

## **CAPÍTULO II**

### **LA NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

#### **TRAYECTORIA LEGISLATIVA PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL DISTRITO FEDERAL**



## 2.1. La normatividad constitucional y legal de la propiedad. Trayectoria legislativa.

El objeto del derecho de propiedad está constituido por todos los bienes susceptibles de apropiación. Para que se cumpla tal condición, en general, se requieren tres condiciones: que el bien sea útil, ya que si no lo fuera, carecería de fin la apropiación; que el bien exista en cantidad limitada, y que sea susceptible de ocupación, porque de otro modo no podrá actuarse.

Se considera que el derecho de propiedad pleno comprende tres facultades principales: “uso (*ius utendi*), disfrute (*ius fruendi*) y disposición (*ius abutendi*)”,<sup>39</sup> “distinción que proviene del Derecho romano o de su recepción medieval”.<sup>40</sup> Tiene también origen romano la concepción de la propiedad en sentido subjetivo, como sinónimo de facultad o atribución correspondiente a un sujeto.

Por el contrario, en sentido objetivo y sociológico, se atribuye al término el carácter de institución social y jurídica y, puede ser definida la propiedad como el conjunto de derechos y obligaciones que definen las relaciones entre individuos y grupos, con respecto a qué facultades de disposición y uso sobre bienes materiales les corresponden.

El derecho de propiedad es el más completo que se puede tener sobre una cosa: la cosa se halla sometida a la voluntad, exclusividad y a la acción de su propietario, sin más límites que los que marca la Ley o los provocados por “la concurrencia de varios derechos incompatibles en su ilimitado ejercicio”<sup>41</sup> (limitaciones de carácter extrínseco). “No obstante, el reconocimiento de que la propiedad, como institución, está orientada a una función social”,<sup>42</sup> implica que en la actualidad existan limitaciones intrínsecas o inherentes al derecho; así como obligaciones que se derivan de la propiedad en sí misma.

En la doctrina jurídica, especialmente aquellos ordenamientos con importante influencia latina, se considera que el dominio o propiedad está integrado por tres facultades o derechos:

39 Morán Martín, Remedios (2002). «Los derechos sobre las cosas (I). El derecho de propiedad y derecho de posesión», Historia del derecho privado, penal y procesal. Tomo I, Parte teórica, Editorial Universitas, ISBN: 84-7991-143-3. El artículo 544 del Código Civil francés establece que “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos”.

40 Rodríguez Piñeres, Eduardo (1973). Derecho usual, 16ª ed., Bogotá: Temis, pág. 70.

41 *Ibid.*

42 Hinestrosa, Fernando (2005). Apuntes de derecho romano: Bienes. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 23-24. «El concepto de dominio o propiedad como suma del *ius utendi*, el *ius fruendi* y el *ius abutendi* [...] no es romano sino medieval. Fueron los cultores y expositores por cuenta propia del derecho romano (glosadores y, en especial, los comentaristas), quienes acuñaron esa idea, tan propia de su mentalidad como extraña al derecho romano en sí».

### *Ius utendi*

El *ius utendi* es el derecho de uso sobre la cosa. El propietario tiene el derecho a servirse de la cosa para sus intereses y de acuerdo con la función social del derecho, siempre y cuando esas conductas no violen preceptos legales ya establecidos o causen lesiones a los derechos de otros propietarios.

### *Ius fruendi*

El *ius fruendi* es el derecho de goce sobre la cosa. En su virtud, el propietario tiene el derecho de aprovechar y disponer los frutos o productos que genere el bien. La regla general es que el propietario de una cosa es también propietario de todo aquello que la cosa produzca, con o sin su intervención.

Los frutos pueden ser naturales o civiles. Los frutos naturales son aquellos que la cosa produce natural o artificialmente sin detrimento de sus sustancias. En ese aspecto se distinguen de los denominados productos: así, tratándose de un manzano, las manzanas son frutos naturales y la leña de los árboles son sus productos.

Los frutos civiles están constituidos por aquellas sumas de dinero que recibe el propietario por ceder a otro el uso o goce de la cosa. Usando el ejemplo anterior, el fruto civil que percibe el propietario del manzano es la renta que le es pagada al darlo en arrendamiento. Tratándose de dinero, los frutos que percibe su propietario son los intereses.

### *Ius abutendi*

El *ius abutendi* es el derecho de disposición sobre la cosa. El propietario, bajo la premisa de que la cosa está bajo su dominabilidad (poder de hecho y voluntad de posesión), puede hacer con ella lo que quiera, incluyendo dañarla o destruirla (disposición material), salvo que esto sea contrario a su función social: por ejemplo, el propietario de un bien integrante del patrimonio cultural no puede destruirlo y, de hecho, puede estar obligado a su conservación.

Del mismo modo, puede el propietario disponer de su derecho real (disposición jurídica): así, puede enajenar la cosa, venderla, donarla y, en general, desligarse de su derecho de propiedad y dárselo a otra persona; o incluso renunciar al derecho o abandonar la cosa, que pasaría a ser *res nullius*. Son también actos de disposición

aquellos en los que el propietario constituye en favor de otra persona un derecho real limitado, como el usufructo, la servidumbre, la prenda o la hipoteca.<sup>43</sup>

En conclusión, tiene el derecho real de dominio quien tenga estos tres principios (uso, goce y disposición).

### 2.1.1. Caracteres del derecho de propiedad.

El derecho de propiedad es un poder moral, exclusivo y perfecto, pero con carácter de limitación y subordinación, así como también perpetuo.

- Es un poder moral porque la apropiación que se hace del bien es reflexiva y no instintiva, es decir, la destinación al fin se hace previo el conocimiento del fin que se acepta libremente;
- Es un derecho exclusivo, derivado de la limitación esencial de la utilidad en muchos objetos, que no puede aplicarse a remediar las necesidades de muchos individuos a la vez. Por esta razón, no son bienes apropiables los llamados de uso inagotable o bienes libres, que existen en cantidades sobrantes para todos, como el aire atmosférico, el mar o la luz solar;
- Es un derecho perfecto. El derecho de propiedad puede recaer sobre la sustancia misma de la cosa sobre su utilidad o sobre sus frutos: de aquí deriva el concepto de dominio imperfecto según que el dominio se ejerza sobre la sustancia (dominio radical) o sobre la utilidad (dominio de uso o sobre los frutos, dominio de usufructo). Estas tres clases de dominio, al hallarse en un solo sujeto, constituyen el dominio pleno o perfecto. El derecho de propiedad es un derecho perfecto, pues por él, todo propietario puede reclamar o defender la posesión de la cosa, incluso mediante un uso proporcionado de la fuerza, y disponer plenamente de su utilidad y aun de su substancia, con la posibilidad en determinados supuestos de destruir la cosa;
- Es un derecho limitado o restringido por las exigencias del bien común, por la necesidad ajena y por la ley, y subordinado, en todo caso, al deber moral, y

43 Lasarte, Carlos (2002). *Principios de Derecho civil*. Tomo IV, Propiedad y derechos reales de goce. Madrid: Marcial Pons, pp. 77. ISBN: 84-7248-987-6.

Este reconocimiento se produce a menudo con rango constitucional. Por ejemplo, el artículo 58, párrafo 2º, de la Constitución de Colombia de 1991 afirma que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”; el artículo 33.2 de la Constitución española de 1978 establece que “la función social de estos derechos [propiedad y herencia] delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”; finalmente, el artículo 24 de la Constitución de Chile declara que la propiedad estará sujeta a “las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social”, función social que comprende “cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”.

**70** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

- Es perpetuo, porque no existe un término establecido para dejar de ser propietario.

**Clasificación.**

Se puede esquemáticamente presentar la división de las especies de propiedad, de acuerdo a lo siguiente:

*Por sujeto*

- Pública, si corresponde a la colectividad en general;
- Privada, cuando el derecho es o está asignado a determinada persona o grupo y las facultades del derecho se ejercitan con exclusión de otros individuos;
- Individual, si el derecho lo ejerce un solo individuo;
- Colectiva privada, cuando el derecho es ejercido por varias personas, y
- Colectiva pública, si la propiedad corresponde a la colectividad y es ejercida por un ente u organismo público.

*Por su naturaleza*

- Propiedad mueble, si puede transportarse de un lugar a otro;
- Propiedad inmueble, o bienes raíces o fincas son las que no pueden transportarse de un lugar a otro;
- Propiedad corporal, la que tiene un ser real y puede ser percibida por los sentidos, como una casa, un libro, entre otros;
- Propiedad incorporeal, si está constituida por meros derechos, como un crédito, una servidumbre, entre otros;
- Por objeto;
- Propiedad de bienes destinados al consumo, y
- Propiedad de bienes de producción.

*Modos de adquirir la propiedad*

Los modos de adquirir la propiedad son aquellos hechos o negocios jurídicos que producen la radicación o traslación de la propiedad en un patrimonio determinado. A este modo de adquirir la propiedad se le llama también “Título” y existen diversas clasificaciones, por ejemplo:

- A título universal;
- A título oneroso y gratuito;

- Originarios, y
- Derivados.

### *Modos de adquisición*

Los modos de adquirir el dominio pueden clasificarse en originarios o derivativos, singulares o universales, onerosos o gratuitos, entre vivos o por causa de muerte.

Los modos de adquirir son:

- La tradición;
- La ocupación;
- La accesión;
- La usucapión o prescripción adquisitiva;
- La sucesión por causa de muerte, y
- La Ley.

### **2.1.2. Evolución constitucional y legal de la propiedad privada y sus modalidades.**

Para el contexto de la presente tesis se debe hacer referencia a que la historia legislativa del derecho urbano en México data por una parte de la Constitución vigente de 1917, en la cual se imponen modalidades a la propiedad en materia urbana (de uso de suelo), aunado a ello se suman los grandes problemas urbanos que hicieron crisis en la década de los años setenta, cuyo Artículo 27, en sus párrafos primero y tercero, define claramente 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 las particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

72 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...

Este artículo ha evolucionado desde 1917 de la siguiente manera:

| DIARIO OFICIAL   |  | ENTRADA EN VIGENCIA          | CONTENIDO DE LA REFORMA |
|--|--|------------------------------|-------------------------|
| 1.   | 10-enero-1934<br>Aclaración 10 de marzo. | No se señala en transitorio. | Abajo.                  |
| Modifica los párrafos tercero, cuarto, quinto; divide la fracción I en dos párrafos; modifica la fracción VI y la adiciona con dos párrafos, recibiendo texto de la fracción VII; adiciona las fracciones VIII a XVIII.  |  |                              |                         |
| Cambia el concepto pequeña propiedad, por pequeña propiedad agrícola en explotación, al igual, varia el concepto pueblos, rancherías y comunidades, por núcleos de población.  |  |                              |                         |
| Dispone que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los yacimientos minerales u orgánicos.   |  |                              |                         |
| La fracción I, se divide en dos párrafos con mismo texto; dispone en la fracción VI, que fuera de las corporaciones y núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centros de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos. |  |                              |                         |
| Determina que los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.   |  |                              |                         |
| Precisa que la división, o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada.   |  |                              |                         |



| DIARIO OFICIAL   | ENTRADA EN VIGENCIA | CONTENIDO DE LA REFORMA      |  |
|--|---------------------|------------------------------|--|
| <p>Se crean: una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, un cuerpo consultivo, una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, así como los comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población, y comisariados ejidales.</p> <p>Fija el que las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los gobernadores y dispone su substanciación; los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.</p> <p>La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales.</p> <p>Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales conforme a las leyes reglamentarias.</p> <p>Se agrega al Distrito Federal para que el legislador fije la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.</p> |                     |                              |  |
| <p>Elimina el tiempo en que se hará el pago de expropiaciones y baja el rédito a un tipo de interés que no exceda de 3% anual; y dispone que habrá una Deuda Agraria Local para garantizar el pago de la propiedad expropiada, en términos de una ley del Congreso Federal.</p>  |                     |                              |  |
| 2.   | 6-diciembre-1937    | No se señala en transitorio. | Adiciona la fracción VII con dos párrafos. |
| <p>Dispone que son de jurisdicción federal las cuestiones por límites de terrenos comunales. El Ejecutivo Federal se avocará a su conocimiento y la resolución se podrá reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de su ejecución.</p>  |                     |                              |  |

