate, pero el concepto es el mismo.

Asimismo, el PGDUDF retoma lo establecido en el Artículo 28 y 28 Bis de la LDUDF, donde se menciona que la SEDUVI, integraría un sistema de la información geográfica y de evaluación de todas las unidades administrativas, que debería estar en coordinación con el Catastro y el Registro Público de la Propiedad. Lo anterior, es de importancia ya que es la base para realizar el primer sistema de información geográfico utilizado para la expedición de los certificados de zonificación de uso del suelo.

El 31 de diciembre de 2003, se publica en la Gaceta Oficial, la actualización de este Programa, las modificaciones presentadas en esta nueva versión fueron más de redacción y actualización de datos que de contenido. En general, las directrices establecidas en la publicación de 1996, continúan vigentes, es decir, se mantiene la división del Distrito Federal por la Línea de Conservación Ecológica, el concepto de Áreas de Actuación y los contornos en que se dividieron a las delegaciones de la ciudad.

1.3 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, versión 1997

Como parte finalmente de este proceso de modificación de los instrumentos que conforman la planeación urbana del Distrito Federal y que comienza con la Ley de Desarrollo Urbano de 1996, en los meses de abril y julio de 1997, se publican los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y sus Anexos Técnicos, en los cuales se vertían las directrices establecidas tanto en la Ley de Desarrollo Urbano y su Reglamento, como en el Programa General. Atendiendo a las disposiciones especificadas en estos instrumentos, éstos Programas se componen de siete capítulos, el contenido de cada capítulo es muy similar en cada delegación, pero adecuado a las particularidades de cada una de ellas.

De manera general se menciona a continuación el contenido de cada uno de los capítulos.

Cuadro 4.- Contenido de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

CAPÍTULO	CONTENIDO
1.- Fundamentación Jurídica	Este capítulo contiene la base jurídica en que se sustentan los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano; fundamentándose a nivel general y particular. También define su situación geográfica e histórica, aspectos demográficos y socioeconómicos. Establece el diagnóstico y pronóstico urbano, y las tendencias y las demandas estimadas, de acuerdo a la información obtenida en el diagnóstico. Se determinan las disposiciones que establece el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y otras disposiciones que inciden en las Delegaciones.
2.- Imagen Objetivo	En este capítulo se define el proyecto y la imagen en desarrollo urbano que mediante este Programa se desea tener de cada Delegación.
3.- Estrategia de Desarrollo Urbano	La Estrategia de Desarrollo Urbano, establece los objetivos generales y particulares, así como los alcances que se pretenden lograr con el Programa de Desarrollo Urbano.
4.- Ordenamiento Territorial	Se define la normatividad en materia de desarrollo urbano, comenzando por la descripción de la estructura urbana, delimitación de las Áreas de Actuación, clasificación de uso del suelo, zonificación de uso del suelo, normas de ordenación, lineamientos en materia de publicidad y Programas Parciales.
5.- Estructura Vial	En este capítulo se define de manera particular, las acciones a realizar dentro de la Delegación en materia vial, como es el caso de nodos conflictivos, modificación de vialidades, etc., las cuales están en congruencia con el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.
6.- Acciones Estratégicas	De acuerdo al análisis del diagnóstico delegacional, en este capítulo se establecen las propuestas de obras, programas y acciones sectoriales necesarias para mejorar la calidad de vida de la población; como son acciones de estrategia socioeconómica, de equipamiento urbano, reserva territorial, vivienda, infraestructura, administración urbana, imagen urbana, medio ambiente, asentamientos irregulares, etc. Asimismo, se establecen los instrumentos de ejecución, como es el caso de instrumentos de planeación, de regulación, de fomento, de control, de coordinación, de participación ciudadana, etc.
7.- Información Gráfica	Plano de Diagnóstico de la situación actual Plano de Zonas de riesgo Plano de Disposiciones del Programa General Plano de Estructura Urbana Propuesta Plano de Áreas de Actuación Plano de Programas Parciales Plano de Zonificación y Normas de Ordenación.
	Es un documento que contiene la información gráfica de cada uno de los

Anexos Técnicos	programas delegacionales; así como la información referente a los Programas Parciales que había en cada delegación; información de las colonias catastrales; los inmuebles catálogos por el INAH y un listado de predios con superficie mayor a 1.000 m2.
-----------------	---

FUENTE: Elaboración Propia.

De los siete capítulos que contienen los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, la información del Capítulo IV: Ordenamiento Territorial”, es la que contempla la normatividad con que se expiden los Certificados de Zonificación de Uso del Suelo. Asimismo, en este apartado, se define la estructura urbana que se desea tener para cada delegación, así como su reglamentación específica, es decir, la delimitación de las Áreas de Actuación; la zonificación de uso del suelo; las Normas de Ordenación Generales y Particulares, lineamientos en materia de publicidad y los Programas Parciales.

A continuación se mencionan los elementos que contiene el Capítulo IV de Ordenamiento Territorial y que inciden de manera directa en la emisión de los certificados de usos del suelo.

Aplicación de las Áreas de Actuación en los certificados de usos del suelo

De manera específica, cada delegación definió la ubicación de las Áreas de Actuación, dependiendo de sus características territoriales, por ejemplo, en las delegaciones limítrofes con el Estado de México, se definieron Área de Integración Metropolitana y en las delegaciones centrales predominaron las Áreas de Reciclamiento y Potencial de Desarrollo; en las delegaciones localizadas en Suelo de Conservación, las Áreas de Producción Agroindustrial y Áreas de Rescate. La delimitación de estas áreas se encuentra en los denominados Planos de Áreas de Actuación, a escala 1:10,000.

Estas Áreas de Actuación, contienen parámetros que aplican en la expedición de los certificados de zonificación de usos del suelo; por ejemplo:

Si un predio se localiza dentro de un Área con Potencial de Reciclamiento, los beneficios son el incremento de niveles y la disminución del área libre permitida, lo anterior de acuerdo a las siguientes condicionantes:

Si el predio se ubica dentro del circuito interior, incluyendo ambos paramentos, obtiene hasta 6 niveles altura y 30 % de área libre.

Si se ubica dentro del circuito interior y ambos paramentos del Periférico, obtiene hasta 4 niveles de altura y 30% de área libre.

Para los predios ubicados fuera del Periférico, obtiene hasta 3 niveles y 30% de área libre.

Asimismo los proyectos inmobiliarios que se desarrollen en estas áreas,

podrán optar por alturas para la promoción de la vivienda de interés social y popular y aplicar la Norma de Ordenación General No. 26.

Para obtener estos beneficios, el predio debe estar en una de las siguientes zonificaciones:

Habitacional	(H)
Habitacional con oficinas	(HO)
Habitacional con Comercio	(HC)
Habitacional Mixto	(HM)

Para el caso de predios localizados en un Área con Potencial de Desarrollo y que coincidan con zonificación Habitacional Mixto (HM) o Equipamiento (E), podrán aplicar la Norma de Ordenación General No.10, referente a alturas máximas por superficie de predios, lo cual permite construir más niveles que los definidos en los planos de zonificación de cada delegación.

En predios localizados en Áreas de Integración Metropolitana, se definió que los lotes con frente a las vialidades primarias que colinden con el Estado de México, se podrá optar por la zonificación Habitacional Mixto o Equipamiento, además podrán aplicar, la Norma de Ordenación General No.10, referente a las alturas máximas dependiendo de la superficie del predio.

En el caso de las Áreas de Conservación Patrimonial, si un predio se localizaba dentro de una de estas áreas y a su vez en una vialidad primaria donde aplica una norma sobre vialidad, este predio no puede obtener los beneficios de esta norma, como es el hecho de aumentar los niveles de construcción y disminuir el área libre de construcción; asimismo, cualquier trámite referente al uso del suelo, licencia de construcción y/o demolición, autorización de anuncio y/o publicidad, requiere la autorización de la SEDUVI.

En cuanto a las Áreas de Actuación en Suelo de Conservación, estableció lo siguiente:

Áreas de Rescate.- Los usos habitacionales y de servicios, solo se permiten en los Programas Parciales, los habitantes del territorio sujetos a Programa Parcial, firmaran un compromiso de crecimiento urbano cero para que el Programa pueda autorizarse. Los usos turísticos, recreativos, y de infraestructura no tendrán uso habitacional, en todos los demás usos no se permitirá que más del 3% de la superficie total del predio sea cubierta o pavimentada, aún si se utiliza materiales permeables.

Áreas de Preservación.- Se permite la construcción en estas áreas cuando se trate de instalaciones vinculadas a actividades relacionadas y afines a los usos permitidos que en ningún caso significan obras de urbanización. La construcción a cubierto no podrá exceder del 1.0% de la superficie del terreno debiendo garantizar la permeabilidad de su superficie. El 97%

restante, se sujetará a la silvicultura en los términos que señala la legislación de la materia.

Áreas de Producción Rural Agroindustrial. Los usos permitidos cuando impliquen a cubierto, no podrán, exceder de un nivel y del 3% d la superficie del terreno como área de desplante. La superficie que se destine a plazas, andadores y caminos no deberán exceder del 3% de la superficie total del terreno debiendo garantizar su permeabilidad.

De acuerdo a lo anterior, mientras las Áreas de Actuación del suelo urbano apoyan el incremento de alturas y la disminución de área libre de construcción, las áreas ubicadas en el Suelo de Conservación, están diseñadas para evitar el crecimiento de la mancha urbana, mediante la prohibición de construcción de viviendas y restricciones para cualquier otro tipo de construcción.

Zonificación de Uso del Suelo

Las zonificaciones, son polígonos que se definen dependiendo del uso predominante por colonia o zona, es decir, se crearon zonas más habitacionales, más comerciales, con servicios, o mixtas, de acuerdo a esto se tienen los siguientes zonificaciones.

A) Zonificaciones en Suelo Urbano.

Habitacional (H)	Definido para zonas donde predominan viviendas unifamiliares y plurifamiliares
Habitacional con oficinas (HO)	Para zonas que incluye la mezcla de usos del suelo vivienda y oficinas
Habitacional con comercio (HC)	Son zonas donde se considera la mezcla de vivienda con comercio básico.
Habitacional Mixto (HM)	Definido para zonas con mezcla de usos de vivienda unifamiliar y/o plurifamiliar con oficinas, industria y comercio.
Equipamiento (E)	Comprende área e inmuebles públicos y privados que presten un servicio a la población a la población de educación, salud, cultura, abasto, recreación, servicios urbanos y administrativos.
Industria (I)	Comprende la industria pesada, media, ligera.

Espacios abiertos (EA)	Incluyen plazas, parques, jardines y deportivos.
Áreas de Valor Ambiental (AV)	Son áreas que incluyen bosques, barrancas, y zonas verdes, donde aún se conservan sus características naturales, tanto en su topográfica como en su vegetación
Centro de Barrio (CB)	Zonas definidas principalmente en los centros de las colonias, donde se concentra las principales actividades económicas, sociales, educativas y gubernamentales.

Zonificaciones en poblados y comunidades rurales.

Habitacional (HR)	Definido para zonas intermedias, con densidades menores al área central, sus usos complementarios son de tipo básico.
Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB)	Definido para zonas periféricas de los poblados rurales,
Habitacional Rural con Comercio y Servicios (HRC).	- Para favorecer a la vivienda, mezclada con comercio y servicios y corresponde principalmente para las zonas centrales de los poblados rurales, en donde se concentra los servicios.
Equipamiento Rural	Esta zonificación se propuso para inmuebles públicos y privados que presten un servicio a la población en el rubro de educación, salud, cultura, abasto, recreación, servicios urbanos y administrativos.

Zonificaciones en Suelo de Conservación Ecológico.

Las zonificaciones para el Suelo de Conservación, retoman el concepto de las Áreas de Actuación y quedan con el mismo nombre:

Producción Rural Agroindustrial (PRA)	Esta zonificación se creó para fomentar actividades agrícolas y agroindustriales principalmente
Rescate Ecológico (RE).-	Definida como un área que pretende fomentar actividades compatibles con la recuperación de suelos y reforestación y que al mismo tiempo puedan generar su automantenimiento
Preservación	Se dio esta zonificación para áreas donde se pretende

Ecológica (PE).- dar las características naturales de un área específica

Normas de Ordenación por Vialidad.- Son normas que se establecieron en avenidas principales y/o calles, para impulsar su desarrollo urbano, al permitir un mayor número de niveles de construcción y disminución del área libre que lo autorizado en la zonificación primaria.

Estas normas no aplican en las siguientes zonificaciones: EA (Espacios Abiertos, Deportivos, Parques, Plazas, y Jardines); AV (Áreas Verdes de valor ambiental, Bosques, Barrancas y Zonas Verdes), Programas Parciales, Áreas de Conservación Patrimonial, Suelo de Conservación, ni en colonias que cuenten con Normas de Ordenación Particulares.

Las normas de ordenación por vialidad tuvieron el inconveniente de que la ubicación de muchas de ellas, coincidían con Áreas de Conservación Patrimonial, por lo que se anulaba su aplicación; esto constituyó una incongruencia de la normatividad urbana, porque por un lado se establecía el aumento de niveles en avenidas importantes, pero por otro lado se prohibía su aplicación; las siguientes vialidades son ejemplo de normas por vialidad que por estar en Zonas Patrimoniales no aplicaban.

Cuadro 5.- Descripción de las Normas por Vialidad.

NORMA POR VIALIDAD	TRAMO	USO PERMITIDO	ZONIFICACION PRIMARIA
Lago Hielma, L. Chiem y G. de Alden	E-F, de Río San Joaquín a Marina Nacional	HM 8/40	H/30/30 Y HC 5/30
Av. Pacífico	S-X' Av. Miguel A. de Quevedo – Av. División del Norte	HM 4/40 y un 20% de aumento a la demanda reglamentaria de estacionamientos.	H 2/40 (para el caso de Barrio los Reyes)
Av. Tlahuác-Hidalgo	D-E, de G. Prieto a Gral. De Mendoza	HH 3/50	H 2/40 (para el caso de la Barrio Zapotitla.

