

COMENTARIOS GENERALES RESPECTO DEL DERECHO URBANÍSTICO Y SU APLICACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Miguel Ramírez Calderón

Sumario: I. Breve Introducción. II. Marco Constitucional. III. Nivel Reglamentario Constitucional. IV. Nivel Local. V. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. VI. Comentarios Finales.

I. BREVE INTRODUCCIÓN

En esta ocasión, antes de perdernos en tratar de destacar la importancia que tiene el derecho urbanístico como rama de la ciencia jurídica, transitaremos en el ámbito del derecho positivo; habida cuenta de que, como bien lo dice el maestro García de Enterría, la singularidad del derecho urbanístico es tan evidente que cuenta con instrumentos legislativos propios en todas las urbes del orbe.

Del análisis de los diversos preceptos legislativos, reglamentarios y jurídico-administrativos que regulan el aprovechamiento del uso del suelo en la Ciudad de México, se desprende con claridad la importancia que tiene para el jurista conocer con mayor precisión esta rama del derecho. Sin embargo, quizás la mejor forma de observarlo, será cuando su opinión en la toma de decisiones del cliente tenga puntos de contacto con: la constitución de reservas territoriales para la planeación del desarrollo corporativo de las empresas inmobiliarias; la determinación de las causas de utilidad pública para las acciones de gobierno en el sector público; la defensa de los intereses de los particulares respecto de las afectaciones que producen las modalidades

al ejercicio del derecho de dominio; la adquisición o el arrendamiento de inmuebles en sus dos vías; la constitución de los regímenes de propiedad en condominio comercial, industrial, habitacional o mixto; la correcta relación de los procedimientos notariales y registrales que giran en torno a la propiedad raíz; las consecuencias fiscales de la valuación inmobiliaria y de la rentabilidad de inmuebles; los actos de comercialización inmobiliaria. Por enumerar solamente algunas de las actividades más destacables en las que el abogado interviene, como administrador de intereses públicos o privados, así como consultor, consejero, asistente o gestor de negocios.

La importancia del servicio profesional que brinda el jurista bien capacitado en materia inmobiliaria, se resume en esta máxima: SEGURIDAD.

II. MARCO CONSTITUCIONAL

Antes de entrar al tema medular que, en este caso, es la aplicación del derecho urbanístico en la Ciudad de México, resulta indispensable enunciar las disposiciones constitucionales que dan fundamento y originan la legislación local, sus reglamentos y las disposiciones jurídico-administrativas que gravitan en torno a la posesión, la propiedad y el aprovechamiento del suelo, así como de sus construcciones e instalaciones, y los diversos actos de comercio que giran en torno a estos conceptos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 27, primer párrafo, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. En su párrafo tercero, establece que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con lo cual observamos que se cumple el objetivo constitucional de imprimirle al ejercicio del derecho de dominio una función social.

Lo anterior, para efectos pragmáticos, significa que el aprovechamiento del uso del suelo urbano y rural tiene limitantes fundamentadas constitucionalmente. Este aserto se colige de la lectura del resto del párrafo constitucional citado, cuando se refiere a que, en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Como en este caso, la Ciudad de México que nos ocupa.

El precepto anteriormente comentado alude al concepto de la planeación, por lo que en ese sentido nos remite a sus artículos 25 y 26, en los que se aprecia que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fortalecimiento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; agregando que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la mencionada Constitución. Como todos sabemos, el artículo 26 establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, cuya premisa esencial consiste en que mediante la participación de los diversos sectores sociales se recojan las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas a un Plan Nacional de Desarrollo al que estarán sujetos los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales de la administración pública.

En congruencia con lo anterior, correspondería en este punto aludir al artículo 115 constitucional, por la estrecha relación que tiene con los preceptos comentados. Sin embargo, el espacio de que disponemos ahora, nos permitirá abordarlo en otra ocasión. Por ello, con la salvedad que significa para efectos técnicos la naturaleza jurídica que define para el Distrito Federal el artículo 44 de nuestra Carta Magna,

se observa que la sociedad citadina tiende a profundizar con mayor énfasis en la definición de una entidad federativa en evolución hacia la creación de un Estado Libre y Soberano constituido por municipios. Sin perjuicio de lo discutible que todavía resulta este tema Constitucional, conste que no me estoy refiriendo al tema de la reforma político-administrativa, es este artículo 115 y los anteriormente comentados los que dan origen a las diversas legislaciones de los estados libres y soberanos, así como del Distrito Federal, en materia de planeación del desarrollo y determinación de los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques en su territorio.

Numeral que instituye las facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; expidiendo los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 anteriormente mencionado, es decir, formalizar la función social de la propiedad inmueble a través de la determinación de modalidades para su ejercicio.

III. NIVEL REGLAMENTARIO CONSTITUCIONAL

Los numerales constitucionales a los que hemos hecho referencia se desarrollan con mayor detalle en las siguientes leyes reglamentarias.