74 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

| DIARIO OFICIAL   |                  | ENTRADA EN VIGENCIA           | CONTENIDO DE LA REFORMA                 |
|--|------------------|-------------------------------|---|
| 3.   | 9-noviembre-1940 | No se señala en transitorios. | Adiciona parte final del párrafo sexto. |
| <p>Dispone que, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos.</p>   |                  |                               |   |
| 4.   | 21-abril-1945    | No se señala en transitorios. | Modifica el párrafo quinto.             |
| <p>Dispone que son propiedad de la Nación las aguas de las lagunas y esteros que se comuniquen con el mar; las de los lagos interiores de formación natural ligados a corrientes constantes; las de los ríos y afluentes. Decreta que las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.</p>   |                  |                               |   |
| 5.   | 12-febrero-1947  | No se señala en transitorios. | Abajo.                                  |
| <p>Se reforma en la fracción X el párrafo primero y adición de un segundo; en la fracción XIV adición de un párrafo tercero, y en la fracción XV, adición de cinco párrafos.</p> <p>En la fracción X, modifica el término terrenos por tierras en el primer párrafo, y en el segundo, dispone que la superficie o unidad individual de dotación a comunidades, no será menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad o, equivalentes en otras clases de tierras.</p> <p>Dispone, en el nuevo párrafo de la fracción XIV, que contra la privación o afectación agraria ilegales de tierras o aguas, los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, con certificado de inafectabilidad, podrán promover juicio de amparo.</p> <p>Precisa, en la fracción XV, lo que se considera como pequeña propiedad agrícola, y la fija en cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación y establece equivalencias en otros tipos de terreno.</p> |                  |                               |   |

| DIARIO OFICIAL   |                  | ENTRADA EN VIGENCIA                 | CONTENIDO DE LA REFORMA                                |
|--|------------------|-------------------------------------|--|
| <p>Considera, también como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivos especificados, y la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor a su equivalente en ganado menor.</p> <p>Determina que cuando se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera la propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando se rebasen los máximos señalados.</p>   |                  |                                     |  |
| 6.   | 2-diciembre-1948 | Al día siguiente de su publicación. | Modifica el párrafo segundo de la fracción I.          |
| <p>Regula que el Estado, de acuerdo a sus intereses públicos y atendiendo a la reciprocidad, podrá, con juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, autorizar a los Estados extranjeros para adquirir, en la sede de los Poderes Federales, propiedad privada de bienes inmuebles para sus embajadas o legaciones.</p>   |                  |                                     |  |
| 7.   | 20-enero-1960    | En fecha de su publicación.         | Reforma los párrafos cuarto a séptimo y la fracción I. |
| <p>Determina que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas. Elimina la referencia a fosfatos, y amplía el dominio directo sobre minerales susceptibles de ser aprovechados como fertilizantes; así como el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.</p> <p>Adiciona también las aguas marinas interiores, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la Ley.</p> <p>Se dispone que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado.</p> <p>En la fracción I, elimina la restricción de que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, podrán adquirir el dominio de combustibles minerales en la República Mexicana.</p> |                  |                                     |  |

| DIARIO OFICIAL  |                                     | ENTRADA EN VIGENCIA                 | CONTENIDO DE LA REFORMA                          |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| <p>Agrega, nuevamente en el párrafo primero, la zona restringida a los extranjeros, consistente en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, en donde, por ningún motivo, podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.</p> <p>Dispone que el Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas.</p>   |                                     |                                     |  |
| 8.  | 29-diciembre-1960<br>Erratas 7/I/61 | En fecha de publicación.            | Adiciona el párrafo sexto.                       |
| <p>Determina que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica con objeto de la prestación del servicio público; por lo anterior, no se otorgarán concesiones a los particulares.</p>   |                                     |                                     |  |
| 9.  | 8-octubre-1974                      | En fecha de su publicación.         | Abajo.   |
| <p>Elimina la referencia a territorios en la fracción VI, primer párrafo, fracción XI, inciso c), fracción XII, primer párrafo, y fracción XVII, inciso a).</p>   |                                     |                                     |  |
| 10.   | 6-febrero-1975                      | En fecha de su publicación.         | Modifica el párrafo sexto y adiciona un séptimo. |
| <p>Adiciona la prohibición constitucional de otorgar, o para que subsistan, concesiones en materia de minerales radioactivos; la Nación llevará a cabo la explotación de éstos en los términos de Ley Reglamentaria. Dispone que el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones, sólo sean pacíficas.</p>   |                                     |                                     |  |
| 11.   | 6-febrero-1976                      | Al día siguiente de su publicación. | Reforma el párrafo tercero.                      |
| <p>Agrega que la Nación al regular, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, lo hará en beneficio social; y para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos; para disponer, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.</p> |                                     |                                     |  |

| DIARIO OFICIAL   |                | ENTRADA EN VIGENCIA                         | CONTENIDO DE LA REFORMA               |
|--|----------------|---|---------------------------------------|
| 12.  | 6-febrero-1976 | Vigente 120 días después de su publicación. | Adiciona el párrafo octavo.           |
| <p>Integra el concepto de zona económica exclusiva, situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en donde la Nación ejerce los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. Dispone su extensión de doscientas millas náuticas desde la cual se mide el mar territorial.</p>   |                |   |                                       |
| 13.  | 3-febrero-1983 | Al día siguiente de su publicación.         | Se adicionan las fracciones XIX y XX. |
| <p>El Estado dispondrá medidas para la impartición de justicia agraria, garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal, la pequeña propiedad, y la asesoría legal de los campesinos.</p> <p>Promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, generar bienestar con su participación en el desarrollo nacional, y fomento a la actividad agropecuaria y forestal.</p> |                |   |                                       |
| 14.  | 10-agosto-1987 | Al día siguiente de su publicación.         | Se reforma el párrafo tercero.        |
| <p>La Nación dictará las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.</p>  |                |   |                                       |
| 15.  | 6-enero-1992   | Al día siguiente de su publicación.         | Abajo.                                |
| <p>Reforma el párrafo tercero y fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; adiciona los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y deroga las fracciones X a XIV y XVI.</p>   |                |   |                                       |
| <p>La Nación dictará las medidas necesarias para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural.</p>  |                |   |                                       |

| DIARIO OFICIAL  | ENTRADA EN VIGENCIA | CONTENIDO DE LA REFORMA |
|---|---------------------|-------------------------|
| <p>Precisa que las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.</p>   |                     |                         |
| <p>Establece límites para tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades; asimismo, señalará las condiciones para la participación extranjera. Reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y protege su propiedad sobre la tierra, para asentamiento humano y actividades productivas.</p>  |                     |                         |
| <p>La ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; fijará los requisitos y otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia, que prevea la ley.</p> |                     |                         |
| <p>Ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales.</p>  |                     |                         |
| <p>La Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.</p>  |                     |                         |
| <p>Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.</p>  |                     |                         |
| <p>Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque. Considera pequeña propiedad la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de, adiconna, palma, agave o nopal.</p>  |                     |                         |
| <p>El excedente de tierras, deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año, si no se enajena, la venta se hará mediante pública almoneda, y se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.</p>   |                     |                         |

| DIARIO OFICIAL  |               | ENTRADA EN VIGENCIA                 | CONTENIDO DE LA REFORMA               |
|---|---------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| <p>Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.</p> <p>La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.</p>   |               |                                     |                                       |
| 16.   | 28-enero-1992 | Al día siguiente de su publicación. | Se modifican las fracciones II y III. |
| <p>Dispone que las asociaciones religiosas constituidas en los términos del Artículo 130 constitucional y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, los bienes indispensables para su objeto.</p> <p>Las instituciones de beneficencia, pública o privada, con objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.</p> |               |                                     |                                       |

**FUENTE:** Tabla construida por el Dr. Sergio Márquez Rábago, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus reformas y adiciones*, pp. 41-57.

Sobre el tema de la función social de la propiedad, el investigador de este trabajo considera importante transcribir la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la inauguración del Sexto Encuentro Internacional de Derecho Ambiental. 1º de octubre de 2007.

“Nunca antes, la humanidad se había enfrentado a problemas ambientales tan graves y profundos, como los de este milenio que iniciamos. Estos temas tienen hoy una importante dimensión jurídica y constitucional, que es justamente la que convoca su reunión.

La conformación de los estados nacionales implicó un debate sobre la propiedad de los recursos de la naturaleza. En los episodios más remotos, las fronteras delimitaban apenas un espacio terrestre.

Conforme avanzaron los tiempos se fueron ampliando los dilemas constitucionales: el mar y los ríos navegables, el subsuelo, el espacio aéreo,

80 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

así como los diversos usos y explotaciones dieron cabida a nuevos debates y definiciones multinacionales, muy características de la posguerra del siglo xx.

La pregunta fundamental se centraba en definir ¿qué parte del mundo le correspondía a cada nación?

En el siglo xxi, nuevos temas aparecen desafiantes para la teoría y práctica del derecho constitucional e internacional. Existen recursos como las frecuencias electromagnéticas, las órbitas satelitales, el mar profundo, entre otros muchos temas, que no parecen tener solución por el viejo derrotero de la propiedad de los estados.

En este nuevo milenio, los recursos naturales no parecen ya infinitos. Por el contrario, reconocemos que se agotan y que se deterioran debido a una explotación sin miras a futuro. Sin responsabilidad social.

El derecho a la propiedad, desde la Roma clásica, se definía con tres elementos típicos: el *ius utendi*, el *ius fruendi* y el *ius abutendi*. Es decir, que el dueño tenía el derecho de uso, el derecho de usufructo y el derecho “del abuso” de aquello que le perteneciera.

Actualmente, el avance en materia de derechos humanos fue ganando terreno. El medio ambiente, entendido como una unidad global, no debe ser propiedad de nadie.

No debe haber lugar para el *ius abutendi* en materia ecológica, ni por parte de las personas, ni por parte de los estados.

Esa parece ser la esencia del derecho ambiental: proscribir el abuso de la naturaleza.

El medio ambiente es una condición mínima y básica para la existencia y supervivencia humana. Por ello, forma parte de los derechos fundamentales que merecen el respaldo de todo estado constitucional, democrático y de derecho.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue reformada el 28 de junio de 1999, para incluir en su Artículo 4º la disposición relativa a que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.



Sin agenda política de ningún tipo, el Poder Judicial de la Federación busca estar siempre preparado para afrontar los retos de los nuevos tiempos, para defender la supremacía constitucional en el ordenamiento jurídico.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido algunas tesis jurisprudenciales, en las que se ha reconocido expresamente el valor jurídico de la defensa al ambiente.

Por ejemplo, cuando la legislación de los estados comenzó a incluir algunos criterios ambientales, como la edad máxima de los vehículos destinados al transporte público, la actuación judicial acompañó esos esfuerzos legislativos:

La Segunda Sala de esta Suprema Corte determinó en 2004, que las reglas en materia ambiental son plenamente exigibles. Se dijo que “...la sociedad está interesada en que la prestación del servicio público de transporte se realice en condiciones de seguridad y ocasionando el menor impacto ambiental”.

En otro ejemplo, cuando los automóviles eléctricos fueron una realidad, fue posible darles un trato fiscal preferencial –sin que éste resultara inconstitucional– justamente por “razones de naturaleza social y ambiental”, tal y como lo estableció la Segunda Sala, apenas el año pasado.

Con esto, quiero mostrar a ustedes un cambio importante en el modelo de derecho que rige a los recursos naturales y al medio ambiente, que parece ir evolucionando: la ecología es un asunto de verdadero interés público, y no puede estar sujeto a los viejos esquemas de propiedad del siglo pasado.

“La protección y restauración del ambiente es un ámbito en el que el Constituyente ha considerado, que la simple interacción de los particulares en el marco de la ley es insuficiente...por el contrario...es un sector en el que el gobierno debe erigirse en gestor y garante directo de los intereses públicos en juego”. (Esta, es una cita tomada de una tesis de la Primera Sala, de este Alto tribunal, emitida en el año de 2006).

El desarrollo de las diversas normas, principios, postulados e instituciones en materia de medio ambiente, han dado lugar al derecho ambiental, como una rama del conocimiento jurídico, con un perfil y características propias y particulares.

82 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

En este “Sexto Encuentro Internacional de Derecho Ambiental”, concurren las organizaciones y las personas con mayor autoridad en la materia, para disertar durante varias horas, sobre los retos y desafíos del presente y del futuro, en esta trascendente materia.

En todo ámbito del conocimiento, las investigaciones y propuestas académicas, junto con las reflexiones y aportaciones de los expertos en los campos prácticos, inciden directamente en la confección de las normas y en los elementos de juicio de quienes impartimos justicia.

El día de hoy el periódico *El Universal*, reporta un dato muy interesante: un grupo de cerca de 400 jóvenes estudiantes participaron en un ejercicio, en el cual simularon la Asamblea General de las Naciones Unidas. Como resultado, acordaron la Declaración de los Jóvenes de México ante el Cambio Climático, con un listado de 21 propuestas que –se dice– se entregarán a la ONU en días próximos.

Sin duda, el medio ambiente es una preocupación que trasciende a las generaciones. La preocupación de la juventud dará lugar a que los acuerdos internacionales tengan una mayor recepción en cada uno de los países.

Felicito pues, a todas las instituciones que han unido sus esfuerzos para hacer realidad este encuentro. Estoy seguro de que sus trabajos serán de gran utilidad y trascendencia para el desarrollo de nuestro Estado de derecho y del derecho ambiental a nivel internacional.

Ahora si me lo permiten, procederé a la inauguración formal. En la Ciudad de México, Distrito Federal, en la sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siendo las nueve horas con cuarenta minutos, del primer día de octubre de 2007, declaro formalmente inaugurados los trabajos del Sexto Encuentro Internacional de Derecho Ambiental”.

Retomando el tema, el Artículo 27 de nuestra Carta Magna ha sufrido diferentes modificaciones a través del tiempo, sin embargo es importante observar el desarrollo conceptual y legislativo del citado artículo, para lo cual, debemos destacar que un antecedente directo se encuentra en la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, imponiendo modalidades a la propiedad en materia agraria.

Uno de los principales objetivos de imponer modalidades a la propiedad imperantes en ese tiempo era la circulación de la riqueza, tal y como se desprende de la exposición de motivos de la Ley de Desamortización la cual dice: “Uno de

los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación es la falta de movimiento o libre circulación de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública”.

Dicha Ley dio pie al Artículo 27 de la Constitución de 1857 el cual determinaba:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”.

La historia de la propiedad en México arranca de la Bula: Breve *Noverint Universi*, del Papa Alejandro VI, expedida el 4 de mayo de 1793, que resolvía el conflicto entre los derechos de las Coronas de España y Portugal a las tierras descubiertas. Por esta Bula se fijó el territorio que a España pertenecía y el que correspondió a la Corona Lusitana. De aquí partió la declaración de pertenecer, en virtud de los descubrimientos, las tierras y suelo de las Indias al Real.

Para el año de 1795, el libre comercio también tuvo un desarrollo institucional grande en la Nueva España, teniendo como propósito la modificación de los derechos de propiedad. Este reglamento atacó al monopolio que operaba en los almacenes alrededor del consulado de México, por lo cual se crearon los consulados de Veracruz y Guadalajara en 1795, situación que trajo un desarrollo institucional en la Nueva España realizando una modificación en los derechos de propiedad.