Fuente: PDDU de Miguel Hidalgo, Coyoacán y Tlahuác. 1997.

La excepción en estas Normas por Vialidad, lo constituía la Delegación Iztacalco, la cual sí especificó en su normatividad que estas normas aplicaban en Zonas Patrimoniales, pero disminuyendo el número de niveles para estas zonas, quedando de la siguiente manera:

Cuadro 6.- Descripción de las Normas por Vialidad en zona patrimonial.

NORMA POR VIALIDAD	TRAMO	USO PERMITIDO
Plutarco E. Calles.	T-U, de Calzada de la Viga a Pie de la Cuesta	HM 5/40
	*Zona Patrimonial (Calz. De la Viga a Santiago)	HM 3/40

Fuente: PDDU de Iztacalco 1997.

El siguiente grafico muestra como se representan las normas por vialidad en los planos de zonificación que se utilizan para la elaboración de los certificados de zonificación de uso del suelo, las letras encerradas en un círculo y las flechas determinan el tramo de vialidad de la norma.

Grafico 3.- Normas por Vialidad

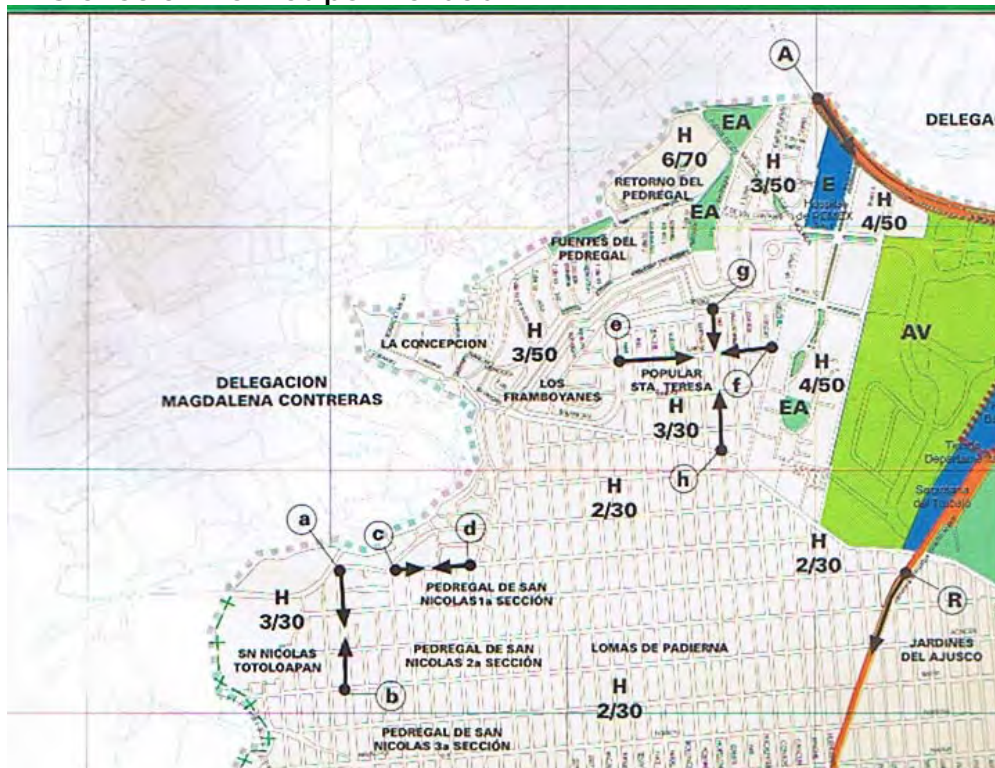


Tabla de Usos de Usos.- Es el apartado del Programa Delegacional de Desarrollo, en donde se especifica los usos del suelo permitidos y prohibidos para cada una de las zonificaciones. De manera general se definieron cuatro Tablas de Usos del Suelo, de acuerdo a los contornos en que está dividido el Distrito Federal, de esta manera quedo una tabla para las delegaciones de la ciudad central, otra para el primer contorno, otra para segundo y otra para

tercer contorno. Asimismo, también se establecieron estas Tablas en función del Suelo Urbano y del Suelo de Conservación, quedando tres tipos de tablas: para Suelo Urbano, para Suelo de Conservación y para comunidades en Suelo de Conservación.

De manera general algunas características de estas tablas de usos del suelo son:

En la zonificación Habitacional (H), solo se permitían los usos para: vivienda, guarderías, jardines de niños, escuelas de niños atípicos, garitas y casetas de vigilancia.

En la zonificación Habitacional con Comercio en Planta Baja (HC), se permite el comercio básico como tiendas de abarrotes, farmacias, tintorerías, tortillerías, solo en planta baja.

En la zonificación Habitacional Mixto (HM) se permite bodegas de productos perecederos, gasolineras y verificentros, uso que en que en otras zonificaciones están prohibidos.

Grafico 4.- Tabla de Usos del Suelo de Conservación

SIMBOLOGIA			HRB	ER	RE	PE	PPA
			Habitacional (Llave de Llave Comunal)	Equipamiento Rural	Reserva Ecológica	Preservación Ecológica	Protección Rural y Agropecuaria
USO PERMITIDO 							
USO PROHIBIDO 							
Notas: 1. Los usos que no están señalados en esta tabla, se sujetarán al procedimiento establecido en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano. 2. Los equipamientos públicos existentes, quedan sujetos a lo dispuesto por el Artículo 21 Fracción IV de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como a otras disposiciones aplicables sobre bienes inmuebles públicos. 3. La presente tabla de usos del suelo, no aplica para Zedec, áreas Programadas Parciales, que cuentan con normatividad específica.							
CLASIFICACIÓN DE USOS DEL SUELO							
HABITACIONAL	VIVIENDA						
	ASISTENCIA ANIMAL	Veterinarias, venta de alimentos para animales					
	VIVEROS	Viveros					
	DEPORTES	Canchas deportivas, albercas, circo y ferias temporales					
	SERVICIOS FUNERARIOS	Cementerios y crematorios					
	ALIMENTOS Y BEBIDAS	Cafés, fondas y restaurantes sin venta de bebidas alcohólicas					
	EMERGENCIA	Puntos de socorro y estaciones de bomberos					
	RECREACIÓN	Centros culturales y comunitarios					
	ASISTO	Gasolineras					
	TURISMO		Campamentos temporales				
		Educación					
		Competencia e campo tránsito, excepto con vehículos automotores					
		Campamentos infantiles y juveniles					
AGROINDUSTRIAL		Todas las instalaciones necesarias para la transformación industrial o biotecnológica de la producción rural de acuerdo con la normatividad vigente					
FORESTAL		Campes para silvicultura					
		Campes experimentales					
PISCICOLA		Viveros					
		Laboratorios					
		Ferretajes, presses y bridas					
AGRICOLA		Bodegas para implementos y alimentos					
		Campes de Cultivos anuales de estación y de plantación					
PECUARIA		Viveros, huertales, invernaderos e instalaciones hidropónicas o de cultivo biotecnológicos					
		Prados, potreros, aguajes					
INFRAESTRUCTURA		Zanujales, establos y corrales					
		Laboratorios, e instalaciones de asistencia animal					
		Bordas, Paises					
		Centrales de maquinaria agrícola					

Normas de Ordenación Particulares.- Uno de los problemas que se originó al implementar Tablas de Uso del Suelo por contornos, es que no contempló las particularidades de cada delegación; para subsanar este inconveniente, se establecieron las “Normas de Ordenación Particulares”; mediante las cuales cada delegación prohibió y/o permitió ciertos usos del suelo de acuerdo a condiciones sociales y/o físicas. Algunas normas particulares fueron:

Cuadro 7.- Descripción de Normas de Ordenación particulares.

Delegación	Norma particular
Iztapalapa, Iztacalco y Tlahuác.	Se permitía el comercio básico hasta 40 m2. en la zonificación habitacional (H).
Venustiano Carranza	Se asignó la zonificación de Centro de Barrio (CB 4/25 o CB 5/30), a predios con frente a plazas o jardines. El uso de talleres de alineación y balanceo, quedaba comprendido dentro del rubro de talleres de reparación de maquinaria, lavadoras, refrigeradores y bicicletas, a fin de hacerlo permisible donde estos mismos lo sean. Quedaba prohibido el uso para bodegas y centrales de abasto de productos perecederos. Quedaba prohibido el uso para la actividad de las empresas transportistas así como los usos inducidos y ligados a estos.
Xochimilco	Se prohibía los siguientes usos: Centrales de Abasto, centros comerciales, tiendas departamentales, terminales de transporte foráneos, cantinas, bares, video bares, cervecerías y pulquerías, centros nocturnos, depósitos de combustibles, verificentros y gaseras, clubes nocturnos y restaurantes con venta de bebidas alcohólicas.

Fuente: PDDU 1997, de Iztapalapa, Iztacalco, Tlahuác, Venustiano Carranza y Xochimilco.

1.3.1 La aplicabilidad de la Normatividad

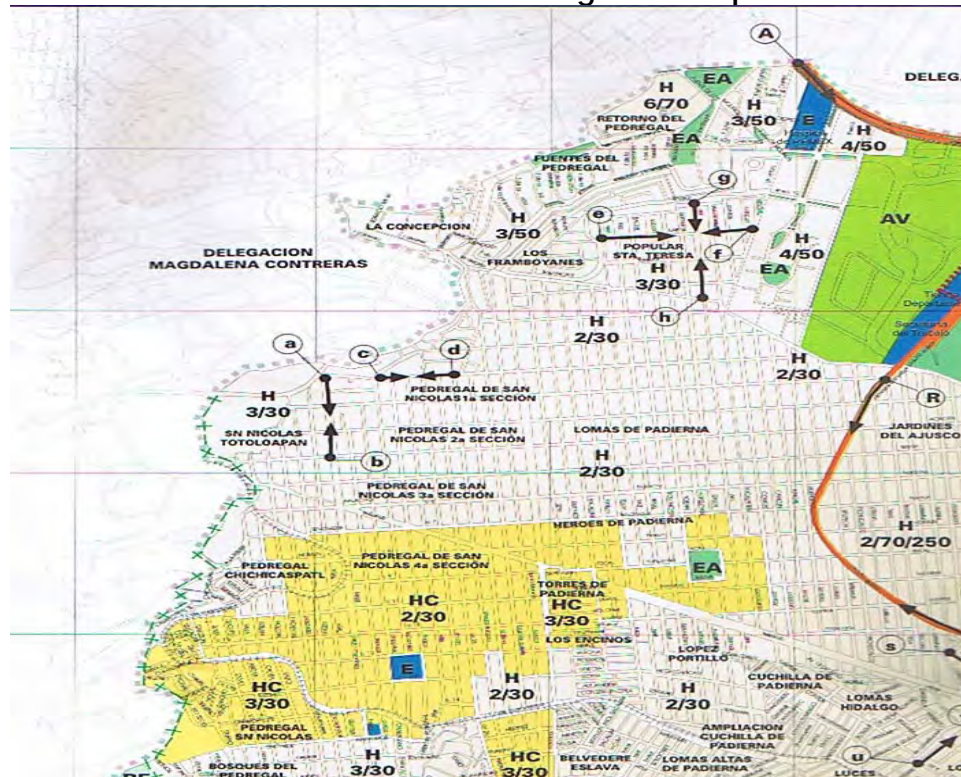
La normatividad urbana se plasmó en dos tipos de planos denominados: “Planos de Áreas de Actuación” y “Planos de Zonificación y Normas de Ordenación”, en escala 1:10,000.

Los Planos de Área de Actuación, como su nombre lo indica contiene la descripción los polígonos de cada una de estas áreas y en los Planos de Zonificación y Normas de Ordenación, se muestran los niveles y el área libre permitidos por cada zonificación, así como las normas por vialidad.

La zonificación se describe de la siguiente manera:

- H 3/50 Habitacional, 3 niveles máximos de construcción, 50 % de mínimo de área libre.
- HM 3/50 Habitacional Mixto, 3 niveles máximos de construcción, 50% de mínimo de área libre.

Grafico 5.- Plano de Zonificación Delegación Tlalpan.



Normas de Ordenación Generales.- Estas normas fueron publicadas en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (1997) y como su nombre lo indica, son generales y aplican para todas las delegaciones del Distrito Federal.

Se publicaron 28 normas, las cuales definían entre otras cosas: como obtener el coeficiente de ocupación y de utilización del suelo; los parámetros a respetar cuando un predio se encontraba en pendiente ascendente o descendente; el criterio para la fusión y subdivisión de predios; la superficie a construir en las zonificaciones AV y EA; la altura de edificación y restricciones en sus colindancias, el cálculo del número de viviendas permitidas; como obtener el Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano; el uso de locales con uso distinto al habitacional en zonificación habitacional (h); usos del suelo dentro de los conjuntos habitacionales; parámetros para

las zonas federales y derechos de vía; predios con dos o más zonificaciones, cuando una de ellas sea área de valor ambiental (AV) o espacio abierto (ES); el manejo de la vía pública y estacionamientos subterráneos; la ampliación de construcciones existentes, características para los estudio de impacto urbano, características del suelo de conservación y para las barrancas; la altura máxima y porcentaje de área libre permitida en las zonificaciones: (E) Equipamiento; (CB) Centro de Barrio; e (I) Industria; la norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano; de los requerimientos para la captación de aguas pluviales y descarga de aguas residuales y zonas y usos de riesgo. Anexo 1

De estas 28 normas, únicamente nueve inciden directamente en la expedición de los certificados de uso del suelo, siendo las siguientes:

Cuadro 8.- Descripción de Normas de Ordenación Generales.