Ley de Planeación (1983). Esta ley es reglamentaria de los artículos 25 y 26 constitucionales y tiene por objeto establecer: las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal; las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación

aplicable; las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, esta ley establece que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios; el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria; el respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

También define lo que se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo y sus propósitos, en el sentido de que consiste en: *la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.*

Ley General de Asentamientos Humanos (1993). Resulta reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 y del artículo 115 constitucionales. Tiene por objeto: Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos. Se colige su estrecha relación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en función de la correlación que hace con los conceptos de la participación social en el acto de planeación.

En este sentido, especial consideración merecen sus artículos 8° y 3° transitorio al disponer que corresponde a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, adecuando su legislación en materia de desarrollo urbano a lo dispuesto en esta Ley.

En congruencia con la Ley de Planeación, esta ley establece que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano —subordinados al PND— los programas estatales de desarrollo urbano; los programas de ordenación de zonas conurbadas; los planes o programas municipales de desarrollo urbano; los programas de desarrollo urbano de centros de población, y los programas de desarrollo urbano derivados de éstos y los que determine esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, se regirán por las disposiciones de esta Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones

que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

Asimismo, esta Ley dispone que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano contendrá el diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, sus causas y consecuencias; el padrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional; la estructura de sistemas urbanos y rurales en el país; la estrategia general aplicable al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población; las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; las políticas generales para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población; los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del país; las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas; los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades, y los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano.

Esta Ley establece (artículo 15) que los planes o programas estatales —subordinados al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y éste al PND— y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las

formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen.

Asimismo, en su artículo 16 se observa que la legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento: la autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente; se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones, y cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo a sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales.

En su artículo 17 determina la fórmula de derecho registral que materializa la obligatoriedad de las limitaciones de dominio respecto de la función social de la propiedad, al establecer que los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los plazos previstos por la legislación local.

Los efectos de dicha fórmula se concretizan cuando establece que las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en

la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano. Evento que el legislador confirma en el artículo 27 de esta ley, *cuando dispone que para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.*

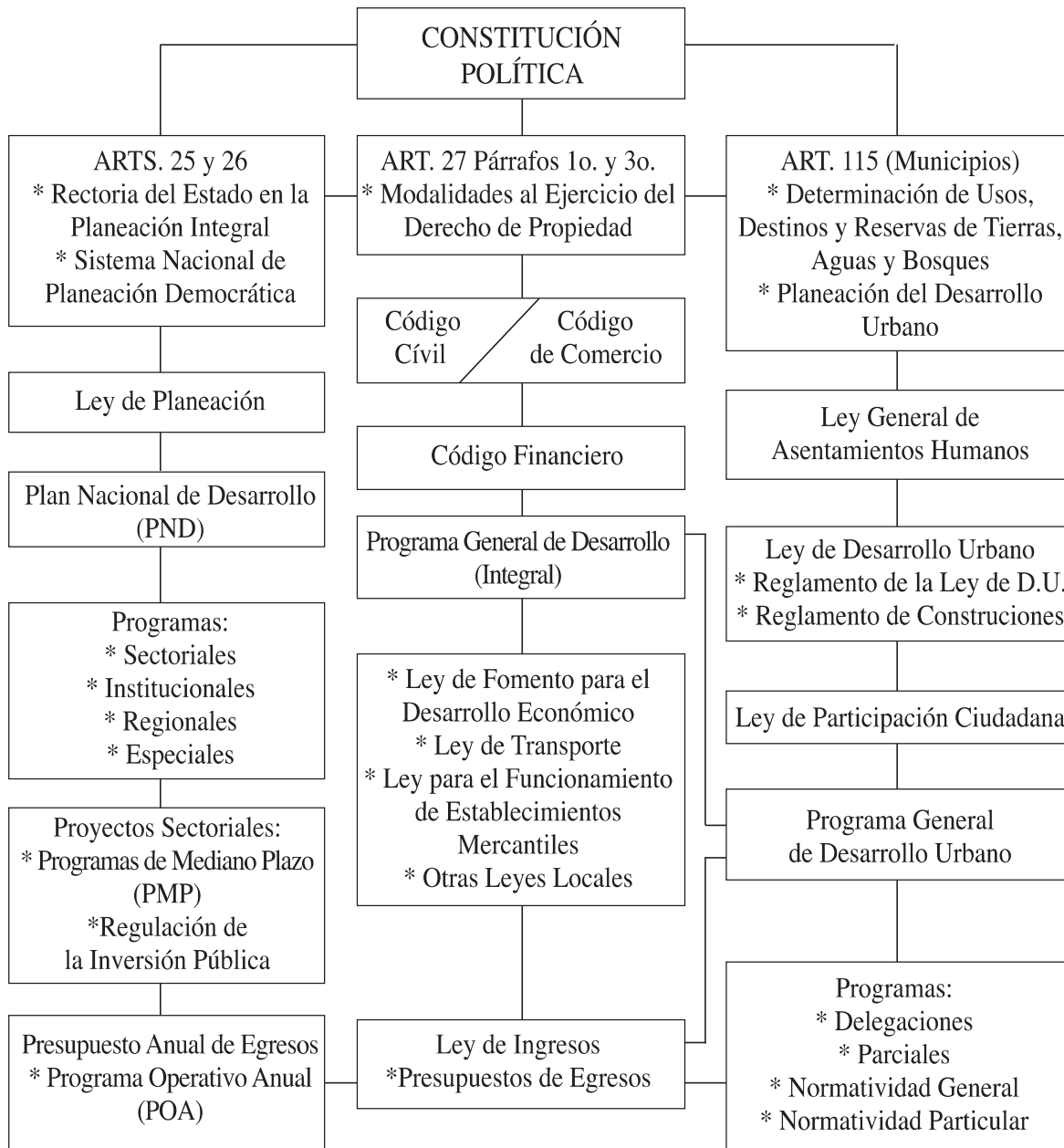
Por ello, en términos de sus artículos 53 al 56, se establece que no surtirán efectos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta Ley, la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano. En consecuencia, los notarios y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos a que se refiere el artículo anterior, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan en relación a la utilización o disposición de áreas o predios, de conformidad con lo previsto en esta Ley, la legislación estatal de desarrollo urbano y otras disposiciones jurídicas aplicables; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.