Luego del despojo, los excesos constitucionales a la propiedad privada produjeron la primera gran concentración de la propiedad de tierras en México y con ello el detonante básico de la guerra de independencia de 1810, trayendo como consecuencia inmediata la promulgación de los Sentimientos de la Nación o, 23 puntos dados por Morelos para la Constitución (*Sentimientos de la Nación*, 14 de septiembre de 1813), que en su Artículo 17 mencionaba:

”Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores”.<sup>44</sup>

44 Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1989. Ed. Porrúa, S.A., 15ª Edición, México, 1989, p. 30.

84 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

Tras la presentación ante el Congreso de Chilpancingo de los *Sentimientos de la Nación*, este documento fue tomado como base para la creación de la primera Constitución verdadera de nuestro país. La Constitución de Apatzingán, (Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, promulgado el 6 de noviembre de 1813), sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, tenía por objetivo regir el país mientras México se liberaba de los españoles y podía crear otro documento mejor elaborado. Contiene ideas sobre igualdad, soberanía, seguridad, propiedad y libertad, disponía en sus Principios o Elementos Constitucionales:

“CAPÍTULO III, DE LOS CIUDADANOS:

Artículo. 17.- Los transeúntes serán protegidos por la sociedad, pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la soberanía é independencia de la Nación, y respeten la religión católica, apostólica, romana.

CAPÍTULO V DE LA IGUALDAD, SEGURIDAD, PROPIEDAD Y LIBERTAD DE LOS CIUDADANOS:

Artículo 24.- La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas.

Artículo 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley.

CAPÍTULO XII DE LA AUTORIDAD DEL SUPREMO GOBIERNO

Al Supremo Gobierno toca privativamente:

Artículo 165.- Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior: y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad, y seguridad de los ciudadanos: usando de todos los recursos que le franquearán las leyes”.

Por su parte, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, (noviembre, de 1822) dado en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, en sus artículos 9, 10 y 12 dispuso que:

“El Gobierno Mexicano tiene por objeto la conservación, tranquilidad y prosperidad del Estado y sus individuos, garantizando los derechos de libertad, propiedad, seguridad e igualdad legal, y exigiendo el cumplimiento de los deberes recíprocos”.

Artículo 10.- “La casa de todo ciudadano, es un asilo inviolable. No podrá ser allanada sin consentimiento del dueño, ó de la persona que en el momento haga veces de tal, que no podrá negar á la autoridad pública para el desempeño de sus oficios. Esto se entiende en los casos comunes; pero en los delitos de lesa-magestad divina y humana, ó contra las garantías, y generalmente en todos aquellos en que el juez, bajo su responsabilidad, califique que la ligera tardanza que demandan estas contestaciones puede frustrar la diligencia, procederá al allanamiento del modo que estime más seguro, pero aun en esta calificación quedará sujeto a la misma responsabilidad”.

Artículo 12.- “La propiedad es inviolable, la seguridad, como resultado de esta y de libertad”.

Así mismo, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (10 de enero de 1823), dispuso que:

Artículo 34.- “Luego que el Emperador sancione el presente reglamento, nombrará con el mayor secreto, para el caso de su muerte, ó de notaria impotencia física ó moral, legalmente justificada, una regencia de uno á tres individuos de su alta confianza é igual número de suplentes. Estos nombramientos se guardarán en una caja de hierro de tres llaves, la que se meterá dentro de otra de la misma materia y con igual número de llaves distintas. Esta arca existirá siempre en el lugar que el Emperador designe, de que dará noticia a los tenedores de las llaves, que serán: de una de la arca interior, el Emperador mismo, de otra el decano del consejo de estado, y de la tercera el presidente del supremo tribunal de justicia. De las exteriores tendrá una el príncipe heredero, que ya pasa de los doce años de edad, y en su defecto el arzobispo de esta corte; otra el jefe político de la misma, y otra el confesor del emperador”.

“La impotencia se calificará por el cuerpo legislativo, oyendo previamente una comisión de nueve individuos de su seno, de los cuatro secretarios de estado y del despacho, y de los dos consejeros que sigan en el orden de antigüedad al decano del de estado. Las arcas se abrirán á su tiempo en presencia de una Junta presidida por el príncipe heredero, convocada

86 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

por el ministerio de relaciones, y compuesta de una comisión del cuerpo legislativo, de los cuatro secretarios de estado y del despacho, de los dos consejeros arriba dichos, y de los tenedores respectivos de las llaves de las arcas. En seguida de este acto se reunirá la regencia sin pérdida de tiempo en el palacio imperial, y los individuos otorgarán ante el cuerpo legislativo el juramento siguiente”.

“N.N. (aquí los nombres) juramos por Dios y por los Santos Evangelios, que defenderemos y conservaremos la religión, católica, apostólica, romana, y la disciplina eclesiástica sin permitir otra alguna en el imperio: que seremos fieles al emperador: que guardaremos y haremos guardar el reglamento político y leyes de la monarquía mexicana, no mirando en cuanto hiciéremos sino al bien y provecho de ella: que no enajenaremos, cederemos ni desmembraremos parte alguna del imperio: que no exigiremos jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa sino las que hubiere decretado el cuerpo legislativo; que no tomaremos jamás á nadie su propiedad: que respetaremos sobre todo la libertad política de la nación, y la personal de cada individuo: que cuando llegue el emperador á ser mayor (en caso de impotencia se dirá qué cuando cese la imposibilidad del emperador) le entregaremos el gobierno del imperio, bajo la pena, si un momento lo dilatamos, de ser habidos y tratados como traidores: y si en lo que hemos jurado o parte de ello, lo contrario hiciéremos, no debemos ser obedecidos, antes aquello en que contraviniéremos será nulo y de ningún valor. Así Dios nos ayude y sea en nuestra defensa; si no, nos lo demande”.

## CAPÍTULO SEXTO

Del gobierno supremo con relación a las provincias y pueblos del imperio.

Artículo 48.- “Hacer lo que prohíben, ó no hacer lo que ordenan las leyes, es un delito. El jefe político, cuyo principal objeto es el sostén del orden social y de la tranquilidad pública, usará de todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual”.

## SECCIÓN SÉPTIMA

Del gobierno particular de las provincias y pueblos, con relación al supremo del imperio.

## CAPÍTULO ÚNICO

De los diputados provinciales, ayuntamientos y alcaldes.

Artículo 90.- “No omitirán diligencia, Primero: para formar y remitir cuanto antes al gobierno supremo el censo y estadística de su distrito: Segundo: para extirpar la ociosidad y promover la instrucción, ocupación y moral pública: Tercero: para formar de acuerdo con el jefe político, y enviar al gobierno supremo para su aprobación planes juiciosos, según los cuales, pueda hacerse efectivo en plena propiedad, entre los ciudadanos indígenas y entre los beneméritos é industriales, el repartimiento de tierras comunes ó realengas, salvo los ejidos precisos a cada población”.

Entre los antecedentes de los principios generales del derecho en México se tiene la aclaración tercera al Acta de Casamata de fecha 1º de febrero de 1823, la cual dispone que:

“Los ciudadanos gozarán de sus respectivos derechos conforme a nuestra peculiar Constitución, fundada en los principios de igualdad, propiedad y libertad, conforme a nuestras leyes, que los explicarán en su extensión, respetándose sobre todo sus personas y propiedades que son las que corren más peligro”.

Por su parte, la Constitución del 4 de octubre de 1824 solo consideraba el aspecto político, pero no penetraba en los problemas económicos y sociales del país, pues a nadie se le ocurría que para construir una nueva nación era necesario destruir antes el régimen heredado por la Colonia, basado en la desigual repartición de la propiedad de la tierra y en la explotación del trabajo humano, por lo que solo el Artículo 30 del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 hacía mención a los derechos del hombre y del ciudadano, sin especificar el derecho de propiedad.

“Artículo 30.- La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”.<sup>45</sup>

Y, en su Sección 4ª de las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades, dispuso:

“Artículo 112.- Las restricciones de las facultades del presidente; son las siguientes:

45 *Ídem.*, p. 170.

88 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

3ª. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso ó aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular ó corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre á la parte interesada á juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.”

Para el año de 1836 y con la entrada en vigor de las leyes constitucionales promulgadas el 29 de diciembre del mismo año se establece en su Artículo 2º:

“Son derechos del mexicano:

III. No poder ser privado de su propiedad, ni de libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de General y Pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuera calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos, y el dueño, sea Corporación Eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberlo...”<sup>46</sup>

El 25 de agosto de 1842, se emitió un nuevo proyecto para reformar la Constitución. Por primera vez, en su Artículo 7º, fracción II, le da la calidad de garantía individual a la propiedad.

“Artículo 7º.- La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad...”<sup>47</sup>

Por lo que respecta al Artículo 27 de la Constitución, en cuanto a la propiedad, la historia es diferente y cuenta con más antecedentes, la Constitución de 1824 no impone modalidades a la propiedad, solo hace mención a ella en el Artículo 147, prohibiendo la pena de confiscación de los mismos, lo anterior resulta fácil de entender por el contexto histórico en el cual se gesta esta Carta Magna:

“Artículo 147.- Queda para siempre prohibida la pena de confiscación de bienes”.

46 *Ídem.*, p. 209.

47 *Op. cit.*, Tena Ramírez, p. 308.



El Artículo 27 de nuestra Carta Magna ha sufrido diferentes modificaciones a través del tiempo, sin embargo es importante retomar cual fue el desarrollo del citado artículo, debemos destacar que un antecedente directo se encuentra en la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, imponiendo modalidades a la propiedad en materia agraria.

Uno de los principales objetivos de imponer modalidades a la propiedad imperantes en ese tiempo era la circulación de la riqueza, tal y como se desprende de la exposición de motivos de la Ley de Desamortización la cual dice: “Uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación es la falta de movimiento o libre circulación de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública”.

Dicha Ley dio pie al Artículo 27 de la Constitución de 1857 el cual determinaba que:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”.

Lo anterior resulta fácil de entender en el contexto histórico en el cual se gesta esta Carta Magna, sin embargo, resulta útil pergeñar algunos conceptos en torno al tema, ya que en la ciencia del Derecho, la propiedad es el poder directo e inmediato sobre un objeto o bien, por la que se atribuye a su titular la capacidad de disponer del mismo, sin más limitaciones que las que imponga la ley. Es el derecho real que implica el ejercicio de las facultades jurídicas más amplias que el ordenamiento jurídico concede sobre un bien.

### **2.1.3. Modalidades al ejercicio del derecho de dominio, para la ordenación territorial.**

Por su parte, la historia conceptual del actual Artículo 26 de la Constitución es relativamente reciente, data de: 1ª Reforma. *Diario Oficial de la Federación*, 03-02-1983; 2ª Reforma. *DOF*, 07-04-2006. Sin embargo, tiene como primeros antecedentes la creación del Consejo Nacional Económico, que tenía dentro de sus facultades, las de planear y desarrollar económicamente al país, y la primera Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto Nacional, durante la década de los años 20 del siglo pasado.

90 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

Para 1930 y como se puede observar en la línea del tiempo contenida en el presente trabajo, se expidió la Ley sobre Planificación General de la República, la cual tenía como cometido principal elaborar el Plano Nacional de México, posteriormente y a raíz de todos estos cuerpos legislativos, aunado a la crisis que atravesaban varias naciones del mundo, incluyendo nuestro país, se elabora el primer Plan Sexenal (1934-1940).

A partir de dicho Plan Sexenal se desarrollan diversos proyectos y planes a través de estrategias que se encaminaron siempre al estudio y práctica de directrices que condujeran al país al crecimiento planeado, por supuesto sobre el suelo y su íntima relación con la propiedad sujeta a las modalidades que dicte el interés público.

El 6 de febrero de 1976 se realizan diferentes reformas constitucionales (artículos 25, Rectoría del Estado en la orientación económica; 26, Planeación del desarrollo integral; 115, Asentamientos humanos y desarrollo urbano) que dan pauta para la planeación en general, culminando con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del 12 de Mayo de 1978; que para los efectos de esta investigación, es de destacarse que, inciden directamente en la facultad constitucional consistente en establecer modalidades al ejercicio del derecho de dominio (propiedad), mediante la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

Finalmente, para situarnos en el contexto de la presente tesis debemos mencionar que *la historia legislativa del derecho urbano en México* data por una parte de la Constitución vigente de 1917 en la cual se imponen modalidades a la propiedad en materia urbana, aunado a ello se suman los grandes problemas urbanos que hicieron crisis en la década de los años setenta.

## **2.2. El Sistema Nacional de Planeación.**

El concepto de Sistema Nacional de Planeación ha sido referido como el Sistema Nacional de Planeación Democrática, esto desde la creación de la Ley de Planeación con Miguel de la Madrid Hurtado en 1982.

A partir de la creación de ese sistema se crea una nueva ideología regional. Para efectos de comprender este término, se define el concepto de Planeación Democrática como:

*“el conjunto articulado de relaciones funcionales, emanado de un sistema de planeación en el que participan todos los sectores de la población;*

*que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con la organización de diversos grupos sociales con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo, mediante responsabilidades y funciones establecidas, dando por resultado distintos documentos que se distinguen y su jerarquía, cobertura espacial y temporal o la función específica a cumplir dentro del sistema*<sup>48</sup>.

Cabe mencionar que dentro de los objetivos del Plan de Desarrollo Nacional para 1985 se encontraban:

- Establecer el Sistema Nacional de Planeación Democrática como instrumento a través del cual el Estado y la sociedad civil definen el rumbo a seguir, para avanzar en la consecución de los objetivos políticos, económicos y sociales del proyecto nacional, e
- Incorporar técnicas y métodos de planeación al proceso de toma de decisiones federales, estatales, municipales y de grupos sociales.