NORMA	DESCRIPCIÓN
1	Coeficiente de ocupación del suelo (COS) y coeficiente de utilización del suelo (CUS), mediante esta norma se calcula la superficie de construcción permitida en cada predio.
3	Fusión de dos o más predios cuando uno de ellos se ubica en zonificación habitacional. Se utiliza cuando un predio fue fusionado y por su ubicación se localiza en dos zonificaciones.
5	Área construible en zonificación denominada espacios abiertos (EA) y 6.- Área construible en zonificación denominada áreas de valor ambiental (AV). Estas normas raramente eran utilizadas, porque se asignaron principalmente a predios oficiales.
10	Alturas máximas en vialidades en función de la superficie del predio y restricciones de construcción al fondo y laterales. Esta norma se utiliza cuando un predio se localiza en un Área con Potencial de Desarrollo, o cuando por norma por vialidad se le asigna esta norma.
12	Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano. Esta norma únicamente se mencionaba en los certificados, en caso de querer obtener sus beneficios se debía solicitar un dictamen en la SEDUVI.
22	Altura máxima y porcentaje de área libre permitida en las zonificaciones; (E) Equipamiento; (CB) Centro de Barrio; e (I) Industria. Algunos predios que tenían asignada esta zonificación, pero no se le definió los niveles y el área libre, por lo cual era importante esta norma para definir los anteriores parámetros
23	De las Tablas de Usos Permitidos. El uso de esta norma, era de acuerdo a la tabla establecida en cada uno de los Programas Delegacionales.
24	Usos no especificados. Se utilizaba cuando lo solicitado por el promovente, no se apega a lo establecido en la Tabla de Usos del Suelo.
26	Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano. Esta norma fue muy utilizada para promover la vivienda de interés social principalmente en las delegaciones centrales, ya que permitía incrementar niveles y disminuir área libre.

Fuente: PDDU de Miguel Hidalgo 1997.

Programa Parciales

Este instrumento jurídico tiene sus antecedentes en el PGDUDF 1987, en donde se definían como Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC); se consideraba que "...por sus características y problemas especiales, estas zonas tienen particular atención. Deberán ajustarse a una zonificación y reglamentación de desarrollo controlado y se regirán por políticas de disuasión o protección. Contarán con instrumentos fiscales y jurídicos."³

El primer ZEDEC que se publicó fue Tlalpuente en 1990, continuando Toriello Guerra, Fuentes Brotantes, Mesa de Hornos, y Héroes de 1910, todos de la Delegación Tlalpan; no obstante las publicaciones de los ZEDEC's, tuvieron su auge entre los años 1992 y 1995, uno de los más conocidos por su problemáticas social es el de la colonia Polanco, en la Delegación Miguel Hidalgo.

Cuadro 9.- Zonas Especiales de Desarrollo Controlado publicados antes de 1997.

Delegación	ZEDEC	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Álvaro Obregón	San Ángel, San Ángel Inn, y Tlacopac.				1/06/93		
	Florida				15/01/93		
	Chimalistac				6/10/93		
	*Cooperativa Miguel Gaona					02/05/94	
	*Tlacoyaque, Amp. y B.; L. de Chamontoya y L. del Capulin.					15/10/94	
Benito Juárez	Insurgentes Mixcoác				4/10/93		
	Insurgentes San Borja					10/01/94	
Coyoacán	Romero de Terreros				13/09/93		
	El Carmen					27/01/94	
	Pedregal de San Francisco					13/10/94	
	Jardines del Pedregal					3/10/94	
	Centro Histórico de Coyoacán						18/01/95
Cuajimalpa	*8 Mz. y Cabecera de Cuajimalpa			18/5/92			
	*Zentlapatl			22/01/92			
	Bosques de las Lomas					24/03/94	
	Lomas de Vista Hermosa					12/04/94	
	*San Lorenzo Acopilco					12/04/94	
	*1º de Mayo					12/04/94	
	*San Mateo Tlaltenango					12/04/94	
	*Loma del Padre					11/05/94	
	*Xalpa						29/05/95
Santa Fe(1)						11/01/95	

³ PGDUDF 1987-1988, pág. 88.

Cauhtémoc	Cauhtémoc					27/01/94	
	Alameda						17/01/95
G. A. Madero	*El Globo					24/04/94	
Iztapalapa	San Miguel Teotongo			21/10/92			
	El Molino					18/09/93	
	Campestre Estrella					21/09/93	
	Lomas de la Estancia					01/03/94	
	Campestre Potrero					01/03/94	
	Buena Vista					01/03/94	
	Amp. Emiliano Zapata						20/01/95
Magdalena Contreras	*Huaytla, Ermitaño, Tierra Unida y Amp. y Lomas de San Bernabe.					01/03/94	
Miguel Hidalgo	Polanco			15/01/92			
	Lomas Altas, Real de L., L. Reforma y Plan de Barrancas			1/11/92			
	Lomas de Chapultepec			17/10/92			
	Bosque de la Lomas			26/01/92			
	Lomas de Bezares					13/08/93	
Tlalpan	Tlalpuente	31/10/90					
	Toriello Guerra		29/10/91				
	Fuentes Brotantes		3/10/91				
	Mesa de Hornos		7/01/91				
	*Héroes de 1910		7/01/91				
	Centro de Tlalpan					11/05/93	
	Parques del Pedregal					23/04/93	
	*La Palma						27/04/94
	*Plan de Ayala						27/04/94
	*Viveros de Coatectla						29/04/94
	*San Andrés Totoltepec						29/05/95
	*Amp. Oriente						25/05/95
	*El Colibri						29/05/95

Fuente: Anexos Técnicos de los PDDU 1997.

* Zedec's localizados en Suelo de Conservación Ecológica.

(1) La superficie de este ZEDEC se encuentra dividido en un 40% de la delegación Cuajimalpa y 60% en la delegación Álvaro Obregón

En la publicación de los PDDU (1997), el nombre de ZEDEC cambia al de Programas Parciales, y aún cuando la vigencia de las primeras ZEDEC's ya concluyó, continúan siendo uno de los elementos de regulación urbana importante dentro de su demarcación política, por lo cual su normatividad continúa aplicándose en la expedición de los certificados de usos del suelo, esto entre otros aspectos por que este concepto surge de la participación vecinal, motivada por la inconformidad de las condiciones del desarrollo urbano que se presentaban en ciertas colonias y en el caso de colonias como Polanco, Lomas de Chapultepec, Del Carmen Coyoacán, San Ángel Inn y de zonas como Centro Histórico de Coyoacán, cuentan con un comité vecinal muy comprometido que no permite que se modifiquen los usos del suelo establecidos desde 1992, aun cuando ya no correspondan con su realidad urbana.

Asimismo existen ZEDEC's, como Tlalpuente y Mesa de Hornos, de los cuales difícilmente se emite un certificado al año.

Es importante conocer que la normatividad de los ZEDEC's, es más compleja que la de los PDDU (1997), algunas de sus características son las siguientes:

Se manejan metros de altura y no niveles.

Ejemplo de algunas zonificaciones que se manejaba son:

Habitacional Unifamiliar

Habitacional Unifamiliar y Plurifamiliar, Horizontal y Vertical

Habitacional Unifamiliar y Plurifamiliar, Oficinas y Comercio

Servicios, Oficinas y Oficinas Turísticas

El número de viviendas dependía de la superficie del predio, ejemplo:

En predios mayores de 500m² de terreno se permite construir una vivienda casa 500 m² y el número de viviendas será el que resulte de dividir la superficie del total del predio entre 500 m² que es el lote tipo.

La superficie libre de construcción dependía de la superficie del terreno

Las Tablas de Usos del Suelo, permiten pocos usos del suelo

En algunos casos se establecieron una gran cantidad normas particulares por calles e incluso por predios

A manera de resumen de este capítulo, en el siguiente cuadro se describen los principales elementos de la normatividad urbana contenida en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, versión 1997.

Cuadro 10.- NORMATIVIDAD URBANA APLICABLE EN EL DISTRITO FEDERAL (1997).

SUELO URBANO Zonificaciones		SUELO DE CONSERVACIÓN Zonificaciones	
Habitacional	H	Habitacional Rural	HR
Habitacional Con Comercio en Panta Baja	HC	Habitacional Rural con Comercio y Servicios	HRC
Habitacional Mixto	Hm	Habitacional Rural de Baja Densidad	HRB
Habitacional Con Oficial	Ho	Equipamiento Rural	ER
Centro de Barrio	CB	Producción Rural Agroindustrial	PRA
Industria	I	Rescate Ecológico	RE

Equipamiento	E	Preservación Ecológica	PE
Espacio Abierto	EA		
Áreas Verdes	AV		
AREAS DE ACTUACIÓN			
Área con Potencial de Desarrollo			
Área con Potencial de Reciclamiento			
Área con Potencial de Mejoramiento			
Áreas de Integración Metropolitana			
Áreas de Conservación Patrimonial			
NORMAS DE ORDENACIÓN POR VIALIDAD			
Cambian en cada delegación			
NORMAS DE ORDENACIÓN PARTICULARES			
Cambian en cada delegación			
PROGRAMAS PARCIALES (con zonificación específica para colonias y/o zona)			
NORMAS DE ORDENACIÓN GENERAL (Aplican para todo el Distrito Federal)			
Información Gráfica (planos) Diagnostico de la situación actual Zonas de riesgo Disposiciones del Programa General Estructura Urbana Propuesta Áreas de Actuación Programas Parciales Zonificación y Normas de Ordenación.			

II ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA NORMATIVIDAD URBANA APLICADA EN LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES, VERSIÓN 1997, CON LAS VERSIONES PUBLICADAS EN EL AÑO 2000, 2005 Y 2008

En este capítulo se comentaran tres sucesos importantes que se han presentado en la normatividad de la planeación urbana del Distrito Federal, desde la promulgación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de 1997. Comenzando con la publicación de 14 programas parciales; la modificación de las Normas de Ordenación General del Distrito Federal, y finalmente la actualización que se realizó a nueve Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano llevadas a cabo en los años 2005 y 2008.

Después de la publicación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de 1997, la primera modificación importante en el ordenamiento territorial del Distrito Federal, se presenta con la publicación en los meses de julio y septiembre del 2000, de 14 Programas Parciales.

A continuación se mencionan los Programas Parciales publicados en el año 2000:

Cuadro 11.- Programas Parciales publicados en 2000

PROGRAMA PARCIAL	DELEGACIÓN	PUBLICACIÓN GACETA OFICIAL DEL D.F.
Alameda	Cuauhtémoc	15 de septiembre de 2000
Centro Histórico		7 de septiembre de 2000
Hipódromo		15 de septiembre de 2000
Santa María la Rivera, Atlapampa y Sta. María Insurgentes.		14 julio de 2000
Cerro de la Estrella	Iztapalapa	15 de septiembre de 2000
Sierra de Santa Catarina		7 de julio de 2000
San Simón Ticumác	Benito Juárez	21 de julio de 2000
Insurgentes Mixcoac		21 de julio de 2000
La Lengüeta	Gustavo A. Madero.	7 julio de 2000
Ocotlal	Magdalena Contreras	7 de septiembre de 2000
Santa María Nativitas	Xochimilco	7 de julio de 2000
Santa Fe	Cuajimalpa – Á. Obregón	14 julio de 2000
Tacubaya	Miguel Hidalgo	14 julio de 2000
Granjas México	Iztacalco	21 de julio de 2000
La Merced	Venustiano Carranza	14 julio de 2000

Fuente: Elaboración propia.

Un cambio importante que presentaron estos Programas Parciales, se dio en las Tablas de Uso del suelo, los cuales se modificaron sustancialmente con respecto a los usos establecidos en 1997, al incluir más usos que los establecidos en 1997.

El segundo cambio importante en la normatividad urbana del Distrito Federal, se presenta el 8 de abril del 2005, con la modificación de las Normas de Ordenación Generales; en este caso se modifican algunas normas y otras se derogan; entre los cambios realizados a estas normas y que tuvieron repercusión en la expedición de los certificados de usos del suelo, están:

- Norma 3, la cual ofrece mayores beneficios en la fusión de predios, al poder optar por una zonificación diferente a la habitacional si la zonificación así lo establecía.
- Norma 10, aplica únicamente en predios mayores de 1,000 m² de superficie, antes aplicaba en predios menores a esta superficie;
- Norma 11, agrega un tercer dígito a la zonificación, para determinar el número de viviendas por predio, esta norma aplica únicamente en Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, modificados en el año 2005;
- Norma 17, agrega un párrafo que autoriza el uso para estacionamientos en varias zonificaciones, aún cuando en las tabla de usos del suelo este prohibido esta uso;
- Norma 26, modifica su contenido, pero esto no influye en la expedición de los certificados, por que los parámetros de número de niveles y área libre no se modifica.

El tercer cambio en la normatividad, se presenta en el mismo año (2005), con la modificación de cuatro Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano: Benito Juárez, Venustiano Carranza, Xochimilco y Magdalena Contreras; las siguientes modificaciones se presentan hasta el año 2008, con la actualización de los Programas de Iztacalco, Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc e Iztapalapa.

Cuadro 12.-Programa Delegacionales de Desarrollo Urbano 2005

DELEGACIÓN	GACETA OFICIAL DEL D.F.
Benito Juárez	6 de mayo de 2005
Xochimilco	6 de mayo de 2005
Venustiano Carranza	28 de enero de 2005
Magdalena Contreras	28 de enero de 2005
Azcapotzalco	24 de septiembre 2008
Tlahuác	25 de septiembre 2008
Iztacalco	28 de septiembre 2008
Iztapalapa	2 de octubre 2008
Cuauhtémoc	29 de septiembre 2008
Miguel Hidalgo	

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al contenido de la normatividad urbana de los Programas Delegaciones de Desarrollo Urbano publicados en el 2005 y 2008, presentaron pocos cambios en la política de planeación de las delegaciones, con relación a los Programas publicados en 1997; de manera general se conservaron las zonificaciones establecidas, los polígonos de las Áreas de Actuación en suelo urbano y en suelo de conservación ecológica, las normas por vialidad y normas particulares.