Asimismo, la ley dispone que no surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano. Así como que no podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia.

Otras Disposiciones Aplicables. Inciden de manera directa en la materia que estamos tocando, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas

Arqueológicos, Artísticos e Históricos (1993) y su Reglamento; la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (1988); la Ley Agraria y los Códigos Fiscal de la Federación, Civil y de Comercio. Sin embargo, en esta ocasión no tocaremos esos cuerpos legislativos, enviando al lector a su consideración más detallada. (Ver organigrama anexo).

La Función Social de la Propiedad Inmueble y la Planeación del Desarrollo



IV. NIVEL LOCAL

En términos del artículo 44 de la Constitución Política Mexicanos, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, misma que está compuesta por el territorio que actualmente tiene como entidad federativa, en relación con el artículo 43 del mismo ordenamiento y su artículo 122 reformado, cuyo gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

En este sentido, la legislación que incide en la materia, se desprende de los preceptos establecidos en:

- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1994).
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (1995) y su Reglamento Interior.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1999).
- Código Financiero del Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1996) con sus Reformas (1999).
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1995).
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (1995).
- Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal (1997).
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal (2000).
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público (1996) con sus Reformas (1997).

Preceptos que se materializan en disposiciones Jurídico-Administrativas a nivel instrumental de Programas de Desarrollo Urbano, a los que nos referiremos más adelante.

V. LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

Con este marco y a manera de salvedad, es necesario apuntar que la Ley de Desarrollo Urbano citada cuenta con un reglamento, mismo que en breve deberá ser reformado en congruencia con el decreto que reformó diversas disposiciones de ésta, publicado en la *Gaceta Oficial* el 23 de febrero de 1999. Asimismo, se desprende de ella un Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y un Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, y la propia ley prevé la promulgación de un Reglamento de Impacto Urbano y Ambiental, aún no promulgado.

Entre otros de los fines de esta ley, está el de desarrollar a nivel de legislación local las premisas constitucionales, así como las de las leyes reglamentarias a las que hemos hecho referencia. Por ello, no resulta muy útil ocupar este espacio para referirse a la estructura de la misma, sino en todo caso, entresacar sus aspectos relevantes mediante el planteamiento de interrogantes temáticas como las siguientes.

¿Cuál es el Objetivo Fundamental de la Planeación del Desarrollo Urbano?

La Ley establece que el objetivo de la planeación y del ordenamiento territorial es el de mejorar el nivel de vida de toda la población del Distrito Federal, mediante la regulación de los servicios públicos, procurando el acceso a satisfactores económicos, culturales y recreativos, la regulación del mercado inmobiliario, la conservación del medio natural y otras líneas de política general. Esta Ley contempla las prioridades que deben considerarse en los Programas para lograr el objetivo antes mencionado (artículo 3).

¿Quiénes son las Autoridades Competentes en Materia de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal?

La Asamblea Legislativa, que es la competente para: aprobar los programas, las modificaciones o las cancelaciones que esta Ley prevé; remitir los programas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su

promulgación e inscripción en los registros y participar en las comisiones de conurbación.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe: ejecutar las obras para el desarrollo urbano; aplicar las modalidades y restricciones al dominio de la propiedad que imponga la Ley; aplicar y hacer respetar la Ley, los programas y demás disposiciones que regulen la materia; participar en la ordenación de la zona conurbada y metropolitana; celebrar convenios para la creación de las comisiones de conurbación, metropolitanas y megalopolitanas; promover y facilitar la participación social en la elaboración, seguimiento, evaluación y modificación de los programas, y enviar a la Asamblea el reglamento y los acuerdos que expida en materia de esta Ley.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda tiene, además, estas atribuciones: revisar los estudios de impacto urbano y ambiental; expedir las licencias de uso de suelo cuando sean obras de impacto urbano-ambiental; autorizar las transferencias de potencialidad; integrar el sistema de información y evaluación de los programas. Asimismo tiene a su cargo el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y expedir las certificaciones de uso del suelo conforme a los programas vigentes; y presentar a la Asamblea Legislativa informes trimestrales de avance del Programa General.