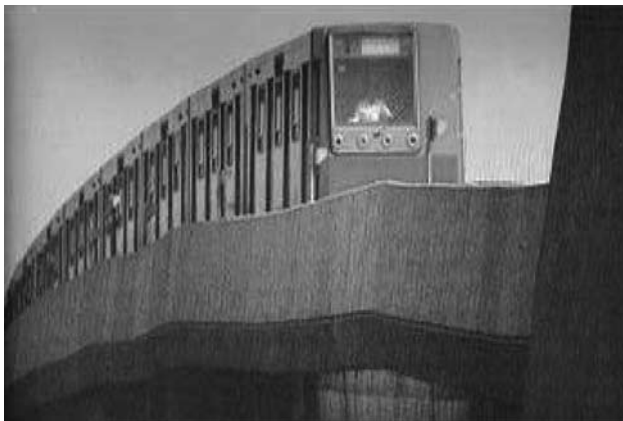
Las etapas y documentos que genera el Sistema Nacional de Planeación Democrática son:

- Formulación: Diagnósticos; objetivos y prioridades; estrategias y políticas; compatibilidad e integración. Documento que genera: Plan Nacional de Desarrollo;
- Instrumentación: Diagnósticos; análisis de coyuntura; metas, responsables y recursos; políticas e instrumentos; vertientes. Documento: Programas Operativos Anuales;
- Control: Seguimiento y análisis de programación; Plan y programas; Relación con POAS; detección y ajuste de desviaciones. Documento: Reportes (elaboración y ejecución del PND y los programas), y
- Evaluación: Cuantificación y valoración de resultados; Plan y programas; Evaluación del funcionamiento del SNPD. Documento: Informe de gobierno y reportes anuales (resultados del PND y Programas del SNPD).

Los programas que presenta el Plan Nacional de Desarrollo son: nacionales, regionales y especiales. –Para efectos del presente estudio se hará mención a lo que se refiere a los regionales y especiales, ya que estos últimos pueden considerarse, como de carácter regional.

### **2.2.1. Modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Para 1970 la legislación existente en materia de asentamientos humanos, regulaba aspectos relacionados con la urbanización dejando un amplio vacío respecto a planeación o programación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Como materia relacionada, y con el fin de delinear las pautas del desarrollo del país, se expidió en 1974 la Ley de Población, facultándose al Estado para fomentar la adecuada distribución de la población. Es en los años setenta, cuando el creciente problema que representaban los asentamientos humanos y la casi ausencia de instrumentos jurídicos para orientar el desarrollo urbano en las entidades federativas planteó el imperativo de establecer disposiciones legislativas para el ordenamiento territorial de los centros de población. Lo anterior, aunado con la importancia que a nivel internacional adquirió la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (comúnmente conocida como Hábitat I) verificada en el año de 1976, en Vancouver Canadá, desembocó en un esfuerzo nacional que se materializó en las siguientes acciones: El 6 de febrero de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República.



**FUENTE:** Benítez, Fernando, *Historia de la Ciudad de México*, Salvat Editores, S.A., Barcelona, 1984.

En el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional, se consignó la facultad que tiene la Nación para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos

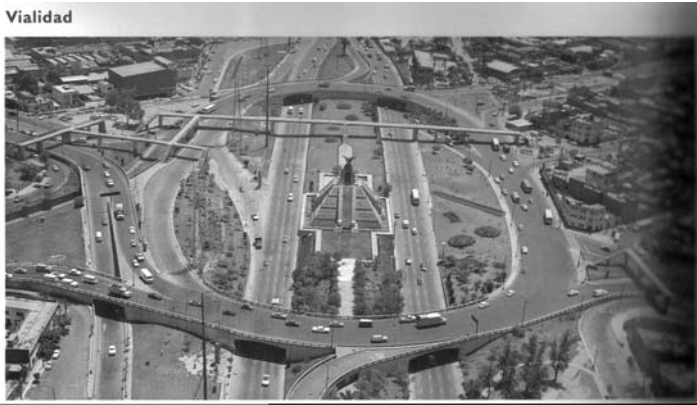
humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, constituyéndose así las modalidades o limitaciones urbanísticas a la propiedad. En la fracción XXIX-C del Artículo 73 constitucional se consignó la facultad del Congreso Federal para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, para cumplir con los fines del párrafo tercero del Artículo 27 constitucional. En el Artículo 115 de la Constitución se estableció que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expidieran las leyes y reglamentos y disposiciones administrativas en lo que se refiere a centros urbanos para cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional y que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más entidades federativas formaran o tendieran a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, planificarían y regularían de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.

### **2.2.2. Ley General de Asentamientos Humanos.**

Previamente a la conferencia de la ONU “Hábitat I” se publica en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos. Dicha Ley sirvió de base para que las entidades federativas expidieran sus respectivas leyes en la materia, así como planes, programas y otras disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano; de igual forma se establecieron instancias dedicadas a la planeación y administración urbana. En el Artículo 1º de la Ley que se comenta se estableció claramente su objetivo:

- I. Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
- II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y
- III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

En el Artículo 3o. se estableció el objetivo básico de la legislación urbanística: constituir un instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.



**FUENTE:** Benítez, Fernando, *Historia de la Ciudad de México*, Salvat Editores, S.A., Barcelona, 1984.

De igual forma la Ley General de Asentamientos Humanos estableció que la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, conforme lo prevén los programas de Desarrollo Urbano respectivos. El Artículo 4o. dejó las bases del Sistema Nacional de Programación Urbana; constituido por: Un Programa Sectorial de Desarrollo Urbano (ámbito federal); Programas Estatales de Desarrollo Urbano; Programas de Zonas Conurbadas; Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

Acciones inmediatamente posteriores la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (diciembre 1976), se contempló la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), y se integraba la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano como una entidad encargada de la definición de políticas y objetivos en materia de asentamientos humanos. La regulación ambiental de los asentamientos humanos se enfatiza en ese momento, con la creación tanto de la Subsecretaría de Mejoramiento del Medio Ambiente (1976) como la Dirección General de Ecología Urbana, dependiente de la SAHOP (1977). En 1978 se crea el Plan Nacional de Desarrollo Urbano derivado de la Ley General de Asentamientos Humanos. Cabe destacar que en el período 1976-1982 se expidieron planes de ordenamiento de seis grandes zonas conurbadas, programas sectoriales de suelo urbano, el Programa Nacional de Vivienda 1980-1982; se crearon diversas reservas territoriales y un Programa Nacional de Desarrollo Ecológico de los Asentamientos Humanos.

En diciembre de 1981, se adicionó la Ley General de Asentamientos Humanos, con un capítulo denominado “de la tierra para vivienda”, señalándose que era de utilidad pública la adquisición de terrenos para este fin, de acuerdo con lo previsto en los programas de desarrollo urbano y de vivienda.

Para 1982 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que substituyó a la SAHOP. La SEDUE funcionaba en tres subsecretarías: Desarrollo Urbano; Ecología y Vivienda. En el mismo año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente que establecía las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y las relativas a la prevención y control sobre los contaminantes.

En 1982 se iniciaron los trabajos legislativos que desembocan en la llamada “Reforma Municipal” modificándose el Artículo 115 constitucional, en los términos que actualmente conocemos, por virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. En dicha Reforma se confieren mayores facultades a los municipios en materia financiera y de administración hacendaria.

De igual forma, las fracciones V y VI del multicitado numeral en los siguientes términos: La fracción V del Artículo 115 constitucional otorgó a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de Desarrollo Urbano Municipal. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, 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 reservas ecológicas, expidiendo para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional, los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

La fracción VI del mismo artículo consignó que, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros de población, en apego a la Ley Federal en la materia.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 3 de febrero de 1983 se reformaron los artículos 25 y 26 de la Constitución General,

el primero asigna al Estado la rectoría del Desarrollo Nacional, quien planeará, conducirá, coordinará, regulará y fomentará la actividad económica nacional, sujetándola a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente (principio de desarrollo sustentable).

Respecto al Artículo 26, se estableció la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, de conformidad con los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Constitución.

La planeación será democrática, incorporando en el plan y programas de desarrollo las aspiraciones y demandas de los diversos sectores de la sociedad. En 1983 se crea la Subsecretaría de Ecología, dependiente de la SEDUE, que retomó las atribuciones de la anterior Dirección de Ecología Urbana, elaborando el Programa Nacional de Ecología 1984-1988. El 7 de febrero de 1983 el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados aprobaron la inscripción en la Constitución General de la República del derecho a la vivienda, en los siguientes términos:

“Artículo 4.- Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, la ley establecerá los instrumentos y apoyos a fin de alcanzar tal objetivo...”<sup>49</sup>

En el mismo año, se promulgan la Ley de Planeación y la Ley Federal de Vivienda. Teniendo como fundamento la Ley de Planeación, se expide por una parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; y como una acción sectorial derivada de dicho instrumento de planeación, se crearon tanto el Programa Nacional de Vivienda 1980-1982, como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.

El 7 de febrero de 1984 se reformó y adicionó la Ley General de Asentamientos Humanos especialmente en lo que se refiere al capítulo V: “De la tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda”. En 1987 se reformaron los artículos 27 y 73, fracción XXIX inciso G de la Constitución Mexicana, con el objeto de incrementar las atribuciones del Estado para imponer modalidades a la propiedad, tendientes a la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como para facultar al Congreso Federal para “expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos de los estados y municipios en el ámbito de sus

49 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*



respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”. Para 1988 se expide la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente desde el 1o. de marzo de 1988. Periodo 1989-1994.

El Sistema Nacional de Planeación para el periodo de referencia se sustentó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cuya expresión sectorial fue el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, mismo que se orientaba en función de las siguientes directrices:

- 1) La transformación del patrón territorial de distribución de los asentamientos humanos de conformidad con las políticas de descentralización y desarrollo económico;
- 2) El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, con trato preferencial hacia los grupos sociales más necesitados, y
- 3) El fortalecimiento de la capacidad municipal respecto al ordenamiento y regulación de los centros de población.

Sobre las bases contenidas tanto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se aprobó el Programa Nacional de Protección al Medio Ambiente 1990-1994.

Se expidió igualmente el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, derivado del Plan Nacional de Desarrollo. El 25 de mayo de 1992 por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se creó la Secretaría de Desarrollo Social.

El 6 de Enero de 1992, se publican en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas al Artículo 27 constitucional, reglamentadas por la nueva Ley Agraria, en vigor desde el 27 de febrero de 1992. Dichos ordenamientos fortalecen la capacidad de decisión de los ejidos y comunidades, vinculando las disposiciones urbanísticas con el desenvolvimiento de la vida rural, con franco respeto al medio ambiente. Lo anterior permitió tener una visión jurídica unitaria de los conceptos “urbano”, “rural”, y lo “ambiental”, tradicionalmente separados. El 1º de diciembre de 1992 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria de los párrafos quinto y sexto de la Constitución General de la República, y cuyo objeto es el regular y administrar en todo el territorio nacional las aguas consideradas en el Artículo 27 constitucional, redefiniendo el papel del Estado, los sectores social y privado para mejorar el aprovechamiento del agua. Para 1993 se establece el “Programa de 100 Ciudades”, operado a través de cinco líneas de acción:

- a) Administración Urbana y regulación del uso de suelo;
- b) Suelo urbano y reserva territoriales;
- c) Vialidad y transporte;
- d) Atención de aspectos ambientales, y
- e) Renovación urbana de los centros de las ciudades.

El fin básico del Programa de 100 Ciudades, consistía en la mejor distribución de la población para abatir la concentración registrada en el crecimiento continuo en las metrópolis mexicanas. Las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social, quedaron definidas en el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1994. En 1992 se crean dos dependencias federales como organismos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social: a) El Instituto Nacional de Ecología (INE) con carácter normativo, y b) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como instancia de vigilancia y control de la normatividad ambiental.

### **2.2.3. Ley de Planeación.**

La planeación urbana tiene sus orígenes en la Ley sobre Planeación General de la República (1930), la cual tuvo como objetivo coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

Para lograr dicho objetivo se propuso la elaboración del “Plano Nacional de México”, que comprendía aspectos como la división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus características, sus funciones y los diferentes usos a que se destinasen; la planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los planos reguladores del Distrito y territorios federales entre otros.

A partir de entonces se elaboraron planes sexenales con el fin de delimitar las directrices de las secretarías de Estado y apoyar el desarrollo de los diferentes sectores.

Para 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, con lo cual se sentaron las bases jurídicas para la planeación urbana en México. Es importante destacar que

en ese mismo año se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos y conjuntamente se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), para operar las políticas para el desarrollo urbano y regional.

En 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, donde los objetivos fueron:

1. Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;
2. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;
3. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos, y
4. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

El 1983 se conforma la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y es en este mismo año que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Planeación que derogó a la Ley sobre Planeación de 1930, la cual define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, considerando aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, tiene entre sus objetivos: Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población, lo cual se ve reflejado en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, donde en el Capítulo II se estableció “Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población”. El Capítulo III de “Estrategias”, presentó cuatro líneas básicas de acción, dos de las cuales se refieren al desarrollo urbano; una se refiere al ordenamiento territorial y otra, al ordenamiento de los centros de población.

Para 1992, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sufre algunas modificaciones, con el propósito de conformar a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) donde su atribución en materia de desarrollo urbano y regional y ordenación del territorio se enmarca en el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De acuerdo con esta ley, las funciones y atribuciones de la Secretaría son las siguientes: en materia de ordenación del territorio, proponer las políticas generales de ordenación del territorio de los

asentamientos humanos y del desarrollo urbano, así como proyectar la ordenación del territorio de los centros de población y la distribución de la población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, o bien proponer a las autoridades estatales la fundación de centros de población; promover y participar, conforme a la competencia de la Federación, en los mecanismos de planeación regional que se convengan con las entidades federativas con la participación de los municipios, para coordinar acciones e inversiones que propicien la ordenación del territorio de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1990-1994, se fundamentó en tres temas básicos: 1. El reordenamiento territorial; 2. El mejoramiento de los servicios urbanos, y 3. El fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población. Dichos objetivos derivan del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Para 1993, se publica la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que incide en las atribuciones de la SEDESOL, específicamente el Capítulo III trata: “De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población”, donde el Artículo 12 indica los diversos tipos de planes y programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.