El cambio más significativo que presento la publicación de estos Programas y que incidió en la expedición de los certificados de zonificación de usos de suelo es el hecho de agregar una literal a la zonificación establecida, que determina el número de viviendas permitidas en cada predio.

Esta literal se identifica con las densidades: A: Alta, M: Media, B: Baja, MB: Muy Baja, R: Restringida y Z: Zonificación, con la siguiente clasificación:

A = Una vivienda cada 33.0 m² de terreno

M = Una vivienda cada 50.0 m² de terreno

B = Una vivienda cada 100.0 m² de terreno

MB = Una vivienda cada 200.0 m² de terreno

R = Una vivienda cada 500.0 m² o 1,000.0 m² de terreno o lo que indique el programa correspondiente.

Z = Lo que indique la zonificación del programa. Cuando se trate de vivienda mínima, el Programa Delegacional lo definirá.

Para calcular el número de viviendas factibles se divide:

$$\text{Superficie del terreno} / \text{valor de la literal} = \text{número de viviendas factibles}$$

Para determinar la dimensión máxima de la vivienda:

$$\text{superficie máxima de construcción} / \text{número de viviendas factibles} = \text{dimensión máxima de la vivienda}$$

Cuando en el cálculo del número de viviendas factibles resulte una fracción decimal, igual o mayor a 0.5, el número de viviendas resultante deberá ajustarse al número entero inmediato superior. Cuando la fracción sea menor a 0.5 deberá ajustarse al número inmediato inferior.

Lo anterior a excepción de la densidad R (restringida), en cuyo caso siempre que resulte una fracción decimal, se ajustará al número inmediato inferior.

En el caso de la literal Z, el número de viviendas factibles, se calcula dividiendo la superficie máxima de construcción permitida en la zonificación, entre la superficie de la vivienda definida por el proyecto. En todos los casos la superficie de la vivienda no podrá ser menor a aquella que resulte de aplicar lo establecido en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, sus Normas Técnicas Complementarias y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.

En zonificaciones HO, HM, E y para tiendas de autoservicio, tiendas departamentales y centros comerciales, la literal corresponde a las densidades A: Alta, M: Media, B: Baja, MB: Muy Baja, R: Restringida Y Z: Zonificación, con la siguiente clasificación:

Donde aplique A y Z= la superficie para los conjuntos comerciales será de acuerdo al uso, niveles y área libre permitida en la zonificación.

Donde aplique M, B y MB = la superficie para los conjuntos comerciales no podrá rebasar los 5,000.0 m² de construcción, sin contar el área de estacionamiento.

Donde aplique R = se permitirá el comercio local en una superficie máxima de 250 m² de construcción, sin contar el área de estacionamiento.

Otro cambio que influyo en la expedición de los certificados fue lo establecido en la Norma de Ordenación General No. 3, la cual especificaba que cuando dos o más predios se fusionan y en dicha fusión se incluya el uso habitacional (H), se podrá optar por la zonificación que mejor se adapte a las necesidades del proyecto, siempre y cuando se acceso y salida no se generen por la zona habitacional, debiendo ser por el frente hacia la zonificación que se permita el uso. En la versión de los Programas de 1997, cuando dos o más predios se fusionaban cada predio conservaba la zonificación establecida, lo que no beneficiaba la fusión de predios.

Otra norma importante que incide en la expedición de los certificados es la 10, referente a las alturas máximas en vialidades en función de la superficie del predio. Esta norma es aplicable únicamente en las zonas y vialidades que señale el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano correspondiente. La redacción de la Norma establece que:

"Todos los proyectos en que se aplique esta norma, deberán incrementar el espacio para estacionamiento de visitantes en un mínimo de 20% respecto a lo que establece el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y sus Normas Técnicas Complementarias.

Para predios con superficies a partir de 1,000 m², y con un frente mínimo de 15 m, la altura, número de niveles y separaciones laterales se sujetarán a lo que indica el siguiente cuadro:

Alturas máximas

Superficie del predio (m ²)	No. de niveles máximo	Restricciones mínimas laterales (m)	Área libre % (2)
1,001–1,500	11	3.0	30
1,501–2,000	13	3.0	30
2,001–2,500	15	3.0	30
2,501–3,000	17	3.5	35
3,001–4,000	19	3.5	35
4,001–en adelante	22	3.5	50

Las restricciones en las colindancias se determinarán conforme a lo que establece la Norma número 7.

En todo el frente del predio se deberá dejar una franja libre al interior del alineamiento, a partir de la sección que para cada vialidad determine el Programa Delegacional respectivo. Dicha franja podrá ser utilizada solamente para la entrada y salida de personas y vehículos al predio, su mantenimiento y control será responsabilidad del propietario. Sobre esta franja no se podrá construir, cubrir ni instalar estructuras fijas y/o desmontables, con excepción de las que se utilicen para delimitar el predio.

Todas las maniobras necesarias para estacionamiento y circulación de vehículos, ascenso y descenso de pasajeros, carga y descarga de mercancías y operación de todos los vehículos de servicio o suministro relacionadas con las actividades que implique la utilización del predio, deberán realizarse a partir del límite interior del predio.

Cuando los proyectos contemplen construir pisos para estacionamiento, circulaciones y vestíbulos arriba del nivel de banquetta, podrán incrementar su superficie de desplante hasta en 30% del área libre y hasta una altura de 10 m sobre el nivel de banquetta. Estos pisos cuantifican en el número de niveles permitidos por la presente norma.

A partir de los 10 m ó 4 niveles de altura, las construcciones a que se refiere el párrafo anterior deberán respetar el porcentaje de área libre y el manejo de 4 fachadas señaladas en el cuadro.

Los proyectos deberán sujetarse a lo establecido en la Norma número 4"

En la versión anterior de los Programas, esta norma se aplicaba a todos predios, con la nueva versión solo se aplica a predios mayores a mil metros de superficie de terreno.

De manera general estos son los cambios que presentaron los Programas de Desarrollo Urbano del 2005 y 2008 y que influyeron en la expedición de los certificados de zonificación de uso del suelo.

III EL REGISTRO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y LOS CERTIFICADOS DE ZONIFICACIÓN DE USO DEL SUELO.

3.1 Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano

La normatividad mencionada anteriormente, se aplica en los certificados de zonificación del uso del suelo, los cuales son emitidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; de manera particular su elaboración y expedición corresponde a la oficina del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, este Registro además tiene como función, la de inscribir aquellos actos o resoluciones que establezcan la LEDDF, (modificaciones de uso del suelo, resoluciones, dictámenes, entre otros.)

El Registro tiene como antecedente el haber sido una jefatura de unidad departamental, dependiente de la Dirección de Instrumentos de la SEDUVI, la cual se encargaba de elaborar los certificados de zonificación de uso del suelo, que hasta la entrada en vigor de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, se conocían como Constancias de Zonificación; para lo cual contaba con un grupo de aproximadamente 40 personas, quienes realizaban de manera "manual" las mencionados documentos.

Este grupo de personas se dividían en:

- Zonificadores, personas encargadas de asignar la zonificación de acuerdo a lo establecido en los Programas Parciales (hoy Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano).
- Mecnógrafas, quienes elaboraban en formatos ya establecidos las constancias de zonificación.
- Revisores, personas que verificaban que estuviera correctamente elaborado el certificado.
- Jefe de la Unidad Departamental, era la persona responsable de firmar todos los certificados emitidos.

Este proceso generaba un gran atraso en la expedición de las constancias, considerando que oficialmente el tiempo de expedición de un documento era de 21 días, pero en la realidad llegaba a ser de 3 a 6 meses.

La creación del Registro de los Planes y Programas, marca un parteaguas en la expedición de los certificados de zonificación uso del suelo, al crear toda una infraestructura para su elaboración. El Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano de 1996, establece las características de esta oficina en los Artículos 8 y 11, donde se menciona que la Secretaría integrará un Registro con oficinas en las Delegaciones del Distrito Federal, la cual estará a cargo de un titular, quien se auxiliará por registradores en el área central y por certificadores en las citadas oficinas. Las funciones de este Registro serían

llevar los libros que se requieren para hacer las inscripciones de los instrumentos jurídicos de la planeación urbana del Distrito Federal, el archivo generado por la expedición de los certificados de zonificación de uso del suelo y almacenar la Información documental y gráfica por medios magnéticos.

Asimismo, el Artículo 9 del RDDUDF, mencionaba que el personal de este Registro -registradores y certificadores-, deberían tener una experiencia mínima de tres años en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y estarían investidos de fe pública en dicha materia; este personal era designado por el titular de la Secretaría, y su nombramiento se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Al formar el “Registro” parte del organigrama de la SEDUVI, se constituye como una dirección de área –dejando de ser unidad departamental-, con dos subdirecciones a su cargo: la Subdirección de Acreditación y Certificación y la Subdirección Consultiva y Procedimental; posteriormente el 28 de diciembre del 2000 se crea la Subdirección de Ventanilla Única.

La Subdirección de Acreditación y Certificación, era la encargada de Organizar, coordinar, controlar y dar seguimiento a la atención de solicitudes y expedición Certificados de Zonificación de Uso Específico, Certificados de Usos de Suelo Permitidos y Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y Factibilidades; por su parte la Subdirección Consultiva y Procedimental, se encargaba de elaborar únicamente el Certificado Zonificación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos; y la Subdirección de Ventanilla Única, coordina la recepción y entrega de los todos certificados de zonificación que se elabora el Registro.

Dentro del organigrama de la SEDUVI, el nombramiento del “Registrador”, correspondía al director y subdirectores del Registro, sus funciones de acuerdo a la RLDUDF 1996, Artículo 10, eran: expedir copias certificadas de la documentación que obre en el Registro y certificaciones de zonificación para uso específico, usos permitidos, y de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos. Por su parte las funciones de los certificadores son expedir únicamente certificados de zonificación, y en “su caso” otorgar copias certificadas de dichos documentos, esto es, cuando por causa mayor no se encuentre ninguno de los Registradores, el certificador podrá firmar las certificaciones solicitados por los promoventes.

El primer grupo de trabajo que conformó la SEDUVI en 1997 para integrar el Registro, lo constituían 3 registradores y 20 certificadores; los tres registradores se encontraban en las oficinas del Registro de la SEDUVI y 16 de los 20 certificadores, se distribuyeron en las delegaciones políticas del Distrito Federa, tal y como lo establecía el Artículo del 8 del RLDU de 1996; este mandato se cumplió únicamente durante cinco meses, a partir de febrero de 1998, los certificadores fueron concentrados en la oficina del “Registro”, de la SEDUVI, donde continúan hasta la fecha.

La decisión de concentrar nuevamente a los certificadores en las oficinas centrales de la SEDUVI, se debió al cambio de administración política; el gobierno entrante de izquierda no estaba de acuerdo con las decisiones tomadas por sus antecesores, por ello concentro a los certificadores en la oficina central del Registro, no obstante que con ello no se incumpliera con el Artículo 8 del Reglamento de la LDUDF. Esta situación se regularizó con las modificaciones llevadas a cabo al Reglamento en enero del 2004, en el Artículo 20, se estableció que “el Registro estará a cargo de un titular y contará con registradores y certificadores...”, se anula el hecho de contar con oficinas en las Delegaciones del Distrito Federal.

Uno de los objetivos de la creación de la oficina del “Registro”, era disminuir el tiempo de expedición de los certificados de zonificación de uso del suelo; lo cual se logro al formarse el grupo de certificadores, que al estar investidos de fe pública pueden firmar los certificados zonificación. El RLDUDF de 1996 (Art. 36), establecía que los certificados de zonificación debían ser expedidos dentro de dos días hábiles, contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud, lo cual se logro al firmar los documentos los 20 certificadores asignados.

El Registro de emite anualmente un gran número de certificados de zonificación de uso del suelo, desgraciadamente por descuido de las administraciones, se han perdido los controles magnéticos de la información que se genera en esa oficina; por lo cual no se pudo conseguir datos del número de ingresos de los años 1998, 1999 y 2000, solo se proporcionó información del año 2001 al 2008.

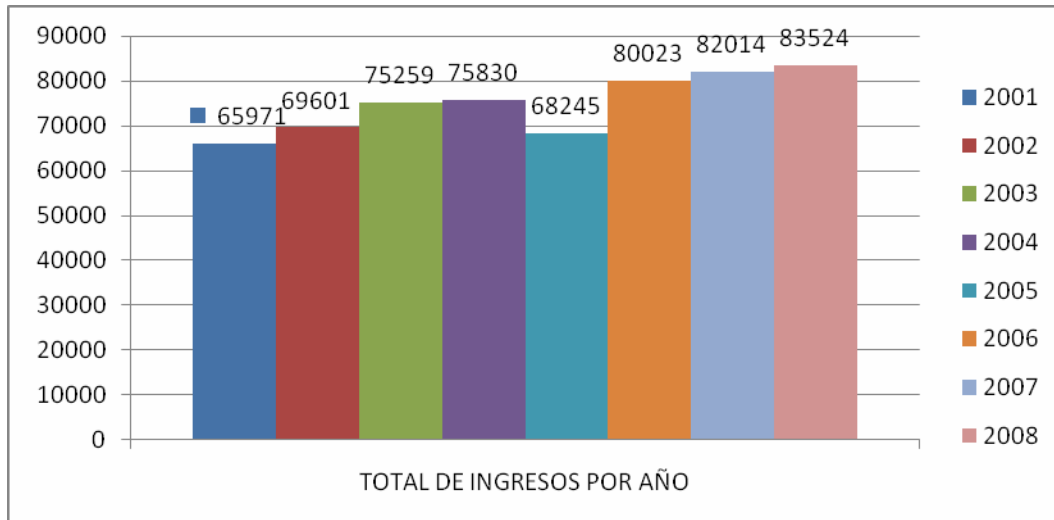
Como se observa en el siguiente cuadro, a partir del año 2006 se presento un incremento considerable en el número de solicitudes ingresadas en el Registro, y este ha incrementado de manera consecutiva a lo largo de los tres últimos años.