Por su parte, los Delegados aplican las sanciones previstas en esta Ley, reciben las solicitudes de modificación particular a los Programas Delegacionales y Parciales, y las someten a consulta con la participación del Consejo de Ciudadanos para la aprobación preliminar del propio Consejo.

¿Qué Programas Regulan de Manera Directa el Desarrollo Urbano en el Distrito Federal?

En los artículos 16, 18, 19 y 20 de la Ley se establece que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretarán a través del Programa General, los Programas Delegacionales y los Programas Parciales que en su conjunto constituyen el instrumento

rector de la planeación y el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal.

¿Qué es el Uso del Suelo?

El uso es el fin al cual se van a dedicar determinadas zonas o predios en razón de su ubicación. La LDU, en su artículo 32, establece los usos, destinos y reservas de suelo que se pueden dar en el suelo urbano (por ejemplo habitacional, comercial, servicios, etcétera); y en el suelo de conservación (áreas de rescate ecológico, habitacional, servicios, recreación, forestal, agrícola).

En esta Ley se Regula:

- ***La Planeación del Desarrollo Urbano:*** Las normas básicas (programas de desarrollo urbano) que regulan la fundación, el desarrollo, el mejoramiento y la conservación de los centros de población del Distrito Federal.
- ***El ordenamiento territorial del Distrito Federal:*** Es el proceso que regula el crecimiento de la ciudad a través del establecimiento y distribución de los usos de suelo en el territorio del Distrito Federal tomando en cuenta las actividades y derechos de los habitantes, así como las normas de ordenación.
- ***El Establecimiento de los Usos de Suelo, su Clasificación y Zonificación:*** Esto es, el fin para el cual se van a emplear determinadas zonas o predios en razón de su ubicación en el territorio del Distrito Federal.
- ***La Participación de los Ciudadanos y el Gobierno:*** Es decir, las atribuciones que tienen las autoridades que intervienen en el desarrollo urbano y la forma en que pueden participar los ciudadanos.

El artículo 30 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal divide al suelo en:

- ***Suelo Urbano***: Es aquel que el Programa General señala como tal por contar con infraestructura, equipamiento y servicios.
- ***Suelo de Conservación***: Es aquel que por su extensión, vulnerabilidad y calidad tiene impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial. Comprende cerros, zonas de recarga natural de acuíferos, las colinas, elevaciones, zonas agropecuarias, forestales, agroindustriales, etcétera. En este tipo de suelo se encuentran incluidas las áreas de conservación ecológica.

Dentro del suelo urbano y del suelo de conservación se determinan también *áreas de actuación*, que son áreas para las que los programas definen políticas prioritarias.

Áreas con Potencial de Reciclamiento. Aquellas que cuentan con estructura vial y de transporte y de servicios urbanos adecuados localizados en zonas de gran accesibilidad, generalmente ocupadas por vivienda unifamiliar de uno o dos niveles con grados de deterioro, las cuales podrían captar población adicional, un uso más densificado del suelo, recibir transferencias de potencialidades de desarrollo y ofrecer mejores condiciones de rentabilidad.

Se aplican también a zonas industriales, comerciales y de servicios deterioradas o abandonadas donde los procesos deben reconvertirse para ser competitivos y evitar impactos ecológicos.

Áreas con Potencial de Desarrollo. Las que corresponden a zonas que tienen grandes terrenos, sin construir, incorporados dentro del tejido urbano, que cuentan con accesibilidad y servicios donde pueden llevarse a cabo los proyectos de impacto urbano, apoyados en el programa de fomento económico, que incluyen equipamientos varios y otros usos complementarios.

Áreas con Potencial de Mejoramiento. Zonas habitacionales de población de bajos ingresos, con altos índices de deterioro y carencia 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 la ciudad.

Áreas de Conservación Patrimonial. Las que tienen valores históricos, arqueológicos, artísticos y típicos o que forman parte del patrimonio cultural urbano, así como las que sin estar formalmente clasificadas como tales, presenten características de unidad formal, que requieren atención especial para mantener y potenciar sus valores, en congruencia con la legislación aplicable al caso.

Áreas de Integración Metropolitana. Las ubicadas en ambos lados del límite del Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Morelos. Su planeación debe sujetarse a criterios comunes y su utilización deberá mejorar las condiciones de integración entre ambas entidades.

Áreas de Actuación en Suelo de Conservación

Áreas de Rescate. Aquéllas cuyas condiciones naturales han sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales, y que requieren de acciones para restablecer su situación original.

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

Áreas de Preservación. Las extensiones naturales que no presenten alteraciones graves y que requieren medidas para el control del uso del suelo y para desarrollar en ellos actividades que sean compatibles con la función de preservación.

Sólo podrán realizarse en estas áreas obras para la preservación, compatibles con los objetivos señalados a las mismas, previo dictamen de la Secretaría de Desarrollo y Vivienda, así como de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno local, con base en la legislación ambiental.

Áreas de Producción Rural y Agroindustrial. Las destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial.

La ley de la materia determinará las concurrencias y las características de dicha producción.