En materia de desarrollo urbano para 1995-2000 el Plan Nacional de Desarrollo estableció como objetivos: propiciar el ordenamiento de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello, e inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, acciones atribuidas a la Secretaría de Desarrollo Social.

A partir de los objetivos rectores planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se define como parte de la misión de SEDESOL en el contexto institucional, instrumentar la Política de Ordenación del Territorio, para que sea complementaria a la Política de Desarrollo Urbano y Regional. Se establece que, para lograr este objetivo, se asegurará que confluyan las aspiraciones locales con las directrices nacionales en el marco del Pacto Federal. En este quehacer, se considera como un vínculo fundamental el Ordenamiento Ecológico, competencia de SEMARNAT.

Para cumplir esta misión, la Secretaría de Desarrollo Social elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT), en el cual se establecen los principios, objetivos, estrategias y líneas de acción que determinan las acciones del Gobierno Federal en la materia.

El PNDU-OT propone establecer una política de ordenación del territorio que integre todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales, pequeñas y dispersas, hasta las grandes metrópolis, en un esquema de planeación y actuación que combata las causas estructurales de la pobreza y la marginación; que permita maximizar la eficiencia económica del territorio y que fortalezca la cohesión política, social y cultural del país, en un marco de sustentabilidad.

En este sentido, el PNDU-OT plantea tres objetivos estratégicos de gran visión, enfocados al horizonte del año 2006 y al escenario del 2025:

- Maximizar la eficiencia económica del territorio, garantizando su cohesión social y cultural;
- Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad, e
- Integrar el suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana.

Para cumplir con estos tres objetivos de gran visión, se definieron tres estrategias específicas, altamente complementarias entre sí:

- Diseñar, proyectar, promover, normar y articular, en el contexto del Pacto Federal, una Política de Estado de Ordenación del Territorio y de Acción Urbana Regional;
- Diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar, en el contexto del Pacto Federal, una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Regional e impulsar proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades, y
- Diseñar, promover, normar y articular, en el contexto del Pacto Federal, una Política Nacional de Suelo y Reservas Territoriales<sup>50</sup>.

Estas estrategias se incluyen dentro del Programa Hábitat.

Dentro de este esfuerzo, juegan un importante papel los Programas Estatales de Ordenación del Territorio (PEOT) estatales. Su concepción parte de la

50 <http://www.asambleadf.gob.mx/index2.php?pagina=1>

**102** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

coordinación interinstitucional entre la SEDESOL, la SEMARNAT, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), y ha contado con la valiosa colaboración del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Algunos de los aportes más importantes de los PEOT son:

- Evaluación de las potencialidades y limitaciones naturales y socioeconómicas del territorio estatal;
- Definición en el estado de áreas críticas por su aprovechamiento y áreas de alto riesgo por sus condiciones naturales;
- Identificación y propuesta de áreas naturales protegidas y de reserva ecológica;
- Propuestas para la integración espacial y funcional de los asentamientos humanos en la entidad, y
- Formulación de escenarios tendenciales, deseados y alternativos sobre el uso y aprovechamiento del territorio estatal a mediano y largo plazos.<sup>51</sup>

Actualmente se trabaja en estrecha colaboración con la SEMARNAT y con el Instituto Nacional de Ecología (INE) para compatibilizar los PEOT con los Ordenamientos Ecológicos (OE), así como para integrar un sistema de información geográfica y estadística.

Es importante destacar que una de las bases que dan sustento al Programa Hábitat es la Estrategia Nacional de Ordenación del Territorio, la cual define como dos de sus acciones fundamentales el establecimiento de un Acuerdo Nacional para la Ordenación del Territorio y la elaboración de un Proyecto Territorial de Nación (PTN) con un horizonte al año 2025.

Para estos propósitos, se ha integrado un Grupo Interinstitucional para la Ordenación del Territorio, en el que participan: Presidencia de la República, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Turismo, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Consejo Nacional de Población, Comisión Nacional del Agua, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y la Universidad Nacional Autónoma de México. A este grupo se sumarán otros integrantes, como representantes de todos los órdenes de gobierno, organizaciones

51 Programa Sectorial de Desarrollo Urbano 2006-2025.

de la sociedad civil y gremiales, así como instituciones de educación superior y de investigación.

Como primera actividad de este grupo se llevaron a cabo 6 reuniones regionales para establecer las bases de un Acuerdo Nacional para la Ordenación del Territorio, así como las bases técnicas para propuestas de modificaciones al marco legal en la materia.

En dichas reuniones se contó con la asistencia de 426 participantes, de todas las entidades federativas del país, entre los que estuvieron funcionarios de dependencias federales, de estados y municipios, así como de organismos no gubernamentales e instituciones académicas y de educación superior.

Las aportaciones recabadas en más de 78 horas de trabajo en las seis reuniones regionales fueron muy diversas y enriquecedoras.

A continuación se presentan las ideas fundamentales que se recopilaron en el proceso:

- La OT debe integrarse como política de Estado;
- Integrar a la OT el desarrollo rural sustentable;
- Integración del desarrollo de pueblos indígenas;
- Fortalecimiento de la gestión territorial municipal;
- Disposición de recursos presupuestales y de inversión en función de objetivos territoriales;
- Incorporar a la OT el concepto de la protección y conservación del patrimonio cultural;
- Difundir el concepto de OT en todos sus ámbitos y escalas;
- Redefinir atribuciones y competencias en la legislación;
- Fortalecer la coordinación intersectorial y entre órdenes de gobierno;
- Consolidar y fortalecer la participación de la sociedad;
- Propiciar una visión integral de largo plazo en la planeación territorial;
- Incorporar estándares nacionales en los mecanismos de gestión del territorio;
- Homologar instrumentos de planeación para el ordenamiento del territorio;
- Incorporar sanciones e incentivos para la actuación pública, privada y social en el territorio;
- Fortalecer e integrar las mesorregiones desde la visión del ámbito estatal, e
- Impulsar una distribución de los recursos que equilibre el desarrollo de las regiones.

De estas propuestas deriva la siguiente agenda para el Grupo Interinstitucional:

- Promover un proyecto enriquecido de Acuerdo Nacional para la OT;
- Promover la revisión del marco legislativo federal y estatal;
- Impulsar la OT como una política de Estado integral;
- Fortalecer la OT en el ámbito municipal, e
- Incorporar a la ciudadanía en las tareas futuras de la OT.<sup>52</sup>

### **2.3. La planeación en el Distrito Federal y su evolución normativa.**

La vida institucional en materia urbana ha sido resultado de un proceso formal expresado en leyes, decretos, acuerdos, planes y programas, que describen las intenciones y decisiones de atender a la problemática urbana del Distrito Federal, estos instrumentos representan el marco de referencia para el desarrollo de la ciudad, y han tenido un proceso evolutivo que se expresa en su actualización y complementariedad.

Se presentan a continuación en forma cronológica los principales instrumentos dirigidos a la planificación del desarrollo urbano, así como un esquema de Línea del Tiempo.

El 31 de diciembre de 1928, se promulga la primera Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales. Esta Ley estipuló que el Distrito Federal se dividiría en cuarteles y quedaba bajo el control directo del Poder Ejecutivo Federal. Es así que se crea el Departamento del Distrito Federal, encabezado por un Jefe del mismo. —conocido como Regente—.

El Distrito Federal se dividió en 13 “cuarteles”:<sup>53</sup> Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.<sup>54</sup>

En 1930 se promulga la primera Ley Nacional de Planeación, de la cual se derivan varios estudios relativos al Valle de México.

<sup>52</sup> *Ídem.*

<sup>53</sup> *Cuartel.* (Del fr. quartier). Distrito o término en que se suelen dividir las ciudades o villas grandes para el mejor gobierno económico y civil del pueblo. // Porción de un terreno acotado para objeto determinado. *Real Academia Española.*

<sup>54</sup> Cuartel. Distrito o término en que suelen dividirse las poblaciones importantes. *Dic. Der. Usual.*, citado en Osorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.*



La Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, fue promulgada en 1933 durante el gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez. Este hecho puede calificarse como el primer paso concreto de carácter legal orientado a regular el desarrollo urbano del Distrito Federal.

En esta Legislación se establecía la elaboración de los respectivos Planos Reguladores, que estarían constituidos por documentos gráficos que determinan los proyectos y programas para regular el desarrollo ordenado y armónico, “constituyéndose la Comisión de Planificación del Distrito Federal y declarándose de utilidad pública la Planificación y la Zonificación. Esta Ley sirvió como base jurídica para la elaboración del Primer Plan Director de la Ciudad de México y de las municipalidades de Azcapotzalco, Tacubaya, Guadalupe Hidalgo, Tacuba, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán y General Anaya”.<sup>55</sup>

A su vez el Reglamento de la Ley se expidió en febrero del mismo año, estableciendo atribuciones en materia de planificación y zonificación, identificando los procedimientos para las iniciativas y proyectos, la ejecución de las obras y determinando el establecimiento del Consejo de Arquitectura.

### **2.3.1. Planeación y desarrollo urbano en el Distrito Federal.**

Para 1934, la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal se reforma en su Artículo 5º, para dar personalidad jurídica, facultades y obligaciones a las Comisiones de Planificación, entre las que se señalaba la labor de publicidad en favor de las obras necesarias para la realización de los planos reguladores y al mismo tiempo para realizar estudios y proyectos para su integración, aprobar o modificar los que formularan las dependencias oficiales y presentaran particulares, preparar presupuestos y programas de financiamiento para llevar a cabo las obras necesarias, vigilar la construcción y cumplimiento de los programas, determinar las compensaciones que debían pagar los propietarios beneficiados y contratar empréstitos y actos tendientes para la obtención de fondos para realizar las obras aprobadas, previo acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Dos años después se expide un nuevo Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, el cual determinó las autoridades en materia de zonificación y planificación; complementa la Comisión de Planificación con la denominada Comisión Mixta, órgano encargado de formular dictámenes definitivos y

55 *Ciudad de México, Desarrollo Urbano Visión 2020*. Departamento del Distrito Federal, 1997. Grupo Noriega Editores.

**106** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

presupuestos para la ejecución de las obras y de considerar Comités Ejecutivos para cada obra, integrados por vecinos afectados, para recabar su opinión en relación a proyectos y anteproyectos; se establecen además criterios para la derrama y ejecución de las obras. Este Reglamento se mantuvo sin reformas hasta 1953.

Se expide el Reglamento Interior de la Comisión Mixta de Planificación en 1937, con el fin de dar a conocer a las instituciones de crédito los proyectos de planificación que se sometan a estudio.

La evolución normativa continúa y en 1938 se publica el Reglamento de Zonificación de las Arterias Principales de la Ciudad de México.

Para 1940 se expide un acuerdo por el cual se describen las zonas en las que no se autorizarán fraccionamientos urbanos, en tanto se concluye el Plano Regulador y, en este año se dan a conocer los conceptos e ideas del citado Plano Regulador, en el cual se señala:

“Debe conservarse y respetarse la traza original de la Ciudad de México, crearse circunvalaciones amplias y vías, conservando el trazo reticular y acentuando las avenidas norte-sur y oriente-poniente”.

“En los sectores formados por las arterias principales deben resaltarse los edificios y monumentos históricos; crearse suficientes áreas de estacionamiento y plazas y jardines; buscarse una solución gradual al problema de la vivienda, estudiar y resolver el tráfico como problema de coordinación entre todos los sistemas de transporte. En el caso de programas de rehabilitación, considerarse núcleos de habitación de hasta tres niveles con jardines y espacios abiertos de fácil acceso”.<sup>56</sup>

Un año más tarde, se establecen diversos reglamentos:

- El correspondiente al Artículo 3° de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, por lo que se refiere a la zonificación industrial. En este instrumento se clasifica la zonificación de la ciudad y se identifican las zonas industriales; asimismo, se establecen las industrias de carácter doméstico y las características que las industrias deben satisfacer;
- El reglamento de los artículos 6, 56 y 59 en el cual la Tesorería del Distrito Federal es la depositaria de todos los ingresos establecidos en función de las obras realizadas;

56 *Ídem.*, p. 56.

- Se instituye un organismo consultivo denominado Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad, y
- Se expide un acuerdo en que se demarcan las atribuciones en materia de planeación y zonificación que competen a la Comisión del Ramo y a la Dirección General de Obras Públicas.

Se publica en 1941 el Reglamento de Fraccionamientos del Distrito Federal, que define como fraccionamiento la división de un terreno en lotes, cuando se establezcan una o más calles. Se determina la obligatoriedad de las autorizaciones, los requisitos de acreditación de la propiedad, la congruencia con la zonificación, el proyecto, las características que deberán cumplir las vías públicas y las obligaciones de las fraccionadoras, así como las sanciones a que se estará sujeto por el incumplimiento del citado Reglamento.

En 1942, se permite que la industria farmacéutica o de laboratorio y las industrias de carácter doméstico puedan localizarse dentro de las zonas de comercio de la ciudad. En ese mismo año, se expide el decreto que modifica el Artículo 3º de la Ley de Planificación para zonas habitacionales y de comercio, para establecer usos mixtos e industria de carácter doméstico e instalaciones de empresas eléctricas y telefónicas. Se establece la legislación que exime de impuestos a industrias nuevas en el Distrito Federal; asimismo, con fecha 10 de julio se expide el decreto por el cual no podrán ser aumentados los precios de los arrendamientos en el Distrito Federal.

Un decreto con bases para la contratación de préstamos destinados a obras de planificación, el cual se complementa con otro relativo a la remisión de los estudios de financiamiento de las obras en ejecución y de los convenios realizados se emite en 1943, y otro más, que determina que el Departamento del Distrito Federal, se constituirá en fiador de los comités ejecutivos acreditados para garantizar a la institución acreedora los préstamos otorgados.