Cuadro 13.- Total de solicitudes ingresadas en el Registro de los Planes y Programas.

AÑO	TOTAL DE SOLICITUDES
2001	65,971
2002	69,601
2003	75,259
2004	75,830
2005	68,245
2006	80023
2007	82014
2008	83,524

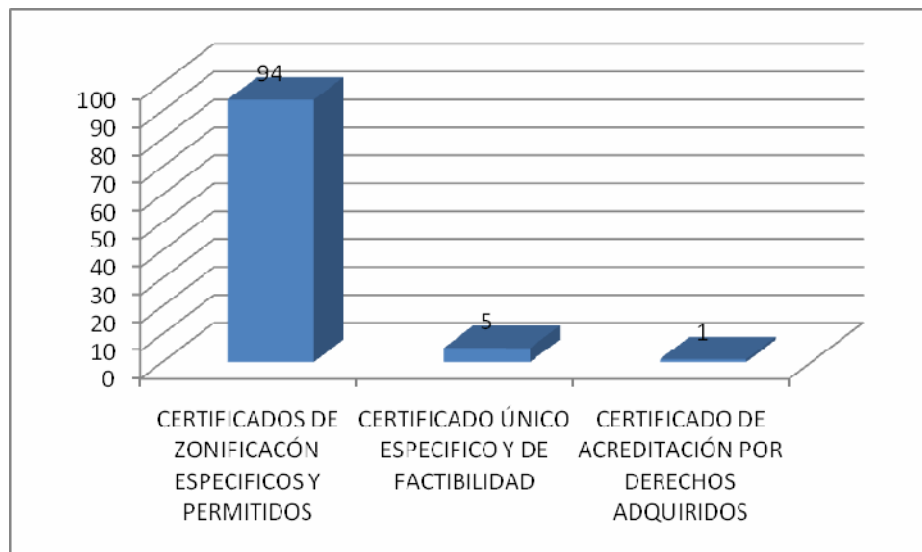
Fuente: Registro de los Plantes y Programas 2009

Grafico 6.- Total de solicitudes ingresadas al Registro por año.



Del 100% de los ingresos que se realizan anualmente en esta área, el 94% corresponde a los certificados de zonificación de uso del suelo específicos y permitidos, el 5% corresponde a la modalidad de Certificado Único de Zonificación de Uso Especifico y Factibilidades y el 1% a los solicitudes de Certificados de Acreditación por Derechos Adquiridos.

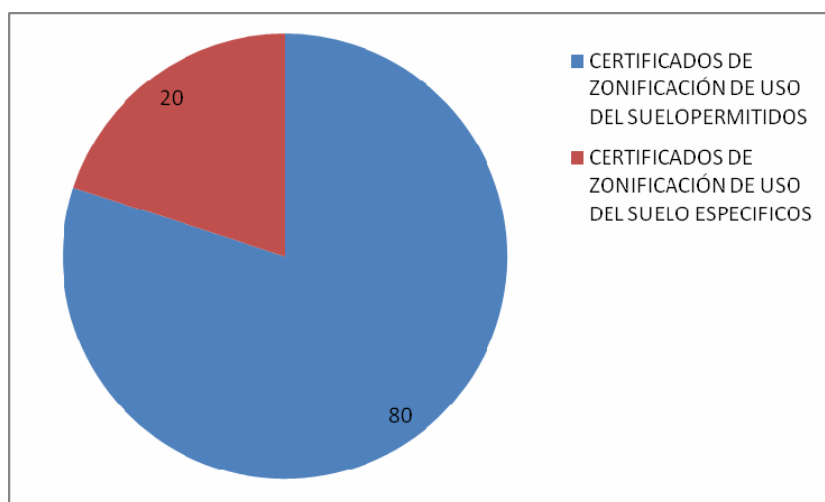
Grafico 7.- Porcentaje de ingresos por tipo de certificados de zonificación.



Del 94% de las solicitudes ingresadas en el Registro de los Planes y Programas, de certificados de uso del suelo específicos y permitidos, el 20% corresponde a certificados zonificación de uso especifico, los cuales son solicitados principalmente por particulares para la apertura de negocios; el

80% restante, corresponde a los certificados de zonificación de uso del suelo permitidos; este tipo de trámite en su mayoría es requerido por los Notarios del Distrito Federal, para dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 22 de la LDUDF, el cual especifica que para cualquier compra-venta de un inmueble o terreno, se debe obtener el certificado de zonificación de usos del suelo permitidos; y en un porcentaje menor por particulares que desean conocer el potencial de su predio o inmueble.

Grafico 8.-Porcentaje de ingresos por tipo de certificados de zonificación.



Actualmente el Registro de los Planes y Programas cuenta con sólo dos subdirecciones: la Subdirección de Ventanilla Única y la subdirección de Acreditación y Certificación. El trabajo se concentro únicamente en una sola subdirección, desapareciendo la Subdirección Consultiva y Procedimental, que se encargaba de la emisión de los certificados de uso del suelo por derechos adquiridos.

3.2. Los Certificados de Zonificación de Uso del Suelo.

En este apartado se comentarán las distintas modalidades de certificados de zonificación de uso del suelo que emiten el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, su fundamentación jurídica, definición, requisitos, vigencia, y procedimiento de elaboración.

De acuerdo al Reglamento de la LDUDF (1996) el Registro emitía tres tipos de certificados:

- Certificados de Zonificación de Uso de Suelo Permitidos
- Certificados de Zonificación de Uso de Suelo Específicos
- Certificados de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos

A partir del año 2001, se comienza a emitir una nueva modalidad denominada “Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo Específico y de Factibilidades” y en el año 2003, se crea una variante del anterior denominado “Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo y Factibilidad”.

Los certificados de uso del suelo, se definen como documentos oficiales que emite el Registro de los Planes y Programas, en donde se hace constar la normatividad urbana vigente que establecen los Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para un predio en específico, es decir, la zonificación, el número de niveles, el área libre autorizada; o si aplica alguna Área de Actuación.

Los certificados de zonificación de uso del suelo como actualmente se conocen, se elaboraron a partir de septiembre de 1997, con la entrada en vigor de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, siendo los primeros documentos en ser elaborados mediante un Sistema Información Geográfico e impresos en el denominado “papel seguridad”; papel que se caracteriza por su tamaño, el cual se diseñó unos centímetros más grande que el tamaño oficio, de color verde claro (actualmente amarillo), con “marcas de agua”, y contar con un número de folio consecutivo en la parte central inferior, así como otras medidas de seguridad que son solo conocidas por el Director del Registro. La elaboración de este papel lo realiza la misma empresa encargada de los documentos oficiales del Gobierno del Distrito Federal, como son los boletos del metro, las calcomanías de los vehículos, entre otros. La emisión de los certificados en papel seguridad, ha evitado en gran parte la falsificación de los mismos, ya que antes de 1997, los certificados se elaboraban en hojas de papel bond, lo cual los hacía fácilmente falsificables.

3.2.1 Certificado de Zonificación de Usos del Suelo Permitidos.

Este documento determina la normatividad urbana que aplica en todo predio del Distrito Federal, especificando los usos de suelo permitidos, el número de niveles, el área libre, y si aplican alguna de las Áreas de Actuación.

El Art. 33 del RLDU de 1996, lo definía de una manera muy escueta como “La certificación de zonificación para usos del suelo permitidos en donde se hace constar cuales son todos los usos permitidos para un inmueble”.

En las adecuaciones publicadas 23 de febrero de 1999 a la Ley de Desarrollo Urbano, en el Artículo 88 lo considera como el documento oficial, expedido por el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, en el que se hace constar lo que los programas vigentes disponen en materia de uso del suelo y normas de ordenación, para un predio determinado en función de la zonificación correspondiente

La definición que actualmente se tiene de este certificado se encuentra en Artículo 125 del Reglamento de la LDUDF del 29 de enero del 2004, donde se especifica que "... es el documento en el que se hace constar todas las posibles formas de utilización que los Programa vigentes disponen en materia de usos del suelo y normas de ordenación para un predio determinado en función de la zonificación correspondiente"

Como se menciona anteriormente, este trámite es necesario para realizar la escrituración de cualquier inmueble que se compre y/o venda en el Distrito Federal, y es solicitado principalmente por los Notarios y representa el mayor número de trámites realizados ante Registro de los Planes y Programa.

3.2.2. Certificado de Zonificación de Uso del Suelo Específico

Este tipo de documento es la contestación a la petición específica de un particular que desea conocer si el uso del suelo solicitado se encuentra permitido; en este certificado se especifica la normatividad urbana del predio (uso, niveles, área libre), además determina si el uso solicitado está prohibido o permitido. Es importante aclarar que la prohibición de estos certificados puede ser por dos causas: porque el uso solicitado se encuentre prohibido en la tabla de usos del suelo o porque la superficie por uso solicitada sobrepase la superficie permitida en la zonificación.

El artículo 33 del Reglamento de la Ley, en su versión de 1996, establecía que era "... el documento en el que se hace constar si un uso está permitido o prohibido, para determinado inmueble".

En las adecuaciones publicadas 23 de febrero de 1999 a la Ley de Desarrollo Urbano, el Artículo 88, establece que "el certificado de zonificación para uso específico, es el documento oficial expedido por el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, en el que se hace constar lo que los programas vigentes disponen en materia de uso del suelo y normas de ordenación para un predio determinado sobre si un uso del suelo está permitido o prohibido; o para aquel predio al que se le haya autorizado cambio de uso del suelo".

Finalmente en el Reglamento de la LDUDF, de 2004, en el artículo 125, se menciona que el "...Certificado de zonificación para uso específico, es el documento en el que se hace constar si el aprovechamiento solicitado por el usuario es permitido o prohibido, conforme lo que disponen los Programas vigentes en materia de uso del suelo y normas de ordenación para un predio determinado o para aquel predio que se le hubiera autorizado modificación al Programa vigente, cambio de uso del suelo o delimitación de zona".

Este tipo de certificado de zonificación es solicitado principalmente, por particulares que desean instalar algún tipo de negocio en sus predios.

3.2.3. Requisitos y vigencia de los Certificados de Zonificación de Usos del Suelo Permitidos y de Uso de Suelo Específico.

El Art. 34 del Reglamento de la LDUDF (1996) establecía que los interesados en tener las certificaciones de uso del suelo específico y permitidos, deberían presentar su solicitud debidamente firmada ante el Registro, la cual debería cubrir los siguientes requisitos:

- Nombre, denominación o razón social del o de los solicitantes y, en su caso, del representante legal, señalando su Registro federal de contribuyentes, para lo cual se agregarán los documentos que acrediten su personalidad;
- Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- Domicilio del inmueble a que se refiere la solicitud, señalando cual es la Delegación del Distrito Federal que le corresponde.
- Croquis de ubicación y superficie del predio de que se trate;
- Comprobante de pago de los derechos correspondientes;
- Copia de la boleta predial actualizada
- Copia de una identificación oficial

En la actualización que se realiza al Reglamento (2004), el artículo 126 fracción I y II, agrega a los anteriores requisitos los siguientes:

- En el caso de predios ubicados en suelo de conservación, ejidales o comunales, que no cuenten con boleta predial deben presentarse documentos públicos que acrediten la posesión y/o regularización del predio, así como ubicación y superficie del predio de que se trate.
- Para inmuebles que sean propiedad de la administración, debe presentarse constancia de exención de pago de impuesto predial vigente y documento oficial que ampare la ubicación y superficie del predio.
- Además, debe presentarse copia de cualquiera de los siguientes documentos debidamente autorizados y sellados que ampare los datos correspondientes al predio de que se trate como son: copia de fusión, subdivisión o relotificación; escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, o Constancia de Alineamiento y Número Oficial vigente.

El Reglamento de la LDUDF de 1996 (Art. 36), mencionaba que “el Registro expedirá las certificaciones de zonificación y las de acreditaciones de uso del suelo por derechos adquiridos, dentro de dos y tres días hábiles

respectivamente, contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud”.

Actualmente, el tiempo de respuesta para estos certificados es de 5 días hábiles, contados al día siguiente a la presentación de la solicitud, cuando esta se ingrese en la Ventanilla del Registro. En el caso de las solicitudes que se realicen ante las Ventanillas Únicas Delegacionales, el tiempo de respuesta, inicia a partir que el ingreso se realice en la Ventanilla del Registro. La vigencia de estos dos tipos de certificados es de dos años contados a partir del día siguiente de su expedición para ejercer el derecho conferido en el mismo. (Art. 125 RLDU 2004).

El cambio en el tiempo de expedición de los certificados fue motivado por las deficiencias que se tenían en los equipos de computo y el aumento en el número de solicitudes ingresadas; la Subdirección de Acreditación y Certificación contaba con siete equipos de computo y dos impresoras de uso casero, por lo tanto el equipo no era el más adecuado para la cantidad de documentos que se emitían.