Estas áreas podrán ser emisoras de transferencias de potencialidades de desarrollo, en beneficio de las mismas, en los términos que lo definen los programas y el artículo 51 de la Ley.

¿Cuál es la Participación que tiene el Órgano de Representación y los Consejos de Ciudadanos en Materia de Desarrollo Urbano?

Los artículos 24 y 25 de la Ley prevén la participación del órgano de representación vecinal, quién participará en la consulta pública, en la discusión del proyecto y en la aprobación del Programa Delegacional respectivo, en lo referente al uso de suelo.

Asimismo, aprueban de manera preliminar, las solicitudes de modificación o cancelación de los Programas Delegacionales de la jurisdicción territorial para la aprobación en su caso por parte de la Asamblea Legislativa.

La Ley Establece Tres Sistemas de Actuación en la Ejecución de los Programas que son:

Actuación Social. Es aquella en que participa exclusivamente el sector social, por ejemplo, un grupo de propietarios que soliciten esta forma de actuación para mejorar la zona en donde se encuentran ubicados sus predios.

Actuación Privada. Es aquella en que participa exclusivamente el sector privado; por ejemplo, uno o varios promotores inmobiliarios que pretenden ejecutar algún proyecto inmobiliario en determinada zona.

Actuaciones por Cooperación. Cuando los propietarios, los poseedores a título de dueño y la administración pública del Distrito Federal participan conjuntamente en la ejecución de los programas.

¿Qué es el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano?

Es un organismo auxiliar de la autoridad, con carácter permanente, en donde participan los diferentes sectores sociales y autoridades competentes en la materia, para la consulta, opinión, asesoría y análisis en materia de desarrollo urbano. La Ley establece cómo se integra y algunas de sus funciones, como por ejemplo: hacer propuestas y emitir opiniones respecto los proyectos de los programas y el Reglamento de la Ley, los problemas que se presenten en materia de desarrollo urbano y contribuir para que la planeación urbana sea un proceso permanente (artículos 77 y 78).

Del Silencio Administrativo

Esta ley contempla el silencio administrativo cuando la autoridad administrativa no da contestación a cualquier solicitud o petición presentada por una persona física o moral, en los tiempos establecidos en la Ley. En este caso la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en sus artículos 89 y 90 establece que el término es de 40 días hábiles para que la autoridad dé una respuesta.

La Ley de Desarrollo Urbano regula, en los artículos 97 y 98, las figuras de afirmativa ficta y la negativa ficta, que se aplican cuando existe silencio administrativo.

Afirmativa Ficta: Se produce cuando la autoridad administrativa competente omite responder, en los términos que marca la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, alguna solicitud debidamente fundada; en cuyo caso, se tendrá por despachada en forma positiva la solicitud.

Negativa Ficta: Se produce cuando la autoridad omite dar contestación a la solicitud presentada ante ella, pero en este caso, se entenderá que fue negada la solicitud.

La Ley de Desarrollo Urbano y la Ley de Procedimiento Administrativo, establecen los casos en los que se dan estas figuras jurídicas.

Otro aspecto de singular importancia consiste en la función pública del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo, a quien compete expedir Certificaciones de Zonificación para Uso Específico, Certificaciones de Zonificación para Usos de Suelo Permitidos y Certificación de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos.

Certificado de Zonificación de Usos Permitidos (CUP): Es el documento oficial en el que se hacen constar todos los usos del suelo permitidos por los Programas vigentes, en materia de uso del suelo y normas de ordenación, en función de la zonificación correspondiente.

Certificado de Zonificación para Uso Específico (CUE): Es el documento oficial en el que se hace constar si un uso del suelo pretendido se encuentra permitido o prohibido.

Certificado de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos (CAD): Es el documento oficial en el que se hace constar que la normatividad de uso del suelo determinada por un nuevo Programa Delegacional o Parcial no aplica para un predio y sus construcciones, cuando éste viene aprovechándose en forma continua para otro uso legítimamente establecido (ver artículo 14 Constitucional y artículo 5 del Código Civil).

El Reglamento de esta Ley establece los procedimientos, requisitos y plazos para la expedición de los anteriores certificados; así como para la expedición de constancias de todos los actos que prevé esta Ley, inscritos en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo (artículo 88).

Por otra parte, esta Ley determina las siguientes licencias:

- I. Uso del suelo.
- II. Construcción en todas sus modalidades.
- III. Fusión.
- IV. Subdivisión.
- V. Relotificación.

VI. Conjunto.

VII. Condominio.

VIII. Explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos para la obtención de materiales para la construcción, y anuncios en todas sus modalidades

Su reglamento regula los casos en que se requiere de estas licencias y las normas conforme a las cuales se otorgarán.

Destacan las siguientes reformas a esta Ley:

De la Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano

El sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano será aplicable en todo el territorio del Distrito Federal de acuerdo a las disposiciones de los programas, como instrumento de fomento para el cumplimiento de las políticas y estrategias contenidas en los mismos.