Se reglamenta la Ley Orgánica del Distrito Federal en 1944, adicionándole un capítulo sobre servicios públicos, y en 1945 se adicionan los artículos 11 y 14 del Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación, para la intervención del Tesorero del Distrito Federal en los comités ejecutivos de Planificación y de la Auditoría del Departamento del Distrito Federal en las actividades de dichos comités.

En 1947, se expiden diversos acuerdos sobre la integración y funcionamiento de la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad. Uno de ellos es el muy

importante Reglamento para la Ejecución de las Obras de Planificación en el Distrito Federal, antecedente de los posteriores reglamentos de construcción, para regular las obras a cargo de la Dirección General de Obras Públicas y las llevadas a cabo por comités ejecutivos; se determinan asesores técnicos y directores de obra y se establece un régimen de sanciones. Asimismo se adiciona el Reglamento de Construcciones y Servicios Urbanos en el Distrito Federal.

Se dispone en 1948 que los organismos descentralizados se abstengan de proyectar y ejecutar obras si no cuentan con la autorización de la Dirección General de Obras Públicas y se expide un decreto que reglamentó las alturas mínimas y máximas admisibles en los edificios, señalando que el Consejo de Arquitectura publicaría en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal las alturas permitidas para cada arteria, las cuales no podrían ser modificadas en un plazo de 20 años.

Es en este mismo año, cuando se expide el decreto que dispone que no se aumenten los precios de arrendamiento en casas y locales, que se consideren forzosamente prorrogados los plazos de arrendamiento en beneficio de los inquilinos, lo cual se conoce como “Ley de Rentas Congeladas”.

Cada vez evoluciona más la ciudad y en 1949, se modifica el Artículo 23 del Reglamento de la Ejecución de Obras, considerando innecesaria la integración de un comité especial y ampliando la posibilidad de que los asesores técnicos puedan ser funcionarios, debiendo ser ingenieros o arquitectos con título registrado en la Dirección General de Profesiones.

Así, diversos instrumentos modifican los Comités Ejecutivos y la Comisión de Planificación del Distrito Federal, ampliando sus representantes y dando funciones específicas a la Comisión Mixta de Planificación para la revisión de estudios económicos y a los Comités Ejecutivos de Planificación para contar con un asesor técnico con título registrado y, en 1950 se presenta un esbozo de Plan Regulador realizado por el Ing. Luis Ángeles, que básicamente establecía la planeación de una estructura vial para la parte urbana.

### **2.3.2. Plano regulador del Distrito Federal.**

En 1953 se expide la Ley de Planificación del Distrito Federal, que establece la primera versión normativa de un plano regulador para el territorio del Distrito Federal que determina el estudio y coordinación de las vías públicas, su apertura, rectificación y ampliación; el fraccionamiento de terrenos; la creación de plazas; la lotificación o relotificación; el uso de los bienes inmuebles públicos o privados;

las alturas, volúmenes, materiales, el estilo de las construcciones; las superficies de construcción y los espacios libres; los perímetros de las poblaciones; las zonas rústicas, las zonas para el establecimiento de servicios públicos, industria, ganadería y reservas forestales; establece como órganos de planificación a la Comisión de Planificación, la Comisión Mixta de Planificación, los comités ejecutivos de Planeación y señala sus atribuciones y establece los criterios para la proyección y ejecución de las obras; determina las causales de utilidad pública en el caso de las expropiaciones e incorpora la normatividad sobre los fraccionamientos.

Entre 1953 y 1966, se establece una continuidad en las acciones; sin embargo ésta se caracteriza por frenar el desarrollo de nuevos fraccionamientos, en mejorar la imagen de algunas zonas de la ciudad, pero no se aplica un plan en sentido estricto, y en muchos casos se adoptan decisiones de carácter sectorial frente al intenso proceso de urbanización que vivió la Ciudad de México, ya que entre 1964 y 1970 se inician programas sectoriales, como es la construcción de las primeras líneas del Metro; obras viales como la continuación del periférico, entre San Jerónimo y Xochimilco, e importantes obras de drenaje, particularmente el plan definitivo del Drenaje Profundo.

En 1970, se promulga la Ley Orgánica del Distrito Federal, estableciendo 16 delegaciones, creando las correspondientes a Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo y, en 1971 se expide el decreto que reforma y adiciona la Ley de Planificación del Distrito Federal. Dicho instrumento establece donaciones y aportaciones según la superficie por fraccionar; determina un tratamiento preferencial a terrenos debidamente urbanizados, si éstos no exceden un valor de \$200.00 por m<sup>2</sup>, y de vivienda de hasta \$80,000.00 a quienes ejecuten acciones en un plazo menor de seis meses.

Se declara la zona de protección a la Ciudad de México en 1974, para los efectos del Reglamento de Exploración y Explotación de Yacimientos de arena, cantera, tepetate y piedra, a partir del cual no se conceden nuevas licencias. Muy importante resulta el año 1975, pues se modifican los artículos 27, 73 y 115 constitucionales para preparar la emisión de la futura legislación en materia de asentamientos humanos, la de carácter local en materia de desarrollo urbano y ordenación territorial.

### **2.3.3. Primer Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.**

La expedición de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 7 de enero de 1976, que tuvo por objeto ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal,

**110** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

la conservación y mejoramiento de su territorio y determinar usos y destinos de tierra, agua y bosques; se estableció al Departamento del Distrito Federal como autoridad competente para planear y ordenar los elementos antes referidos; integrar el Plan Director del Distrito Federal; ejecutar las obras para el desarrollo urbano.

Así como celebrar convenios con el Gobierno Federal, entidades federativas, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o particulares. Asimismo, se establecieron mecanismos de coordinación con entidades federativas y lineamientos sobre estructura vial y del transporte, el mejoramiento, la infraestructura, el equipamiento y los servicios. El contenido general del ordenamiento constaba de seis capítulos, cuya síntesis se puede observar en el Anexo 2.

De igual manera, se constituye la Comisión de Operación Económica del Plan Director y se fijan normas a diversos tipos de construcción que afecten las áreas verdes; asimismo se modifica el nombre de la Dirección General de Planificación por el de Dirección General de Planeación y, algo muy importante, se establece el Decreto de la Zona Conurbada del Centro del País.

El 23 de noviembre de 1976 se expide el Reglamento de Zonificación para el Territorio del Distrito Federal, en el que se establecen los objetivos y requisitos de zonificación, de sus declaratorias y de la zonificación secundaria, de los planos de zonificación, de los usos y destinos, de las constancias, licencias y aprobaciones y de la inspección, sanciones y recursos, y se emite el Reglamento de Planes Parciales.

#### **2.3.4. Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus 16 planes parciales.**

Se expiden reformas (1981) a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y se establece que todos los contratos de propiedad, posesión, uso o tenencia de predios deberán contener las cláusulas correspondientes a su utilización, de acuerdo a lo señalado por el Plan Director.

Asimismo, se establece que el Plan Director de Desarrollo Urbano es el conjunto de disposiciones y normas para ordenar los destinos, usos y reservas del Distrito Federal y mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica, así como para establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.

Y, se señala que el Plan Director contendrá: los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal, para lo cual se clasificará en áreas y zonas, de acuerdo a sus características, aprovechamiento de los predios y condiciones generales; las características y normas técnicas de desarrollo urbano a que deben sujetarse las construcciones privadas y públicas a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento e integración al conjunto urbano; y las características y normas técnicas de desarrollo urbano de la vivienda.

Es a partir de este momento que el Plan Director se integra por: un Plan General en el que se determinen los objetivos, políticas, estrategias y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazos que regirán la ordenación y regulación del desarrollo urbano del Distrito Federal; los planes parciales que tengan como propósito la realización de uno o varios objetivos del Plan General; cuyo Sistema de Información y Evaluación, le permitirá el control y seguimiento del Plan General.

- El Plan General deberá ser revisado y evaluado por el Departamento del Distrito Federal, en el plazo que se indique al ser aprobado;
- Los Planes Parciales, podrán ser propuestos por los partidos políticos nacionales y contener el plazo para su iniciación, así como la relación de las áreas afectadas;
- La utilización y aprovechamiento de las áreas y predios en el Distrito Federal deberán sujetarse a las determinaciones de usos, destinos y reservas del Plan Director y de las declaratorias consiguientes;
- Las declaratorias que determinen las zonas que dentro del área de desarrollo urbano se constituyan como reservas o deban sujetarse a características especiales de desarrollo, así como los espacios dedicados al mejoramiento de las áreas dedicadas a la conservación, contendrán cuando menos: la demarcación; las características y condiciones del área; las limitaciones del uso y la duración se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro del Plan Director y, en su caso, en los demás que corresponda;
- Todos los proyectos relativos a la estructura vial y de transporte deberán ser sometidos a la consideración del Departamento del Distrito Federal y corresponderá a las dependencias y entidades que tengan atribuciones en la materia, el formular los programas operativos del Plan General, en los términos del Artículo 18 de la Ley de Desarrollo Urbano y los Reglamentos respectivos, y
- Los proyectos para la instalación, construcción o modificación de la infraestructura y del equipamiento urbano, serán sometidos a la consideración del Departamento del Distrito Federal y corresponderá

112 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

a las dependencias y entidades que tengan atribuciones en la materia, formular los programas operativos del Plan General, en los términos del referido Artículo 18.

### **2.3.5. Registro del Plan Director de Desarrollo Urbano.**

En la misma reforma de 1981, se establece el Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para información y consulta pública, en el que deberán inscribirse los planes, general y parciales, los programas y declaratorias y las resoluciones administrativas que lleguen a dictarse como apoyo a éstos, o que afecten el desarrollo urbano en forma significativa.

La evolución normativa avanza y el 23 de diciembre 1986 se presenta una iniciativa ante la Cámara de Diputados, en la cual se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 59 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; se deroga la fracción VI del Artículo 74 constitucional con el propósito de establecer los medios para la descentralización y desconcentración de la administración del Distrito Federal; establecer un órgano de representación ciudadana, proponiendo la adición en la propia Constitución de las facultades que ésta tendría.

Dicha iniciativa prospera, y en 1987 se adiciona el Artículo 73 constitucional señalando que “como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por veintiséis representantes electos según el principio de representación proporcional”; los representantes serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; se establecen las facultades de la Asamblea, entre éstas:

- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno;
- Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios a efecto de que tomando en cuenta la previsión del gasto público, los considere en el proyecto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados;
- Citar a los servidores públicos;
- Convocar a consulta pública;
- Formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas competentes, y



- Otras, de carácter organizacional como analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integran; aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República; expedir sin intervención de otro órgano el Reglamento para su gobierno interior e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal, constituyendo un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal.

### 2.3.6. Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal con su zonificación primaria y secundaria.

El Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1995, se aprueba, del cual se desprenden el Programa General, los programas delegacionales y los parciales de desarrollo urbano.

Hasta antes de esto, el marco normativo para el Distrito Federal, lo constituía el Programa General de Desarrollo Urbano versión 87-88, cuyas tesis básicas son:

- Control y ordenamiento del crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
- Limitar el crecimiento habitacional —bajas densidades y altura— y una población no mayor de 12.7 millones de habitantes para el año 2000.
- Reconstrucción de las zonas centrales de la Ciudad de México.

En materia de reordenación urbana, establecía lineamientos para el Centro Histórico, los sectores urbanos, los poblados en área de conservación ecológica y en la zonificación planteaba zonas especiales de desarrollo controlado, al mismo tiempo que incluía lineamientos de conservación del medio ambiente e instrumentos de planeación y políticas sectoriales respecto a reservas territoriales, agua potable, drenaje, vialidad y transporte, vivienda, educación, abasto, salud y medio ambiente.



FUENTE: Benítez, Fernando, *Historia de la Ciudad de México*, Salvat Editores, S.A. Barcelona, 1984.

114 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

Dentro de los instrumentos contemplados por el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio, surge la figura de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC'S), que son instrumentos normativos que delimitan áreas urbanas con características y problemática particulares que deben ajustarse a una zonificación v reglamentación de desarrollo controlado.

Se establecen usos de suelo a nivel de predio. Dentro de estos instrumentos se realizaron los correspondientes a: la Refinería 18 de Marzo, así como a las áreas afectadas por los sismos, en las colonias Juárez, Roma y Condesa, ejes patrimoniales, etc.

La evolución normativa avanza y, en 1988, la Cámara de Diputados emitió la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que reglamenta la fracción VI del Artículo 73 constitucional, y ésta Asamblea emitió su propio Reglamento.

Entre sus facultades la Asamblea de Representantes incluyó la reglamentación de los usos de suelo, regulación de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y la vivienda.

La mencionada Ley Orgánica, constó de seis capítulos: 1. Disposiciones Generales; 2. De la naturaleza y atribuciones de la Asamblea; 3. De la elección e instalación de la Asamblea; 4. De la organización de la Asamblea; 5. De la elaboración de los bandos, ordenanzas y reglamentos, y 6. De las funciones de gestoría ciudadana.

Se establece la naturaleza y atribuciones de la Asamblea como órgano de representación ciudadana, al cual se le faculta para expedir normatividad de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal; atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes, así como para dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes.

También se le señalan facultades en materia de promoción y gestoría; participación ciudadana y atribuciones relativas a citar a titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales; para elaborar su propio presupuesto anual, señalando además las obligaciones de sus miembros, los mecanismos de elección e instalación de la Asamblea, su organización y los procedimientos, así como de gestoría ciudadana; además de regular los aspectos ya contemplados en la fracción VI del Artículo 73 constitucional.

Tres años después, en 1991, se reforma la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, modificándose el Artículo 2, incorporando como utilidad pública e interés social la regularización de la tenencia de la tierra. Dando lugar a que el propio Departamento del Distrito Federal, realice programas de regularización particularmente en tierras de propiedad privada y pública, a través de la Dirección General de Regularización Territorial.