3.2.4. Procedimiento de elaboración de los certificados (permitidos y específicos)

Las solicitudes ingresaban en la Ventanilla Única del Registro de los Planes y/o en las Ventanillas Únicas Delegacionales; cuando los ingresos se realizaban en las Delegaciones, se juntaban los ingresos de todo el día y eran enviados a la Ventanilla Única del Registro. Las Delegaciones más alejadas del centro (Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Xochimilco, etc.) juntaban las solicitudes ingresadas de dos o tres días para poder enviarlas, generando de inicio retraso en su elaboración.

El personal de la Ventanilla Única del Registro, se encargaba de separar las solicitudes por delegaciones y hacer la entrega a la Subdirección de Acreditación y Certificación, a su vez personal de esta área, los entregaba a los Certificadores de acuerdo a las delegaciones que tenían asignadas cada uno de ellos.

El Certificador de uso del suelo, se encargaba de análisis técnico de la solicitud, que consistía en verificar que cumpliera con todos los requisitos que establecía el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano; que la ubicación del predio expresada en la solicitud fuera la correcta, con base en los datos de la boleta predial (específicamente con el número de cuenta predial); asignarle la zonificación que le correspondía de acuerdo a la Normatividad establecida en los Programas Delegaciones de Desarrollo Urbano, vigentes, utilizando los Planos de Zonificación y Normas de Ordenación y los planos de Áreas de Actuación, Esc: 1:10,000; elaborar en papel seguridad el tipo de Certificado correspondiente a la solicitud, utilizando el Sistema de Información Geográfica

o formatos previamente establecidos, firmar el documento, sacar fotocopias, y enviar a la Ventanilla para su entrega.

En caso de incumplimiento de los requisitos establecidos por el Reglamento de la Ley, y/o de claridad en lo solicitado, se elaboraba un oficio de prevención, en donde se solicitaba se subsanarían las omisiones detectadas. Una vez entregado dicho oficio al usuario, se tenía 5 días hábiles para entregar la contestación, de no ser así, se consideraba concluido el trámite y se archivaba el expediente. Cuando se subsana la omisión, se procedía a la elaboración del certificado. Todo este procedimiento, ocasionaba molestias al usuario y pérdida de tiempo.

3.2.5. Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo Específico y de Factibilidades

Este tipo de certificado comienza a emitirse a partir del 2001, como parte de una política del Gobierno del Distrito Federal, para tratar de controlar el crecimiento urbano hacia las delegaciones localizadas en el denominado Suelo de Conservación (Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Xochimilco, Tlalpan, Tlahuác, Milpa Alta), y a su vez fomentar la construcción de las viviendas en las denominadas delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Miguel Hidalgo).

Este certificado surge posterior a la emisión del denominado el Bando 2; mediante el cual se trató de establecer su fundamento legal, por lo que desde su inicio generó gran controversia, ya que ni el LDUDF, ni su Reglamento - vigentes a esa fecha-, mencionaban este tipo de certificado.

El Bando 2, fue un ordenamiento que se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 2000, mediante el cual se establecía que parte de la política de planeación del desarrollo urbano, era el preservar el suelo de conservación, impidiendo que la mancha urbana creciera hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y de producción del oxígeno para la ciudad.

Asimismo, se consideraba que en las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) la población residente presentaba una disminución considerable, en tanto que en las delegaciones del Sur y del Oriente se tenía un crecimiento desproporcionado, a lo que se sumaba la escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer su demanda.

Lo anterior motivo que se estableciera como política de desarrollo urbano, el restringir el crecimiento de la mancha urbana, no permitiendo construcciones de unidades habitacionales y de desarrollo comerciales que demandarán gran consumo de agua e infraestructura urbana, en las delegaciones periféricas (Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Xochimilco,

Tlalpan, Tlahuác, Milpa Alta, Iztapalapa, Iztacalco, Azcapotzalco, Gustavo A Madero y Coyoacán).

Por otra parte, se fomentaría el crecimiento poblacional en las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, para aprovechar la infraestructura urbana y servicios que se encontraban sub-utilizados. El crecimiento poblacional se pretendía lograr mediante programas de construcción de vivienda para la gente de escasos recursos, específicamente, aplicando la Norma de Ordenación 26, para la construcción de vivienda de interés social.

Esta política de control del crecimiento urbano, se implementó a través de la creación del “Certificado Único”, el cual además de definir el uso del suelo, establecía la factibilidad de servicios (agua, drenaje, desagüe pluvial, vialidad, impacto ambiental), pero se permitía únicamente para conjuntos habitacionales menores a 200 viviendas. Oficialmente se comenzó a emitir con el nombre de Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo Específico y de Factibilidades.

Para el ingreso de las solicitudes del Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo Específico y de Factibilidades, se creó el 2 de enero del 2001, la Ventanilla Única en el Registro de los Planes y Programas; mediante esta Ventanilla se pretendía expedir, sin tanto trámite y en un término no mayor de treinta días hábiles, el “certificado único”.

La fundamentación jurídica de este de “certificado único”, se establece en las adecuaciones realizadas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como en su Reglamento, de enero del 2004, (Art 88 y 125 respetivamente), en donde se define al Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y Factibilidades, como el documento integrado con las opiniones técnicas de las unidades administrativas competentes y en el que se hace constar la posibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe de agua pluvial de impacto ambiental, vialidad y uso del suelo, para la construcción de conjuntos habitacionales de hasta doscientas viviendas o diez mil metros cuadrados de construcción para uso habitacional y hasta cinco mil metros cuadrados de construcción para uso comercial, industrial y de servicios, excepto para los proyectos que requieran estudio de impacto urbano o urbano-ambiental, conforme al Sistema de Información Geográfica.

Las unidades administrativas competentes, a que hace referencia tanto la Ley de Desarrollo Urbano como su reglamento son: La Secretaría de Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Sistema de Aguas de la Ciudad de México, la Dirección General de Regulación y Vigilancia Ambiental y la Secretaría de Transporte y Vialidad.

Los requisitos de este trámite eran los mismos que para los certificados anteriores, no obstante que su vigencia es de únicamente un año contado a

partir del día siguiente de su expedición y se debería emitir dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud, previo pago de derechos.

Este trámite dada su importancia era avalado por tres firmas, que se recaban en el siguiente orden: Subdirección de Acreditación del Uso del Suelo, Dirección del Registro de los Planes y Programas y Dirección General de Desarrollo Urbano.

3.2.6. Procedimiento de elaboración del Certificado de Único de Uso del Suelo Específico y Factibilidades.

En su origen este tipo de certificados se elaboraban de la siguiente manera:

La solicitud solo puede ser ingresada ante la Ventanilla Única del Registro, con los requisitos establecidos. En el formato de la solicitud se debe especificar el número de viviendas solicitadas y la superficie a ocupar para las mismas, en caso de solicitar más de dos usos del suelo, deben mencionar la superficie para cada uno de ellos. En esta área se seleccionaban las solicitudes por delegación y se enviaban a la subdirección de Acreditación y Certificación de Uso del Suelo.

En la Subdirección de Acreditación y Certificación, se repartían las solicitudes a los certificadores de acuerdo a la delegación que tenían asignada. El certificador se encargaba del análisis técnico de la solicitud, el cual consistía en verificar que cumpliera con todos los requisitos que establecía el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano; que la ubicación del predio expresada en la solicitud fuera la correcta, con base en los datos de la boleta predial (específicamente con el número de cuenta predial), asignar a la solicitud la zonificación que le correspondía de acuerdo a la Normatividad establecida en los Programas Delegaciones de Desarrollo Urbano, vigentes, utilizando los Planos de Zonificación y Normas de Ordenación y los planos de Áreas de Actuación, Esc:1:10,000.

Si la solicitud cumplía con los requisitos y si lo solicitado estaba permitido de acuerdo a la establecido en la normatividad, era enviada a la Dirección General de Desarrollo Urbano, en donde se definía el número de viviendas que se autorizaban.

Si la solicitud presentaba alguna inconsistencia en la información presentada o no cumplía con los requisitos establecidos, se elaboraba un oficio, mediante el cual se informaba al promovente que subsanará o aclara lo solicitado.

Si lo solicitado por el promovente estaba prohibido por el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, se elaboraba en papel seguridad el certificado y era únicamente firmado por el Director del Registro y rubricado

por la Subdirectora de Acreditación de Uso del Suelo, y se envía a la Ventanilla Única para ser entregado al promovente.

La dirección general regresaba las solicitudes con el número de viviendas permitidas (siendo siempre un número menor a lo solicitado) la Ventanilla Única y esta área se encargaba de elaborar los oficios correspondientes para pedir la opinión a las Secretarías de Medio Ambiente, Vialidad y Transporte y al Sistema de Aguas de la Ciudad de México. Una vez que se recibían las tres opiniones se integraban al expediente y se envía a la Subdirección de Acreditación y Certificación para elaborar el certificado.

El certificador recibía el expediente y elaboraba el certificado en papel seguridad, el cual pasaba a la subdirección para una revisión y la firma correspondiente, posteriormente se turnaba a la Ventanilla Única, quien se encargaba de recabar las dos firmas de los dos directores.

Es importante mencionar que el Director General de Desarrollo Urbano, antes de firmar el certificado, tenía asignada una persona que realizaba una revisión al documento, si se detectaba algún error el certificado se regresaba a la subdirección de acreditación, para su corrección.

Una vez que se recaban las tres firmas, la Ventanilla Única entregaba el documento solicitante.

Es importante mencionar que los parámetros utilizados para la definición de las viviendas que se autorizaban en los certificados de uso del suelo, nunca fue de conocimiento del público, solo eran conocidos por el Director del Registro y el Director General de Desarrollo Urbano. Esto generaba gran malestar en los solicitantes porque el número de viviendas permitidas, no resultaba un proyecto arquitectónico redituable.

De acuerdo a lo establecido en el Bando 2, el tiempo de emisión de este tipo de certificado, era de 30 días; pero en realidad el documento se expedía en más de 8 meses, siendo en casos extremos de más de un año. Esto se debía al tiempo en que tardaban de contestar las dependencias involucradas, específicamente la del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, la cual enviaba su respuesta entre 7 y 8 meses, en algunas ocasiones su respuesta fue de más de un año, ocasionando con ello, gran molestia en los usuarios.

A fin de simplificar la entrega de este certificado se negoció con la Dirección General de Regulación y Vigilancia Ambiental y la Secretaría de Transporte y Vialidad, que cuando se tratara de la petición para una vivienda, no se solicitara opinión a estas dependencias, sino que acordó establecer formatos de contestación, lo que permitió “agilizar” la emisión del certificado, el cual se elaboraba en aproximadamente tres o cuatro meses.

Mediante este certificado se trató de controlar el crecimiento urbano en las denominadas delegaciones periféricas, lo cual se logró parcialmente al no permitir construir unidades habitacionales o pequeños conjuntos de viviendas, no obstante que las viviendas solicitadas respetaran lo establecido en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. Como ejemplo se tiene que si el promovente solicitaba construir 60 viviendas solo se permitía 8 viviendas. Lo anterior generó gran malestar e inconformidad en los desarrolladores inmobiliarios, así como en la gente de las delegaciones centrales, que vieron como en sus colonias se construía de manera impactante, así predios en donde antes había una sola vivienda ahora se tenían 18 o más viviendas.

Como se mencionó, el fundamento jurídico de este certificado fue muy cuestionado, puesto que no estaba establecido ni en la Ley de Desarrollo Urbano, ni en su Reglamento, solo se trató de fundamentarlo con la publicación del Bando 2.

Dicho bando fue declarado como un documento de carácter únicamente informativo, tal y como se especifica en el punto de acuerdo que se publicó el 19 de septiembre del 2002, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el cual establece un extrañamiento al Jefe del Gobierno, por la publicación de los denominados “bandos”, en este documento se mencionaba entre otros puntos:

Primero.- Declarar que la naturaleza de los Bandos del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, es la de ser simples documentos informativos de las decisiones administrativas del titular del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, sin ser documento vinculativo, generadores de derechos y obligaciones para los ciudadanos ni para el personal administrativo subordinado al jefe del Gobierno, ni tampoco documentos que contengan determinados actos administrativos que constituyan pruebas plena de los mismos.

Tercero.- Hacer un severo extrañamiento al Jefe del Gobierno del Distrito Federal por lo siguiente:

Por divulgar a través de su Bando Informativo 2 la restricción del crecimiento del desarrollo urbano hacia las Delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan y Xochimilco y la promoción del crecimiento poblacional hacia las delegaciones Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc, sin haber fundado y motivado en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal, y de los Programas Parciales, tal y como lo establece el Artículo 16 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Por divulgar a la opinión pública la operación de la Ventanilla Única para el ingreso de solicitudes de uso del suelo específico y de factibilidades de servicios sin haber publicado con anterioridad en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el acuerdo correspondiente.

No obstante que los certificados se expidieron desde marzo del 2001, su fundamento legal se publicó hasta enero del 2004, en las actualizaciones que se realizan a la LDUDF y su Reglamento.

3.2.7 Certificado Único de Zonificación de Usos del Suelo y Factibilidades.

El Certificado Único de Zonificación de Usos del Suelo y Factibilidades, es una modalidad que se crea en el año 2003, resultado de la publicación del Sistema Geográfico de Uso del Suelo (SIG) en internet. Como en el caso del Certificado Único de Zonificación de Usos del Suelo Específico y Factibilidades, este tipo de certificado se creó también sin tener un sustento jurídico, y actualmente se continúa emitiendo sin encontrarse estipulado en la LDUDF ni en su Reglamento vigentes.

Solo existe una pequeña mención al respecto, en el Artículo 34 del RLDUDF (2004), que manifiesta “el documento que emita el Sistema con carácter informativo carecerá de validez jurídica. Para ejercer el derecho consignado en el certificado emitido por el Sistema se deberá hacer el pago correspondiente”. Al respecto es importante mencionar, que el Sistema como tal no emite un “certificado”, solo proporciona la información de la zonificación correspondiente. Pero como tal, el Reglamento vigente no establece una definición de este tipo de certificado. Como en un inicio el SIG, solo proporcionaba información de las denominada delegaciones centrales, este tipo de certificado solo se emitía para las mismas.