Para tales fines, los programas definirán las normas de ordenación para la aplicación de las transferencias de potencialidades de desarrollo urbano, con base en las características establecidas por los coeficientes de utilización y ocupación del suelo, de acuerdo a lo cual los propietarios de predios e inmuebles podrán transmitir los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción, no edificados, que correspondan al predio o inmueble de su propiedad, a favor de un tercero.

Tratándose de suelo de conservación, la Secretaría del Medio Ambiente propondrá los potenciales que puedan ser transferibles en dicho suelo como áreas emisoras.

Las operaciones de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano se sujetarán a las siguiente modalidades: **a)** Las áreas emisoras y receptoras de transferencia, serán las que definan los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano. Las áreas de conservación patrimonial y de actuación en el Suelo de Conservación, serán exclusivamente áreas emisoras de potencialidad de desarrollo, con el propósito de rehabilitarlas mejorarlas y conservarlas y, **b)** aquéllas donde las

áreas receptoras de transferencia podrán recibir el potencial de desarrollo de otros predios ubicados en una misma zona de usos del suelo, con base en los coeficientes de ocupación y utilización del suelo que consignen los programas delegacionales y parciales para la zona de que se trate.

Quienes adquieran las potencialidades de desarrollo autorizadas, podrán incrementar la intensidad de construcción de sus predios o inmuebles, en función de los derechos obtenidos por la transferencia.

El reglamento de esta Ley señala los requisitos y características para las operaciones de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, la Secretaría autorizará y supervisará dichas operaciones, mediante una resolución en la que establezca los coeficientes de utilización y ocupación del suelo, así como la intensidad de construcción correspondiente, altura máxima y demás normas urbanas aplicables al predio o inmueble receptor. Las operaciones de transferencia autorizadas, se inscribirán en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Las operaciones de transferencias que celebren los particulares sólo podrán realizarse de acuerdo con las disposiciones de los programas vigentes.

Quienes lleven a cabo operaciones de transferencias de potencialidades de desarrollo urbano deberán aportar un porcentaje de dicha potencialidad para el fomento del desarrollo urbano de la Ciudad, en los términos que señale el reglamento de esta ley; a excepción de los ubicados en suelo de conservación y áreas patrimoniales, cuyo porcentaje se aplicará para su rehabilitación, mejoramiento y conservación.

Del Patrimonio Cultural Urbano

El ordenamiento territorial del Distrito Federal observará la conservación, protección, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano de la Ciudad de México. Se consideran afectados al

patrimonio cultural urbano del Distrito Federal los edificios, monumentos arqueológicos, históricos y artísticos y las zonas donde éstos se encuentren, plazas públicas, parques, bosques, nomenclatura, traza urbana, estilos arquitectónicos, esculturas y, en general, todo aquello que corresponda a su acervo histórico y a lo que resulte propio de sus constantes culturales y de sus tradiciones públicas.

Para la conservación del patrimonio a que se refiere el artículo anterior, los programas y la reglamentación de esta Ley consideran las medidas y disposiciones tendientes a su cuidado, conservación, restauración y recuperación. Se cuidará la adopción de estilos arquitectónicos que atenten contra el patrimonio cultural urbano de la Ciudad. La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, para el cuidado de dicho patrimonio, observará las recomendaciones que al respecto emita la Comisión de Arte en Espacios Públicos.

El reglamento de esta Ley dispone las normas conducentes que regulan la conservación de: la funcionalidad, estilo, ambiente y carácter de los elementos del Patrimonio Cultural Urbano.

La Ley dispone que todas las construcciones e instalaciones que se realicen en el suelo urbano deberán sujetarse a lo dispuesto en los programas y se ejecutarán en los términos previstos por la Ley y demás disposiciones específicas. Sin cumplir con este requisito, no se otorgará licencia para efectuarlas. Las construcciones e instalaciones que requieran licencia de uso de suelo, incluyendo disposiciones en relación al espacio urbano, estarán sujetas, además, a que se dictamine la factibilidad de la prestación de servicios públicos.

Previo procedimiento legal, cuando las construcciones estén en estado ruinoso y la Delegación las califique, parcial o totalmente, como riesgosas, previo dictamen de un perito en la materia se ordenará su desocupación inmediata y se requerirá al propietario o poseedor a título de dueño, a reparar la construcción o, si esto no es posible, a demolerla.

En el caso de que la construcción esté catalogada como monumento histórico o artístico, se procederá de conformidad con lo establecido por la ley de la materia (LFM y ZAAH).

En el caso de construcciones habitacionales, la legislación aplicable preverá los estímulos que se otorguen cuando éstas se encuentren en estado ruinoso; en cualquier caso se respetarán los derechos de sus ocupantes (este precepto aún no ha sido legislado, correspondería hacerlo mediante una ley para el fomento de la vivienda de carácter local).