Para 1992, se propone el diálogo para la Reforma Política, se establecen para ello 120 días y se fijan como objetivos: modificaciones en la naturaleza jurídica del Gobierno del Distrito Federal; fortalecimiento de las atribuciones de la ARDF; perfeccionamiento de la representación vecinal y mayor eficacia en la coordinación metropolitana.

En 1993 se elabora un proyecto de reforma política del Distrito Federal, con las siguientes características: transformación del gobierno como dependencia de la administración pública federal, a un gobierno bajo principios democráticos; otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quien ratificará la designación de delegados; el Congreso de la Unión dictará un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y establecimiento de Consejos de Ciudadanos electos.

El Ejecutivo Federal presenta esta iniciativa ante el Congreso de la Unión, que lo aprueba el 6 de septiembre. La reforma tuvo como principal objetivo consolidar el ejercicio de los derechos ciudadanos en el ámbito local y crear las instituciones de gobierno local para la Ciudad de México.

Así, para la Ciudad de México se genera en 1994 el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que destaca la participación de los habitantes del Distrito Federal a través de los Consejos de Ciudadanos. El Estatuto consta de seis títulos. El primero de ellos contiene disposiciones generales referentes, entre otras cosas, al carácter público y de interés general de sus normas, estableciendo a la Ciudad de México como sede de los poderes de la Unión y la forma de organización y funcionamiento del Distrito Federal.

En su Título Segundo, se refiere a los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes de la ciudad. El Título Tercero enmarca las atribuciones de los poderes de la Unión con respecto al Gobierno del Distrito Federal. El Título Cuarto define las bases de la organización y facultades de los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal, donde regula las atribuciones de la ARDF, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

**116** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

En el Título Quinto atiende la organización de la administración pública. Las delegaciones, y las bases para la distribución de las atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal.

Finalmente en el Título Sexto, regula la integración, instalación, funciones y competencias de los Consejos de Ciudadanos.

Este ordenamiento dota al Distrito Federal de su propia administración conformada por órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, Determina que las funciones de los poderes del Distrito Federal estarán a cargo del Congreso de la Unión, quienes lo ejercerán por medio de un Jefe del Distrito Federal, la ARDF y un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Con base en este ordenamiento, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en 1998, que establece entre otras dependencias, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) con las siguientes facultades:

- Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las leyes de asentamientos humanos y del Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Formular, coordinar y evaluar el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Elaborar y someter a la consideración del Jefe del Distrito Federal los planes parciales de desarrollo urbano, programas especiales y de mejoramiento;
- Analizar y autorizar, previo acuerdo con el Jefe del Distrito Federal, los cambios al Programa de Desarrollo Urbano y de los programas parciales, especiales y de mejoramiento urbano;
- Prestar a las delegaciones, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la actualización de sus planes parciales y especiales de desarrollo urbano;
- Estrechar y fortalecer la coordinación del Distrito Federal con los tres niveles de gobierno que inciden en la zona metropolitana de la Ciudad de México y la región centro del país;
- Coordinar la realización de la planeación metropolitana, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales limítrofes, así como a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, en las materias señaladas en la Constitución y el Estatuto;

- Impulsar la formulación de convenios, normas y reglamentos, en los que se concierte la voluntad política de los gobiernos que inciden en la zona metropolitana;
- Fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana y el desarrollo económico, para fomentar el mejoramiento y la protección del entorno ecológico de la Ciudad de México;
- Integrar los programas sectoriales de mejoramiento urbano y delegacionales, en el Programa General de Desarrollo Urbano de la ciudad, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados;
- Realizar y desarrollar los proyectos urbanos de ingeniería y arquitectura, así como algunos proyectos seleccionados de conjuntos arquitectónicos específicos;
- Normar y proyectar conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia, y
- Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos al uso de suelo.

*Sede de la Asamblea  
de Representantes.*



**FUENTE:** Benítez, Fernando, *Historia de la Ciudad de México*, Salvat Editores, S.A., Barcelona, 1984.

**118** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

Se adiciona el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el 3 de junio de 1995 en relación a la elección y renovación de los Consejos de Ciudadanos.

Se expide el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, determinando las direcciones generales de Coordinación Metropolitana de Desarrollo Urbano y de Administración Urbana.

Se aprueba una nueva “Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que regula la organización y funcionamiento de este órgano colegiado que se constituye por primera vez como instancia que emitirá leyes relativas a esta entidad, que de forma expresa le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>57</sup>

Se expide el Reglamento de Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que ordena el funcionamiento y organización del primer Poder Legislativo constituido del Distrito Federal, pormenorizando las facultades y obligaciones de los representantes a la Asamblea, así como de las comisiones, comités, mesa directiva, grupos parlamentarios y unidades administrativas.

Se aprueba la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que establece un marco de cooperación entre la población y las instituciones de gobierno, para lo cual se determina la creación de los Consejos de Ciudadanos, el esquema electoral para los mismos, sus facultades y métodos de participación, con el fin de hacer más eficiente la administración pública local mediante la corresponsabilidad social.

Se aprueba la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal por el Pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, con unanimidad de votos y entra en vigor el 29 de enero de 1996, fecha en que fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal permite contar con un fundamento jurídico acorde a las condiciones actuales de la ciudad, que se adecua a las nuevas técnicas urbanísticas, estimula el desarrollo económico y establece normas de organización idóneas para una mejor administración del desarrollo urbano, reforzando los mecanismos de coordinación intergubernamental y de concertación y participación de los sectores público, social y privado.

Esta Ley incorpora aquellos aspectos tendientes a fomentar el desarrollo, la desregulación y simplificación administrativa, la participación social e incorpora

57 <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/>

nuevas figuras jurídicas tales como el reciclamiento del suelo, aspecto útil en materia de redensificación para usos habitacionales; el régimen urbanístico del suelo para el fomento del desarrollo económico mediante la aplicación del Programa General, Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para zonas señaladas como prioritarias por su potencial de desarrollo, de fomento económico, de mejoramiento, de conservación o de reciclamiento; el silencio administrativo, mediante el cual en el caso de no emitir la autoridad resolución a trámites de los particulares, de acuerdo a lo que marca la Ley de Procedimientos Administrativos, éstos quedan resueltos a favor de los particulares.

En 1996, nuevamente se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para que las atribuciones de las secretarías de Gobierno, Desarrollo Urbano y Vivienda, Educación, Salud y Desarrollo Social, Desarrollo Económico y de Transporte y Vialidad; así como las encomendadas a la Oficialía Mayor, a la Contraloría General y delegaciones, cuenten con un ámbito de competencias más claro y congruente con su denominación y atribuciones básicas; además, se introduce un precepto que prevé la creación de órganos desconcentrados, a fin de que sea congruente con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es aprobado por unanimidad por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, el 30 de abril de 1996. Este Programa define un proyecto de ciudad en su dimensión territorial en el mediano y largo plazos, atendiendo a los intereses y expectativas de sus habitantes y ubicándose en el contexto de un desarrollo equilibrado de la región.

En el periodo enero-noviembre de 1996, se realizaron cerca de cien acuerdos y resoluciones relacionados con el desarrollo urbano, que fueron sistematizados por la Asamblea de Representantes y se refieren a cinco temas: modificaciones en el uso de suelo (de habitacional a corredor urbano y a equipamiento; de industria vecinal a otros usos; de equipamiento a corredor urbano y de incremento en densidades). Respecto al suelo, expropiaciones para la regularización de la tenencia de la tierra, y por causa de utilidad pública para obras; enajenaciones a título gratuito y oneroso.

Así como en materia de vivienda, para subsidios y facilidades administrativas; decretos de enajenación a título gratuito y oneroso; aclaraciones; resoluciones referentes a impuestos en esta materia. y, en materia ambiental, se aprueba la Ley Ambiental del Distrito Federal el 29 de abril y se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de julio de 1996.

### **2.3.7. Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.**

En 1997, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprueba los programas delegacionales de desarrollo urbano, de acuerdo a la iniciativa enviada por el Presidente de la República y en cumplimiento de la fracción I del Artículo 89 constitucional; se expide el decreto respectivo el 4 de abril de 1997, publicado en el Diario Oficial el 8 de abril de este año, que aprueba cada uno de los 16 programas delegacionales de desarrollo urbano en lo general y en lo particular, los planos y anexos técnicos que forman parte de cada programa, se aprueban por las comisiones unidas.

Dichos programas incluyen información gráfica relativa a: diagnóstico de la situación actual; zonas de riesgo; áreas de actuación; estructura urbana propuesta; zonas susceptibles de desarrollo económico; propuesta de programas parciales y zonificación y normas de ordenación.

Con la renovación del marco jurídico de las atribuciones de la Asamblea de Representantes, se aprobó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, al Programa General de Desarrollo Urbano y los 16 programas delegacionales y, se instaura un nuevo mecanismo para su aprobación y modificación, con participación de la Asamblea de Representantes.

Como puede observarse en la parte instrumental hasta aquí pormenorizada, destacan por una parte, la alta capacidad confeccionadora de normas –*auténticos monumentos normativos que no consiguen normalizar*– y, por la otra, la forma en que los fenómenos transicionales de inadecuada visualización prospectiva, acaban desvinculándose del efecto umbral en lo concerniente a la concreción de los objetivos de la planeación nacional y local.

Lo anterior se deduce cuando, sin pretender entrar a los “tipos ideales” weberianos, se puede considerar que la burocracia es una estructura organizativa caracterizada por procedimientos regularizados, división de responsabilidades y especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales, que puede referirse a cualquier tipo de organización; incluyendo el ámbito gubernamental.

Así como que, cuando tal organización, se apoya en las herramientas de la gestión estratégica de la prospectiva (vista como método que integra pronósticos a corto plazo con la gestión diaria), por aquellos que diagnostican la “situación actual” de la nación, y esperan alcanzar el efecto umbral, que se produce cuando un determinado sistema llega a un punto –*su umbral*– en el que el cambio cuantitativo se convierte en cualitativo para la determinación de las acciones y metas del



corto, mediano y largo plazos a través del acto de planeación; situación que como más adelante se apunta, no se ha logrado hasta ahora, aun con todo el acervo pormenorizado.

### 2.3.8. Línea del Tiempo.

1

| Línea del tiempo    |  |   |   |  |  |
|---------------------|--|---|---|--|--|
| Evolución Normativa |  |   |   |  |  |
| Ámbito Federal      |  |   |   |  |  |
| <b>Constitución</b> | 1975. Se modifican los artículos 27, 73 y 115 constitucionales para la emisión de la futura legislación en materia de asentamientos humanos y la de carácter local en materia de desarrollo urbano y ordenación territorial. |   | 1987. Se adiciona el Artículo 73 constitucional y se crea una Asamblea de Representantes electos trianualmente. |  | 1993 y 1996. Se reforma el Artículo 122, para definir la calidad jurídica actual del Distrito Federal. |
| <b>Leyes</b>        | 1930. Sobre Planeación Nacional de la República  | Transición Sexenal                      | Transición Sexenal  | Transición Sexenal   | Transición Sexenal   |
|                     |  | 1976. General de Asentamientos Humanos. | 1983. Nueva Ley de Planeación, publicada en el DOF el 5 de enero.   | 1988. Orgánica de la Asamblea de Representantes del D. F., reglamenta la fracción VI del Artículo 73 constitucional, y ésta Asamblea emite su propio Reglamento. | 1993. Nueva Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 21 de julio                              |
|                     |  |   | Transición Sexenal  |  | Transición Sexenal   |
|                     |  |   | 2003. Última reforma publicada DOF 13-06  |  | 1994. Última reforma publicada DOF 05-08   |
| <b>PND</b>          | (HISTÓRICO): Sexenales, Globales y Nacionales de Desarrollo (anteriores al vigente).   |   | TRANSICIONES<br>SEXENALES   | Transición Sexenal 2007-2012   |  |
| <b>Programas</b>    | Sectoriales  | Regionales                              |   | Institucionales  | Especiales   |

2

| Línea del tiempo    |   |   |
|---------------------|---|---|
| Evolución Normativa |   |   |
| Ámbito Federal      |   |   |
| <b>Estatuto</b>     | <b>1994.</b> (1er) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. | <b>1995.</b> Se adiciona con relación a la elección y renovación de los Consejos de Ciudadanos. |