En términos prácticos el Certificado Único de Zonificación de Usos del Suelo Específico y Factibilidades, es una variante del Certificado Único de Zonificación de Usos del Suelo Específico y Factibilidades. En ambos certificados, se informa de la zonificación del predio y de la factibilidad de servicios, la diferencia entre los dos certificados, se encuentra que en el certificado único de zonificación de usos del suelo específico y factibilidades, se determina el número de viviendas permitidas y en el certificado único de zonificación de usos del suelo y factibilidades, se informa la zonificación, las factibilidades, y la superficie máxima de construcción del predio.

Actualmente, el certificado único de zonificación de uso del suelo y de factibilidades, se emite para aquellas delegaciones que sus Programas de Desarrollo Urbano se han publicado en el Sistema de Información Geográfico.

IV APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD URBANA, MEDIANTE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICOS

Como resultado de todo el cambio de la normatividad urbana derivado de la Ley, de su Reglamento y de los Programas, la SEDUVI, establece un sistema de información, cuya función era "... evaluar al programa general, delegacional, parcial, sectorial y anual de desarrollo urbano cuyo objetivo es detectar, registrar, procesar, y actualizar la información sobre el Distrito Federal, en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial" (Art. 28 LDUDF 1996).

Tanto la LDUDF como su Reglamento, establecieron las características de este sistema de información geográfico, definiéndolo como "...un instrumento de ejecución que permitirá la regulación, fomento y modernización de la planeación urbana, al sistematizar la formación por predio, la zonificación y las disposiciones normativas, así como las restricciones señaladas en los Programas de Desarrollo Urbano y demás disposiciones aplicables. Se integra a partir de una base cartográfica única, de acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas. La base del Sistema soportará las capas de información referente a la zonificación, sitios patrimoniales, restricciones, afectaciones, riesgos y limitaciones al uso y aprovechamiento de los predios, así como la factibilidad de dotación de infraestructura, vialidad y condiciones del medio ambiente, entre otros" (Art. 30 RLDUDF 2004)

Este sistema de información geográfico, tiene un carácter público, y "...podrá ser consultado a través de los módulos que la Secretaría disponga para ello, en las Delegaciones y en visualizador vía internet" (Art. 31 RLDUDF 2004). En la realidad, los módulos que la SEDUVI, debería haber sido instalado en las delegaciones, pero nunca se llevaron a cabo, únicamente se puede consultar el sistema vía internet.

A partir de septiembre de 1997, el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, comienza a emitir los certificados de usos de suelo, mediante el primer Sistema de Información Geográfica de Uso del Suelo (SIGUS). Este sistema contenía la normatividad publicada en el capítulo IV de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1997, como es: Zonificación Primaria, Normas por Vialidad, Normas Particulares, Áreas de Actuación y Programas Parciales. En 2003, se diseñó otro sistema de información geográfico, denominado únicamente como SIG, este sistema es el que actualmente se puede consultar vía internet, pero no emite certificados, por lo cual en el Registro se continúa utilizando el SIGUS para la elaboración de algunos certificados.

4.1 Sistema de información Geográfico (SIGUS)

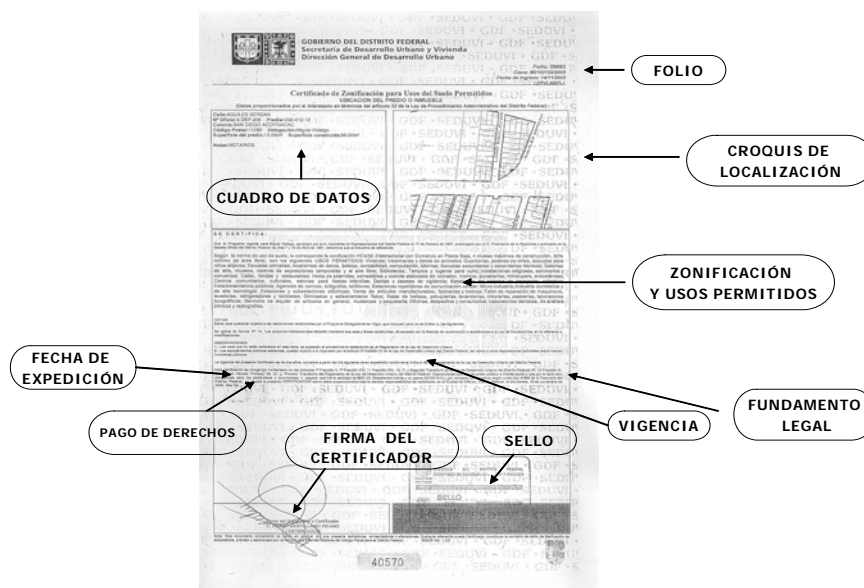
El SIGUS, comienza a utilizarse partir de septiembre de 1997, uno de sus objetivos era agilizar la expedición de los certificados de zonificación de uso del suelo y elaborar un certificado que fuera difícil de alterar, sumando a ello la utilización del “papel seguridad”. El tiempo de tramitación de un certificado antes de entrar en vigor el SIGUS era de 3 a 6 meses, mediante la utilización del SIGUS, este trabajo se realizaba en dos días, tal como lo establecía el RDDUDF de 1996.

El funcionamiento del SIGUS es sencillo, se ingresan los datos del predio: número de cuenta predial, número oficial, nombre de la calle y colonia y código postal. El SIGUS, de acuerdo al número de cuenta predial, ubicaba el predio en los planos catastrales y realizaba el análisis de la normatividad urbana. Con este sistema se comenzó a elaborar los certificados de zonificación de usos del suelo permitidos y específicos.

Para el caso de los certificados de usos del suelo permitidos, el SIGUS emite un certificado que contiene:

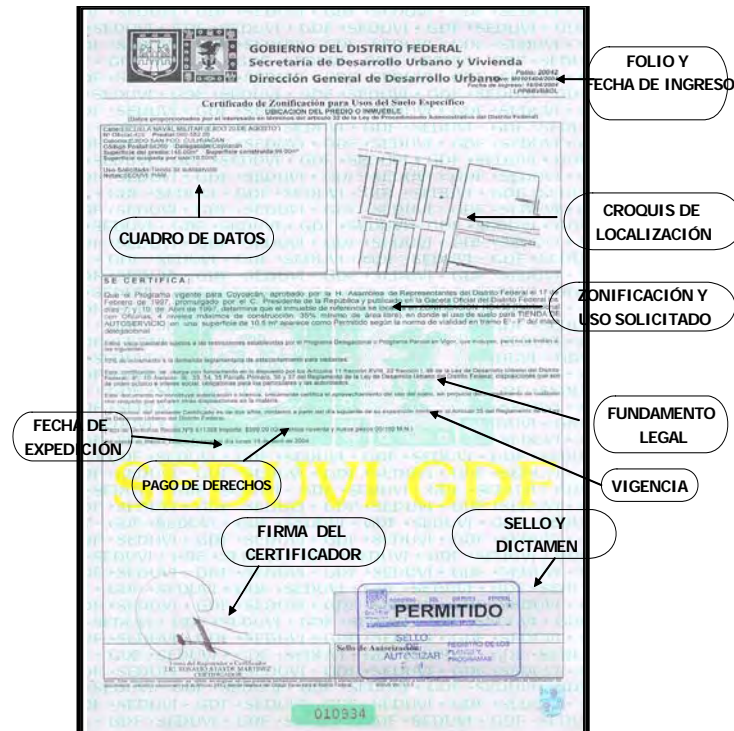
- datos del predio
- croquis de ubicación
- zonificación primaria y usos permitidos
- *norma por vialidad,
- *área de actuación
- *la o las normas de ordenación generales
- Fecha de elaboración y vigencia

Grafico 8.- Certificado De Zonificación de Usos del Suelo Permitidos (Emitido en papel seguridad)



En cuanto a los certificados de zonificación de uso del suelo específicos, el SIGUS, determina para un predio en específico la zonificación que le asigna el PDDUDF (uso del suelo, número de niveles y área mínima libre), y si el uso solicitado por el promovente está permitido o prohibido.

Grafico 9.- Certificado De Zonificación de Usos del Suelo Específico
(Emitido en papel seguridad)



EMG

La elaboración de los certificados mediante el SIGUS, agilizó en gran medida la expedición de los mismos, esto aunado a que su firma no se concentraba en una sola persona, ya que los 20 certificadores tienen fe pública, y firman los certificados de usos del suelo permitidos y específicos.

Indudablemente que el SIGUS represento un avance en la elaboración de los certificados de uso del suelo, principalmente en las delegaciones centrales - Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Venustiano Carranza, Iztacalco, Azcapotzalco- donde el sistema tenía actualizado en más del 90% la base catastral; la ubicación de los predios era muy rápida, por lo tanto, la expedición de los certificados se lograba en el tiempo que establecía el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, (2 días en un principio y posteriormente en 5 días hábiles). La elaboración de un certificado con este sistema era de aproximadamente 5 minutos, en este tiempo influía la velocidad de captura del certificador, agregándose el tiempo destinado para la

revisión del expediente, sacar copias del certificado y guardar el expediente en el archivo del Registro.

Como todo sistema geográfico, el SIGUS presenta deficiencias, una de ellas lo constituye la base cartográfica, que corresponde a los planos catastrales de la Tesorería del Distrito Federal; sobre los cuales se sobrepusieron las capas con la información de los planos de Zonificación y Normas de Ordenación y de las Áreas de Actuación, así como la información de las normas particulares y de los Programas Parciales.

La base catastral utilizada para elaborar el SIGUS, correspondía el año de 1996 y tenía el inconveniente de no tener actualizados sus planos catastrales, esto era más notorio en delegaciones periféricas -Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Xochimilco e Iztapalapa-; en estas delegaciones el SIGUS, no localizaba en su totalidad los predios, principalmente los localizados en la periferia de los poblados rurales, lo cual dificulta la elaboración del certificado. Otro de los problemas que presenta el SIGUS, es el hecho de que no se actualiza el sistema de manera periódica, tanto en su base catastral, como en trámites que repercuten en dicha base, como es el caso de las fusiones, subdivisiones o relotificaciones de los predios. En el transcurso de 9 años, solo se ha realizado una actualización a la base catastral del SIGUS, por lo que en la actualidad presenta un atraso considerable en este aspecto.

Como ejemplo drástico de que no se tenía actualizada la base catastral de algunas áreas, se tiene la zona de Santa Fe, localizada entre las delegaciones Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón, que por ser de reciente creación (surgida de los tiraderos) no se contaba con la base catastral, ni con las vialidades actualizadas, lo que dificultaba la ubicación de los predios y la emisión de los certificados, por lo que las solicitudes ingresadas de esta zona se realizaban de manera manual, es decir, en formatos previamente establecidos.

En su origen el SIGUS, fue concebido como un sistema restringido, no manipulable, por lo cual se crearon medidas de seguridad para su funcionamiento: No se podía ingresar al sistema sino se contaba con un candado que era colocado en la parte posterior de las computadoras, y cada certificador tenía asignada una clave para ingresar al sistema, y poder elaborar los certificados a su nombre.

Durante los primeros meses del funcionamiento del SIGUS, se observó la deficiencia que se tenía en la base catastral de las zonas periféricas de algunas delegaciones, motivo por el cual se modificó el sistema, de tal manera que pudiera realizarse la búsqueda del predio ingresando únicamente los datos de la región y manzana catastral; lo anterior volvió manipulable al SIGUS, ya que con este procedimiento se podía asignar una zonificación que no le correspondía a un predio. Asimismo, el SIGUS presentaba algunas

diferencias en la información con relación a la zonificación establecida en los planos de Zonificación y Normas de ordenación, es decir, algunas zona tenían en los planos oficiales una zonificación H2/50 (habitacional, 2 niveles máximos de construcción, 50% mínimo de área libre), y en la información registrada en el sistema la zonificación era H3/50 (habitacional, 3 niveles máximos de construcción, 50% mínimo de área libre); con el continuo manejo del SIGUS, los certificadores tenían muy identificados estos problemas y evitaban realizar, certificados de estas zonas utilizando el sistema.

Otro problema que no resolvió el SIGUS, fue el correspondiente a la normatividad establecida en los Programas Parciales; al contener una normatividad tan específica para cada uno de ellos, como el hecho de tener zonificaciones por calle o por predio. Cuando se creó el SIGUS, la información de estos programas se transcribió totalmente, por lo cual al elaborar un certificado de estas zonas, el sistema emitía toda la normatividad en dos o tres hojas de papel seguridad, cuando normalmente solo se requería una hoja de papel seguridad para emitir un certificado. Por tal motivo la elaboración de los certificados de estos programas, se prefería hacer de manera “manual”, es decir, mediante formatos previamente establecidos por computadora.

4.2 Sistema de Información Geográfico (SIG).

Como se establecía en la Ley de Desarrollo Urbano y en su Reglamento del 2004 (Arts. 28, 28 bis; y 30, 31 y 34 respectivamente), la Secretaria tenía la obligación de establecer un sistema de información y de evaluación de los programas general, delegacionales, parciales, sectoriales y anuales de desarrollo urbano, cuyos objetivos son detectar, registrar, procesar y actualizar la información sobre el Distrito Federal, en materia de desarrollo Urbano y ordenamiento territorial y hacer pública la información en materia de usos del suelo. No obstante, que el REGISTRO ya utilizaba al SIGUS desde 1997, este sistema no era del dominio público, por ello se crea en el 2003, un nuevo sistema denominado “Sistema de Información Geográfica” (SIG), el cual cubre el requisito de hacer pública la información en materia de uso del suelo, ya que puede ser consultado vía internet .