Esta ley establece el procedimiento de la ejecución forzosa cuando se haya agotado el procedimiento respectivo y medie resolución de la autoridad competente en los siguientes casos:

- Cuando exista obligación a cargo de los propietarios o poseedores de predios sobre los que la autoridad competente, haya decretado ocupación parcial o total, de retirar obstáculos que impidan la realización de las obras de utilidad o interés público, sin que las realicen en los plazos determinados.
- Cuando haya obligación de demoler total o parcialmente las construcciones, y/o retirar las instalaciones urbanas que se encuentren en estado ruinoso o signifiquen un riesgo para la vida, bienes o entorno de los habitantes, sin que ésta se verifique.
- Cuando exista la obligación de reparar las edificaciones que así lo requieran, de acuerdo con el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, y no se cumpla con ella.
- Cuando los propietarios o poseedores hayan construido o instalado en contravención a lo dispuesto por los programas y demás disposiciones aplicables, sin licencia o permiso alguno, siempre que dichas obras o instalaciones se realizaran con posterioridad a la entrada en vigor de los mismos y no se hicieran las adecuaciones ordenadas o bien, no se procediera a la demolición o retiro ordenado en su caso, y los costos de ejecución se consideren créditos fiscales en términos del Código Financiero del Distrito Federal.

- Cuando los propietarios de terrenos sin edificar se abstengan de conservarlos libres de maleza y basura.

El costo de la ejecución forzosa se considerará crédito fiscal, en los términos del Código Financiero del Distrito Federal, por lo que aplicaría el procedimiento económico-coactivo.

Del Control del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial

Quienes pretendan llevar a cabo una obra, instalación o aprovechamiento urbano, público o privado, deberán presentar previamente a la solicitud de las licencias o autorizaciones que correspondan en los términos de esta Ley y su reglamentación, el estudio de impacto urbano y ambiental, en los siguientes casos:

- Cuando se rebasen en forma significativa las capacidades de la infraestructura y los servicios públicos del área o zona donde se pretenda ejecutar.
- Cuando su ejecución genere afectaciones en otras áreas o zonas del Distrito Federal.
- Cuando pueda afectarse negativamente al espacio urbano, a la imagen urbana y al paisaje natural, así como a la estructura socioeconómica, y
- Cuando signifique un riesgo para la vida o bienes de la comunidad o al patrimonio cultural, histórico, arqueológico o artístico.

La reglamentación de esta Ley establece las características de las obras, aprovechamientos o zonas que requieran de este estudio, determinando los casos y magnitudes específicos a que se refieren las fracciones de este artículo. En lo que se refiere al ambiente, deberán observarse las disposiciones jurídicas aplicables.

La Secretaría —SEDUVI— emitirá dictamen fundado y motivado en respuesta a la solicitud de estudio de impacto urbano y lo publicará, con cargo al interesado en un diario de mayor circulación. Sin el cumplimiento de este requisito no podrá otorgarse ninguna licencia.

El contenido y procedimiento de tramitación del estudio de impacto urbano se establece en la reglamentación de esta Ley.

El estudio de impacto urbano forma parte integrante del estudio de impacto urbano y ambiental, que deba elaborarse por los peritos que autoricen la SEDUVI y la Secretaría del Medio Ambiente.

Los directores responsables de obra otorgarán su responsiva de los estudios de impacto urbano ambiental, que se enviarán a la Secretaría para que ésta, con la participación de la Secretaría del Medio Ambiente, otorgue la licencia de uso del suelo correspondiente, en el caso de que el estudio determine que la obra no produce impactos negativos o que se puedan mitigar dichos impactos. Esos estudios serán públicos y se mantendrán para consulta de cualquier interesado.

Los propietarios de los proyectos a los que se refiere esta disposición deben aportar los recursos suficientes para resolver cualquier impacto significativo adverso que determine el estudio, así como la parte proporcional del costo de las obras que se precise realizar para proveerlos de los servicios necesarios para su funcionamiento. Podrá autorizarse para estos fines la utilización de la infraestructura existente, siempre y cuando se demuestre fehacientemente la existencia de remanentes en la capacidad instalada.

Los interesados garantizarán ante el Gobierno del Distrito Federal la aportación de recursos o la realización de las obras que señale el estudio respectivo.

Esta Ley dispone que la revisión de los programas se hará en función de las determinaciones del sistema de información y de evaluación a que se refiere esta Ley. Dicha revisión se hará por lo menos cada tres años; excepto en aquellos programas parciales cuya vigencia sea mayor, correspondientes a suelo urbano. Con los resultados de dicha revisión se determina si los elementos que dieron base a la formulación y aprobación del programa respectivo persisten o si se debe iniciar el proceso de modificación al mismo, en los términos de la propia Ley.

La modificación o cancelación de los programas, podrán ser solicitados por particulares; por los comités vecinales establecidos de acuerdo a la Ley de la materia; por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y por la Asamblea, de acuerdo a las modalidades y requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento, y se sujetarán a alguno de los siguientes procedimientos de trámite:

- Propuestas de modificación o cancelación elaboradas por la Secretaría.
- Solicitudes de modificación o cancelación presentadas por la Asamblea o los comités vecinales.
- Solicitudes de modificación o cancelación presentadas por cualquier otro interesado.