3

| Línea del tiempo    |   |  |  |  |   |
|---------------------|---|--|--|--|---|
| Evolución Normativa |   |  |  |  |   |
| Ámbito Local        |   |  |  |  |   |
| <b>Leyes</b>        | <b>1928.</b> Orgánica del Distrito y Territorios Federales (13 Cuarteles) | <b>1933.</b> Ley de Planificación y Zonificación del D. F., Territorios y Baja California. Base del 1er Plan Director de la Ciudad de México y de las Municipalidades de Azcapotzalco, Tacubaya, Guadalupe Hidalgo, Tacuba, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán y General Anaya | <b>1934.</b> Ley de Planificación y Zonificación del D. F., para dar personalidad jurídica, facultades y obligaciones a las Comisiones de Planificación. | Transición Sexenal (Manuel Ávila Camacho)  |   |
|                     |   |  |  | <b>1942.</b> Se permite que la industria farmacéutica o de laboratorio y las industrias de carácter doméstico puedan localizarse dentro de las zonas de comercio de la ciudad. | <b>1943.</b> Se establecen bases para la contratación de préstamos destinados a obras de planificación. |

| Línea del tiempo   |   |  |   |  |  |
|--|---|--|---|--|--|
| Evolución Normativa  |   |  |   |  |  |
| Ámbito Local   |   |  |   |  |  |
| Leyes  |   |  | <p><b>1942.</b> Se modifica el Artículo 3º de la Ley de Planificación para zonas habitacionales y de comercio, para establecer usos mixtos e industria de carácter doméstico e instalaciones de empresas eléctricas y telefónicas.</p>                      | <p><b>1943.</b> Otro relativo a la remisión de los estudios de financiamiento de las obras en ejecución y de los convenios realizados.</p>   |  |
|  |   |  | <p><b>1942.</b> Se establece la legislación que exime de impuestos a industrias nuevas en el D. F., asimismo, con fecha 10 de julio se expide el decreto por el cual no podrán ser aumentados los precios de los arrendamientos en el Distrito Federal.</p> | <p><b>1943.</b> Otro más, que determina que el DDF se constituirá en fiador de los comités ejecutivos acreditados para garantizar a la institución acreedora los préstamos otorgados.</p>  |  |
| Ámbito Local   |   |  |   |  |  |
| Leyes  | Transición Sexenal (Adolfo Ruiz Cortines)   |  | Transición Sexenal (Luis Echeverría Álvarez)  |  |  |
|  | <p><b>1953.</b> Ley de Planificación del D. F., establece la primera versión normativa de un Plano Regulador para el territorio del Distrito Federal.</p>   | <p><b>1970.</b> Ley Orgánica del D. F., establece 16 delegaciones, creando las de Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo.</p>   | <p><b>1971.</b> Se reforma y adiciona la Ley de Planificación del Distrito Federal.</p>   | <p><b>1976.</b> Se estableció al Departamento del Distrito Federal como autoridad competente para planear y ordenar los elementos antes referidos; integrar el Plan Director del Distrito Federal; ejecutar las obras para el desarrollo urbano.</p> | <p><b>1976.</b> Ley de Desarrollo Urbano del D. F., para ordenar el desarrollo urbano, la conservación y mejoramiento de su territorio y determinar usos y destinos de tierra, agua y bosques.</p> |
|  | Transición Sexenal (Miguel de la Madrid Hurtado)  |  |   | Transición Sexenal (Carlos Salinas de Gortari)   |  |
|  | <p><b>1981.</b> Se reforma la Ley de Desarrollo Urbano del D. F., y se establece que todos los contratos de propiedad, posesión, uso o tenencia de predios deberán contener las cláusulas correspondientes a su utilización, de acuerdo a lo señalado por el Plan Director.</p> | <p><b>1981.</b> Se establece el Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del D. F., para información y consulta pública, en el que deberán inscribirse los planes, general y parciales, los programas y declaratorias y las resoluciones administrativas que lleguen a dictarse como apoyo a éstos, o que afecten el desarrollo urbano en forma significativa.</p>   | <p><b>1991.</b> Se reforma la Ley de Desarrollo Urbano del D. F., incorporando como utilidad pública e interés social la regularización de la tenencia de la tierra.</p>  | <p><b>1994.</b> Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F.</p>  |  |
|  | Transición Sexenal (Ernesto Zedillo Ponce de León)  |  |   |  |  |
|  | <p><b>1995.</b> nueva Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del D. F. regula la organización y funcionamiento de este órgano colegiado que se constituye por primera vez como instancia que emitirá leyes relativas a esta entidad.</p>                                 | <p><b>1995.</b> Ley de Participación Ciudadana del D. F., que establece un marco de cooperación entre la población y las instituciones de gobierno, para lo cual se determina la creación de los Consejos de Ciudadanos, el esquema electoral para los mismos, sus facultades y métodos de participación, con el fin de hacer más eficiente la administración pública local mediante la corresponsabilidad social.</p> | <p><b>1996.</b> Ley de Desarrollo Urbano del D. F., aprobada por unanimidad de votos del Pleno de la I Legislatura de la Asamblea de Representantes.</p>  |  |  |
| Transición Sexenal (Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano)   |   |  |   |  |  |
| <p><b>1998.</b> Se reforma la Ley de Desarrollo Urbano del D. F., los reglamentos derivados de ella.</p> |   |  |   |  |  |

| <b>Línea del tiempo</b>            |   |                 |                               |
|------------------------------------|---|-----------------|-------------------------------|
| <b>Evolución Normativa</b>         |   |                 |                               |
| <b>Ámbito Local</b>                |   |                 |                               |
| <b>Leyes del (Período Cercano)</b> |   | <b>Reformas</b> | <b>Transición Sexenal</b>     |
| <b>2000</b>                        | Ley Ambiental del Distrito Federal  | <b>2009</b>     | (M. Ebrard C. / ALDF)         |
| <b>2003</b>                        | Ley de Aguas del Distrito Federal   | <b>2008</b>     |                               |
| <b>2008</b>                        | Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal                              | <b>2008</b>     |                               |
| <b>2008</b>                        | Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal                              |                 |                               |
| <b>1996</b>                        | Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal   | <b>2007</b>     | (M. Ebrard C. / ALDF)         |
| <b>2009</b>                        | Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal                              |                 |                               |
| <b>1996</b>                        | Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal                      | <b>2008</b>     | (M. Ebrard C. / ALDF)         |
| <b>2008</b>                        | Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009                    |                 |                               |
| <b>2004</b>                        | Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal                                   | <b>2007</b>     | (M. Ebrard C. / ALDF)         |
| <b>2000</b>                        | Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal                                  | <b>2008</b>     |                               |
| <b>1999</b>                        | Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal                  | <b>2007</b>     |                               |
| <b>2000</b>                        | Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico para el Distrito Federal | <b>2008</b>     |                               |
| <b>2000</b>                        | Ley de Vivienda del Distrito Federal  | <b>2004</b>     | (A. M. López Obrador. / ALDF) |
| <b>1998</b>                        | Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal                        | <b>2009</b>     | (M. Ebrard C. / ALDF)         |
| <b>1995</b>                        | Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal                           | <b>2008</b>     |                               |

| Línea del tiempo    |  |   |  |   |  |
|---------------------|--|---|--|---|--|
| Evolución Normativa |  |   |  |   |  |
| Ámbito Local        |  |   |  |   |  |
| Reglamentos         | 1933. Atribuciones en materia de planificación y zonificación, identificando los procedimientos para las iniciativas y proyectos, la ejecución de las obras y determinando el establecimiento del Consejo de Arquitectura. | 1936. De la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, el cual determinó las autoridades en materia de zonificación y planificación; complementa la Comisión de Planificación con la denominada Comisión Mixta, órgano encargado de formular dictámenes definitivos y presupuestos para la ejecución de las obras y de considerar Comités Ejecutivos para cada obra, integrados por vecinos afectados, para recabar su opinión en relación a proyectos y anteproyectos; se establecen además criterios para la derrama y ejecución de las obras. Este Reglamento se mantuvo sin reformas hasta 1953. | 1937. Interior de la Comisión Mixta de Planificación en 1937, con el fin de dar a conocer a las instituciones de crédito los proyectos de planificación que se sometían a estudio. | 1938. De Zonificación de las Arterias Principales de la Ciudad de México. | 1941. Del Artículo 3º de la Ley de Planificación y Zonificación del D. F., se clasifica la zonificación de la ciudad y se identifican las zonas industriales; las de carácter doméstico y características que las industrias deben satisfacer. |
|                     |  |   |  |   | 1941. De los artículos 6, 56 y 59 en el cual la Tesorería del D. F., es la depositaria de todos los ingresos establecidos en función de las obras realizadas.  |
|                     |  |   |  |   | 1941. Se instituye un organismo consultivo denominado Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad.  |
|                     |  |   |  |   | 1941. De Fraccionamientos del D. F., que define como fraccionamiento la división de un terreno en lotes, cuando se establezcan una o más calles.   |

| <b>Línea del tiempo</b>    |   |   |   |  |
|----------------------------|---|---|---|--|
| <b>Evolución Normativa</b> |   |   |   |  |
| <b>Ámbito Local</b>        |   |   |   |  |
| <b>Reglamentos</b>         | <b>1945.</b> Se adicionan los artículos 11 y 14 del Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación, para la intervención del Tesorero del Distrito Federal en los comités ejecutivos de Planificación y de la Auditoría del Departamento del Distrito Federal | <b>1947.</b> Reglamento de Integración y funcionamiento de la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad.   | <b>1949.</b> Se modifica el Artículo 23 del Reglamento de la Ejecución de Obras, considerando innecesaria la integración de un comité especial y ampliando la posibilidad de que los asesores técnicos puedan ser funcionarios, debiendo ser ingenieros o arquitectos con título registrado en la Dirección General de Profesiones. | <b>1976.</b> Reglamento de Zonificación para el Territorio del D. F., en el que se establecen los objetivos y requisitos de zonificación, de sus declaratorias y de la zonificación secundaria, de los planos de zonificación, de los usos y destinos, de las constancias, licencias y aprobaciones y, de la inspección, sanciones y recursos. |
|                            |   | <b>1947.</b> Reglamento Para la Ejecución de las Obras de Planificación en el Distrito Federal, antecedente de los posteriores reglamentos de construcción, para regular las obras a cargo de la Dirección General de Obras Públicas y las llevadas a cabo por comités ejecutivos; se determinan asesores técnicos y directores de obra y se establece un régimen de sanciones. |   |  |
|                            |   |   | <b>1947.</b> Se reforma y adiciona el Reglamento de Construcciones y Servicios Urbanos en el Distrito Federal.  |  |

| <b>Línea del tiempo</b>                    |   |  |
|--|---|--|
| <b>Evolución Normativa</b>                 |   |  |
| <b>Otros Instrumentos del Ámbito Local</b> |   |  |
| <b>Acuerdos</b>                            | <b>1940.</b> Se describen las zonas en las que no se autorizarán fraccionamientos urbanos, en tanto se concluye el Plano Regulador y, se dan a conocer los conceptos e ideas.   | <b>1941.</b> Se expide un acuerdo en que se demarcan las atribuciones en materia de planeación y zonificación que competen a la Comisión del Ramo y a la Dirección General de Obras Públicas.  |
| <b>Decretos</b>                            | <b>1948.</b> Para reglamentar las alturas mínimas y máximas admisibles en los edificios, señalando que el Consejo de Arquitectura publicaría en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal las alturas permitidas para cada arteria, las cuales no podrían ser modificadas en un plazo de 20 años. | <b>1948.</b> Otro, por el que se dispone que no se aumenten los precios de arrendamiento en casas y locales, que se consideren forzosamente prorrogados los plazos de arrendamiento en beneficio de los inquilinos, lo cual se conoce como “Ley de Rentas Congeladas”. |
|  | <b>1948.</b> Para la abstención de proyectar y ejecutar obras si no cuentan con la autorización de la Dirección General de Obras Públicas.  | <b>1953-1966.</b> Se frena el desarrollo de nuevos fraccionamientos, mejorar la imagen de algunas zonas de la ciudad, se adoptan decisiones de carácter sectorial frente al intenso proceso de urbanización que vivió la Ciudad de México.                             |
| <b>Planes</b>                              | <b>1950.</b> Plan Regulador, que básicamente establecía la planeación de una estructura vial para la parte urbana.  |  |
| <b>Programas</b>                           | <b>1964-1970.</b> Se inician programas sectoriales, como es la construcción de las primeras líneas del Metro; obras viales como la continuación del periférico, entre San Jerónimo y Xochimilco, e importantes obras de drenaje, particularmente el plan definitivo del Drenaje Profundo.                       |  |
| <b>Declaratorias</b>                       | <b>1974.</b> Se declara la zona de protección a la Ciudad de México, para los efectos del Reglamento de Exploración y Explotación de Yacimientos de arena, cantera, tepetate y piedra, a partir del cual no se conceden nuevas licencias.   |  |

| <b>Línea del tiempo</b>                          |   |
|--|---|
| <b>Evolución Normativa</b>                       |   |
| <b>Otros Instrumentos del Ámbito Local</b>       |   |
| <b>Decreto</b>                                   | <b>1976.</b> Decreto de la Zona Conurbada del Centro del País.  |
| <b>Instrumentos</b>                              | <b>1987.</b> Surge la figura de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC's), como instrumentos normativos que delimitan áreas urbanas con características y problemática particulares que deben ajustarse a una zonificación y reglamentación de desarrollo controlado.   |
| <b>Programas</b>                                 | <b>1987-1995.</b> Se aprueba el Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal del que se desprenden el Programa General, los Programas delegacionales y los Programas Parciales de desarrollo urbano.   |
| <b>Acuerdos</b>                                  | Transición Trienal<br>(Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano-Rosario Robles Berlanga)   |
|  | <b>1994-2000. DIVERSOS</b> (2º. trienio) Con reformas y adiciones a las leyes y reglamentos que se han citado, en esta Línea del Tiempo, se transforma entre otras, la institución y el funcionamiento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del D. F.   |
| Transición Sexenal (Andrés Manuel López Obrador) |   |
| <b>Bandos</b>                                    | <p><b>2000.</b> El GDF emite 23 Bandos, de los cuales, inciden sobre este tema:</p> <p>Reforma al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.</p> <p>Administración y Ordenamiento de los Espacios Públicos. Regulación de Espectaculares.</p> <p>Recuperación de la Imagen Urbana, prohibiendo instalación de anuncios espectaculares en la Vialidad Primaria de la Ciudad de México.</p> <p>Programa de Sustitución de Microbuses por Autobuses Nuevos y de Calidad.</p> <p>Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa.</p> <p>Creación de cuatro Gabinetes para Ejecución de Programas Integrados, Sectoriales y Territoriales.</p> <p>Transporte Público Individual de Pasajeros (Taxis) y la Suspensión de Concesiones en los próximos tres años.</p> |
| Transición Sexenal (Andrés Manuel López Obrador) |   |
| <b>Bandos</b>                                    | <p>Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal. Impacto Ambiental y Riesgos.</p> <p>Puesta en marcha Programa de Prevención y Atención Rápida ante cualquier tipo de Siniestros.</p> <p>Propuesta de Iniciativa de Reformas al Estatuto de Gobierno y la Ley de Seguridad Pública para transmitir a cada uno de los Jefes Delegacionales el mando de la Policía Preventiva.</p> <p>Crecimiento económico del DF impulsando Corredor Catedral-Basílica de Guadalupe en Gustavo A. Madero.</p> <p>Se restringe el crecimiento de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.</p>   |
| <b>Punto de Acuerdo</b>                          | <b>2002.</b> Punto de Acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 19 de septiembre, por el que la Asamblea Legislativa del D. F., valida la expedición de los Bandos.   |