El artículo 31 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, menciona que “el Sistema podrá ser consultado a través de los módulos que la Secretaría disponga para ello, en las Delegaciones y en visualizador vía internet,...”, esto se cumplió parcialmente, ya que no se crearon los módulos en las Delegaciones, pero se puede consultar en un módulo de la SEDUVI y vía internet.

El SIG, fue diseñado con características similares al SIGUS y con una base catastral actualizada; no obstante esto, entre los inconvenientes que tiene este sistema están:

El generar un documento de carácter informativo, carente de validez jurídica, por lo cual, para ejercer el derecho consignado en la información emitida por el SIG, se debe realizar el pago correspondiente ante la tesorería del Distrito Federal e ingresar la información del predio obtenida en vía internet, en la Ventanilla Única del Registro. Hasta la fecha este sistema no emite un certificado de usos del suelo, como en el caso del SIGUS, solo proporciona información correspondiente a la zonificación de un predio.

Este sistema en su origen solo funcionó para dar información de las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo (la denominada zona central) y poder disminuir el tiempo de emisión del Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo Especifico y de Factibilidades. El certificado que se emite con la información que proporciona el SIG, se le denomina “Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo y de Factibilidades”

Con la implementación del SIG, se disminuyó el tiempo la elaboración de los certificados de factibilidades, aunque no en el tiempo deseado como se pretendía, la emisión de un documento tardaba entre 2 y 3 meses aproximadamente; al no tener que solicitar ninguna opinión de las dependencias, puesto que el formato se diseñó de tal manera que contenía la factibilidad de servicios, no obstante tenía que ser aprobado y firmado por tres personas (la Subdirectora de Acreditación y Certificación, El director del Registro, y el Director General de Desarrollo) lo que continuó generando retrasó en su expedición. Actualmente los certificados de factibilidades en sus dos modalidades, solo son firmados por el Director del Registro, lo que ha disminuido considerablemente el tiempo de expedición de estos documentos.

Una propuesta que tenía la SEDUVI para este sistema, era poder emitir los certificados de zonificación de uso del suelo vía de internet y con firmas digitalizadas; lo cual no se logró, al no poder solventar que el pago por concepto de derechos del certificado se realizara vía electrónica, además de algunos problemas que se presentaban en la captura de la información de los Programas Parciales o de las normas particulares por delegación.

De su creación a la fecha, el SIG ha presentado modificaciones en su contenido, pero actualmente continúa funcionando únicamente como un sistema de consulta de la normatividad de algunos Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y no se ha logrado que emita certificados con la nueva normatividad que establece los Programas Delegacionales publicados en el 2000, 2005 y 2008.

V CONCLUSIONES.

Sin lugar a dudas que la planeación del desarrollo urbano del Distrito Federal, resulta compleja, por sus condiciones geográficas, sociales y políticas, y más aún su aplicación, por lo cual es de gran importancia que esta planeación se encuentre jurídicamente sustentada y que sea congruente con la capacidad administrativa de las instituciones que la aplican.

En el presente trabajo, se observo que no siempre las instituciones respeta lo establecido en las Leyes o reglamentos, y que de acuerdo a sus intereses aplican a no la normatividad.

Como en el caso de la SEDUVI, que aún cuando la LDDUDF y su Reglamento de 1996, establecían la integración de un Registro con oficinas en las Delegaciones del Distrito Federal, con la finalidad de descentralizar y agilizar la expedición de los certificados zonificación de uso del suelo; y evitar de esta manera que la población de las Delegaciones periféricas como Xochimilco, Tlalpan, Magdalena Contreras y Cuajimalpa de Morelos, realizara largos traslados al centro de la Ciudad, la SEDUVI no permitió que se establecieran estas oficinas delegaciones y concentro la expedición de los certificados de zonificación de uso del suelo en sus instalaciones; este incumplimiento se presento hasta el año 2004, cuando se lleva a cabo la modificación del Reglamento de LDUDF. Esta circunstancia no fue sancionada por ninguna institución, ni aún las mismas delegaciones mostraron su inconformidad.

Hubiera sido importante concretar el hecho de que cada delegación tuviera su oficina de expedición de certificados zonificación de uso del suelo, con personal capacitado para informar a la gente de la aplicación de la normatividad urbana, y así proporcionar un adecuado servicio a la población en su lugar de origen.

Otro ejemplo del incumplimiento de las normas, es el hecho de emitir certificados de zonificación de usos del suelo sin que estuvieran fundamentados en la Ley de Desarrollo Urbano y en su Reglamento, como fue el caso del Certificado de Zonificación de Uso Especifico y de Factibilidades, que se comenzó a emitir en el año 2000 y hasta enero del 2004, se estableció su fundamentación jurídica; actualmente pasa lo mismo con la emisión del “Certificado Único de Zonificación de Usos del Suelo y Factibilidades”, ya que este documento como tal no se encuentra mencionado en la LDUDF y en su Reglamento, posiblemente en la siguiente actualización que se realice a las normas se establezca su definición y se le certeza jurídica.

Sin lugar a dudas es importante la actualización de la normatividad urbana, por los cambios urbanos que diariamente se dan en esta ciudad, pero esta

actualización debe ser paralela con la actualización del SIGUS, o la creación de un mejor sistema de información geográfico que elabore de manera eficaz los certificados de uso del suelo; desgraciadamente, el tiempo de expedición de los certificados de zonificación de uso del suelo ha ido en retroceso, de dos días que se consideraban en el Reglamento de la LDUDF de 1996, pasa 5 días oficiales en el 2004, pero en tiempo real la expedición de estos documentos es de más de 15 días.

Asimismo, es importante que el personal tenga el perfil y la capacitación necesaria para el manejo de la normatividad urbana, como establecía el RDDUDF de 1996, al poner como requisito una experiencia mínima de tres años en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; el primer equipo de trabajo que integro el Registro, se componía principalmente por arquitectos, urbanistas, diseñadores de asentamientos humanos y geógrafos; para su selección se realizaron exámenes de conocimiento de la normatividad urbana y sicométricos, actualmente no existe este requisito.

El RDDUDF vigente, menciona que la selección del personal que integra el Registro es mediante criterios que establezca la Secretaria en los "Lineamientos Técnicos" y su nombramiento se publicará en la Gaceta dentro de los siguientes quince días de su designación; como el Reglamento no establece un tiempo para la elaboración de estos Lineamientos Técnicos, a la fecha no se han elaborado, lo que ha permitido discrecionalidad en la contratación del personal que conforma el grupo de certificadores.

En el año 2006, con el cambio de administración en la SEDUVI, se llevaron a cabo modificaciones del personal en el Registro, al no tener definido los criterios de selección del personal, no se sometió a exámenes de conocimiento al nuevo personal, por lo cual los certificadores contratados no contaban con experiencia en materia urbana; lo anterior generó desconfianza en su trabajo, al grado de no permitir durante tres años que firmaran los certificados que elaboraban, únicamente rubricaban los mismos y estos eran firmados por cuatro certificadores con experiencia, que vienen laborando desde 1998, lo que generó gran retraso en la emisión de los documentos.

Por ello es importante reglamentar nuevamente el perfil que debe cumplir una persona para ser certificador, entre otros aspectos, debe ser un profesionista que tenga conocimientos de la normatividad urbana (arquitectos, urbanistas, diseñadores de asentamientos humanos, geógrafos), que conozca la fundamentación jurídica, así como los cambios que han tenido los Programas Delegacionales en sus diferentes versiones -1997, 2005 y 2008-.

Indudablemente que el Registro de los Planes y Programas, constituye un área de gran valor para el desarrollo urbano del distrito federal; debido a la cantidad de certificados de zonificación emitidos; con la información contenida tanto en las solicitudes como en los certificados, se puede determinar de manera precisa las necesidades de cada colonia y Delegación. Por ello

considero que al Registro de los Planes y Programas, no se le ha reconocido la importancia que tiene, ya que gran cantidad de la información generada se ha perdido a lo largo de los años, por no contar con una base de datos global, que incluya la información ingresada y la información emitida.

Uno de los motivos de la pérdida de esta información, lo constituye el hecho de que el SIGUS, se instaló de manera independiente en cada equipo de computo y no en un servidor que almacenara todos los documentos emitidos, lo cual hubiera permitido conocer el historial de cada predio. Con esta información se podría realizar estudios de las necesidades reales de cada colonia o Delegación de acuerdo a los usos solicitados.

Lo anterior es sin duda una gran deficiencia de la SEDUVI, al no haber subsanado este problema, ya que por cuestiones administrativas no se adquirieron los equipos de computo adecuados para poder funcionar con un servidor, y la idea de crear una base de datos general no se logro concretar.

Por ello, aun cuando se tenían controles de los certificados emitidos que desde 1992, y se contaban existieron bases de datos por tipo de certificado, en donde se podía obtener de manera precisa por delegación, por colonia y por calle, el número de solicitudes que ingresaban, el uso del suelo solicitado y hasta el dictamen que tenían, esta base de datos se fue perdiendo, debido a que cada administración que llegaba, realizaba cambios en la misma y no se tenía cuidado de guardar las información generada con anterioridad.

El caso de las Certificados Únicos de Uso del Suelo Específicos y Factibilidades, se tenía una base de datos que registraba el número de viviendas solicitadas y el número de viviendas autorizadas, además de los datos del predio, esta información sumada a la generada por los certificados de zonificación de uso del suelo permitidos y específicos, podría generar un estudio importante del movimiento inmobiliario originado a partir de la publicación del Bando Dos, de las repercusiones de la política de control de crecimiento urbano hacia las delegaciones periféricas y sus consecuencias sociales.

En el caso de los certificados de zonificación de uso del suelo específico, la información contenida en los mismos es importante porque da cuenta de las necesidades de usos solicitados por colonia, información importante para la elaboración de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.

Actualmente se puede consultar la información de los certificados de zonificación vía internet, pero solo si se cuenta con el folio de ingreso, lo cual limita la información para el público en general. No obstante esto, es un logro importante del Registro de los Planes y Programas, que se puede consultar el seguimiento de una solicitud vía internet, de esta manera determinar si el certificado ya se encuentra disponible en ventanilla o si

cuenta con oficio de prevención, lo cual representa un ahorro de tiempo para el público ya está disponible en la ventanilla.

Finalmente dejo como reflexión, la importancia que las autoridades correspondientes deben dar al Registro de los Planes y Programas, y a la elaboración de los certificados de uso del suelo, por lo que deberían de crear de manera inmediata un sistema de información geográfica que supere la labor realizada hasta el día de hoy por el SIGUS, y el hecho de general y conservar una base de datos global, de la cual se pueda obtener información que permitan realizar estudios a detalle del comportamiento en materia de uso del suelo por predio, colonia y/o delegación, para sustentar de una manera real los cambios o modificaciones realizadas a los Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFIA

Azuela C. (1983) “ La legislación del suelo urbano: auge o crisis” en Relación campo –ciudad: La tierra recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social, SIAP, México, Vol. 2 Mayo-Agosto, 1987, p.p. 301-324.

Dahau Emilio (1991) Urbanización popular y políticas de suelo en la Ciudad de México (1949-1946), El Colegio de México, p.p. 139 -160.

Departamento del Distrito Federal (1987), La Planificación del Desarrollo Urbano de la Ciudad de México.

Departamento del Distrito Federal 1974, “La Ciudad de México: Breve evaluación de su crecimiento”, Dirección General de Planificación, Oficina del Plano Regulador.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1986-1988.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 29 de enero de 1996.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 23 de febrero de 1999.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2 de junio de 1996

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 29 de enero de 2004

González Salazar G. (1990) “El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación”, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Diccionario Jurídico Porrúa, Rafael De Pina, Edit. Porrúa 2004.

Unikel Luis. (1972) “El crecimiento de la Ciudad de México” Diálogos, El Colegio de México, Volumen 6, Noviembre – Diciembre 1972, p.p. 6 – 8.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Azcapotzalco, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa de Morelos, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Coyoacán, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Gustavo A. Madero, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztacalco, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztapalapa, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Magdalena Contreras, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlahuac, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco, 1997

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Venustiano Carranza, 1997

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Principales sucesos y promulgación de leyes y reglamentos	11
Cuadro 2 Reglamentos generados a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos	13
Cuadro 3.- Contorno del Distrito Federal	23
Cuadro 4.- Contenido de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	28
Cuadro 5.- Descripción de las Normas por Vialidad.	30
Cuadro 6.- Descripción de las Normas por Vialidad en zona patrimonial.	31
Cuadro 7.- Descripción de Normas de Ordenación particulares.	36
Cuadro 8.- Descripción de Normas de Ordenación Generales.	35
Cuadro 9.- Zonas Especiales de Desarrollo Controlado publicados ante de 1997.	36
Cuadro 10.- Normatividad urbana aplicable en el Distrito Federal (1997).	39
Cuadro 11.- Programas Parciales 2000	40
Cuadro 12.- Programa Delegacionales de Desarrollo Urbano 2005	41
Cuadro 13.- Total de solicitudes ingresadas en el Registro de los Planes y Programas.	48

INDICE DE GRAFICOS

Grafico 1.- Áreas de Actuación.	18
Grafico 2.- Contorno del Distrito Federal	23
Grafico 3.- Normas por Vialidad	31
Grafico 4.- Tabla de zonificación del Suelo de Conservación	32
Grafico 5.- Plano de Zonificación Delegación Tlalpan.	34
Grafico 6.- Total de solicitudes ingresadas al Registro por año.	49
Grafico 7.- Porcentaje de ingresos por tipo de certificados de zonificación.	49
Grafico 8.-Porcentaje de ingresos por tipo de certificados de zonificación.	50
Grafico 9.- Certificado De Zonificación de Usos del Suelo Permitidos	62
Grafico 10.- Certificado De Zonificación de Usos del Suelo Específico	63