Cuando para el mejor cumplimiento de los objetivos de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal establecidos en esta Ley y el Programa General, la Secretaría considere necesaria la modificación de los programas en materia de delimitación de áreas de actuación señaladas en el Programa General; normas de ordenación en los programas delegacionales y parciales y acciones estratégicas e instrumentos de ejecución, elaborará el proyecto correspondiente, lo someterá a la opinión, análisis y asesoría del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y lo enviará al Jefe de Gobierno, para que éste, si no tuviere observaciones, lo remita como iniciativa a la Asamblea para su dictamen y, en su caso, aprobación.

Una vez aprobada la iniciativa mediante Decreto, el Jefe de Gobierno ordenara su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y se inscribirá en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

El reglamento de esta Ley establece los requisitos y especificaciones que deberá cumplir la Secretaría para las propuestas de modificación o cancelación a que se refiera este apartado.

Cuando la solicitud se proponga por la Asamblea, un comité vecinal o una comisión de los mismos, entidades de la Administración Pública

Federal o del Distrito Federal, se presentarán directamente a la SEDUVI y se tramitarán de oficio de acuerdo con el procedimiento señalado.

Las solicitudes de modificación o cancelación de los programas que no se encuentren en los supuestos de los casos anteriores, hechas por cualquier interesado, se presentarán a la delegación correspondiente, quien las remitirá a los comités vecinales correspondientes, acompañados de su opinión para que éstos, a su vez, emitan sus consideraciones en un plazo no mayor de 15 días hábiles y las enviará a la Secretaría para que las dictamine. En caso de que la modificación sea dictaminada favorablemente, elaborará el proyecto de modificación considerando las observaciones que considere procedentes y lo enviará al Jefe de Gobierno para que éste, si no tuviere observaciones, lo remita como iniciativa a la Asamblea para su dictamen y, en su caso, aprobación.

Tratándose de cambios de uso del suelo para predios particulares, la SEDUVI llevará el registro de las solicitudes presentadas, así como de aquellas que hayan sido aprobadas y rechazadas a través del sistema de información y evaluación de los programas con objeto de revisar aquellas áreas sujetas a variaciones económicas, ambientales y sociales que justifiquen la elaboración de programas parciales o cambio de zonificación, procediendo en su caso, a la elaboración del proyecto de modificación de acuerdo con el procedimiento señalado.

Los procedimientos para la cancelación o modificación de los programas no aplican en aquellos programas parciales cuya vigencia sea superior a tres años y correspondan a suelo urbano.

Se consideran como casos de interés general, y por tal razón las solicitudes de modificación o cancelación se presentan directamente a la SEDUVI, los siguientes:

- Las correcciones, cancelaciones o modificaciones o nuevas asignaciones que en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, deban de hacerse, por causa de fuerza mayor.

- Las variaciones en el límite del Distrito Federal con los municipios colindantes, determinadas conforme a los procedimientos previstos en las leyes.
- Las modificaciones a los límites delegacionales, y
- Por resolución del recurso administrativo o del procedimiento judicial, que tenga carácter de sentencia ejecutoriada.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda establecerá el Sistema de Información y Evaluación de los programas general, delegacionales, parciales, sectoriales y anuales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. La información de este sistema tendrá carácter público.

VI. COMENTARIOS FINALES

Hasta este punto ya resulta ostensible la importancia que reviste para el jurista estar en conocimiento pleno de las formas en que el Derecho Urbanístico incide en sus actividades profesionales. En mérito de ello, conviene plantear la siguiente definición:

Dícese del Derecho Urbanístico, que es el conjunto de principios, disposiciones y normas de Derecho Público, Privado y Social que interactúan entre sí en el ámbito de los derechos positivo, adjetivo, sustantivo y subjetivo con la finalidad de regular el ordenamiento territorial, la planeación del desarrollo y el aprovechamiento del uso del suelo en los centros de población, en función del ejercicio del derecho de propiedad inmueble y sus efectos económicos, políticos y sociales.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía Doctrinal:

1. *Lecciones de Derecho Urbanístico*: Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo. Alfonso Editorial CIVITAS, S.A. Madrid.

2. *Derecho Urbanístico Actual: Tomos I y II.* María Blanca Blanquer. Editorial MONTE CORVO, S.A. Madrid.
3. *Droit de L'Urbanisme.* Lebreton, J.P. Coll. DROIT FUNDAMENTAL. París.
4. *Derecho Administrativo.* Gabino Fraga. Editorial Porrúa. México, D.F.
5. *Manual de Disciplina Urbanística.* Antonio Carceller Fernández. Editorial Tecnos. Madrid, 1983.
6. *Manual de Derecho Urbanístico.* Tomás Ramón Fernández. Publicaciones Abella. Madrid, 1955.
7. *La Propiedad Urbana y el Aprovechamiento Urbanístico.* Manuel Medina de Lemus. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España Centro de Estudios Registrales. Madrid, 1995.

Bibliografía Básica:

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
2. *Ley de Planeación.*
3. *Ley General de Asentamientos Humanos.*
4. *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.*
5. *Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.*

Bibliografía Instrumental:

1. *Plan Nacional de Desarrollo.*
2. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano (Sectorial).*
3. *Programa General de Desarrollo Urbano del D. F.*
4. *Programa Delegacionales de Desarrollo Urbano del D. F.*
5. *Programas Parciales de Desarrollo Urbano del D. F.*