

# EL CRECIMIENTO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL (CIUDAD DE MÉXICO) Y SU LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Evolución del crecimiento urbano.*  
III. *Legislación urbanística.* IV. *Consideraciones finales.*

## I. INTRODUCCIÓN

La ciudad de México, como varias de las capitales del mundo, al crecer, se ha conurbado con los poblados que se encontraban a su alrededor. A principios del siglo pasado, su extensión física era mínima, comparada con la actualidad.

En el presente trabajo hacemos una descripción cronológica del crecimiento de esta ciudad, a partir de la independencia de México en 1810. Luego nos referimos al establecimiento del Distrito Federal (DF) como sede de los poderes federales.

Asimismo, hacemos algunas precisiones en relación con los diferentes términos que se utilizan al referirse a la capital de la República, que en algunas ocasiones se presta a confusión, ya que se emplean como sinónimos.

Actualmente, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece, como veremos más adelante, que la "Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos".

En una segunda parte, analizaremos algunas disposiciones de la legislación urbanística en el Distrito Federal y en materia de conurbación.

## II. EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO

### 1. *Distrito Federal (ciudad de México)*

En 1810 estalla la guerra de independencia del dominio español. Durante los años más violentos de la lucha, aumentó la migración

hacia las ciudades grandes. La ciudad de México aumento de 150 mil habitantes en 1810, a 170 mil en 1811.<sup>1</sup>

En el año de 1821, al consumarse la independencia mexicana, después de tres siglos de dominación española, hubo salida de españoles.

Con el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución federal del 4 de octubre del mismo año, se establecieron las bases para la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos.

El congreso, conforme a las facultades que le otorgaba la Constitución, declaró a la ciudad de México como sede de los poderes federales, asignándole al Distrito, desde entonces llamado Federal, una superficie comprendida en un círculo de dos leguas (8 mil 800 metros) de radio con centro en la Plaza Mayor.<sup>2</sup>

Esta declaratoria de la ciudad de México como sede del DF no era sorprendente, ya que esta ciudad había sido el centro político, económico, social del país antes, durante y después de la época colonial. Anteriormente a esta declaración, la ciudad de México era la capital del Estado de México, por lo que surgieron varios problemas que terminaron cuando el 16 de enero de 1827 la legislatura del Estado de México declaró a Texcoco como su capital.<sup>3</sup>

La comisión respectiva del congreso había propuesto a la ciudad de Querétaro como capital de la República pero hubo varios entusiastas defensores de la ciudad de México como sede de los poderes federales, entre ellos, el diputado Servando Teresa de Mier, quien destacó la situación de la ciudad de México como centro político nacional, y la ubicación militar privilegiada que tenía.<sup>4</sup>

Con los gobiernos centralistas de 1836 y 1843, el Distrito Federal desaparece y su territorio se incorporó al Departamento de México. Al triunfo de los gobiernos federales, se restablece el Distrito Federal.<sup>5</sup>

1 Unikel, Luis (coord.), *El desarrollo urbano de México*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 1978, p. 20.

2 Álvarez, José Rogelio (coord.), *Imagen de la gran capital*, México, Enciclopedia de México, 1985, p. 68.

3 Madrazo, Jorge, "Distrito Federal", *Diccionario jurídico mexicano*, D-H, 2a. ed., México, UNAM, Porrúa, p. 1170.

4 Díaz Alfaro, Salomón, "El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 201.

5 Madrazo, Jorge, *op. cit.*, p. 1170; Osornio Corres, Francisco Javier, "Aspectos jurídicos del Distrito Federal mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXI, núm. 62, mayo-agosto de 1988, p. 779.

En agosto de 1898 se aprobaron los convenios de límites entre el Distrito Federal y los estados de Morelos y México. Dichos documentos los ratificó el Congreso de la Unión el 15 y 17 de diciembre de ese año y se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el día 23 siguiente.<sup>6</sup>

Por lo que se refiere al crecimiento de la población de la ciudad de México durante las décadas siguientes al triunfo de la independencia, el bajo crecimiento se mantuvo hasta 1877; para 1884 se considera que había 300 mil habitantes en la ciudad de México. A principios del presente siglo, la capital contaba con 344 mil habitantes.<sup>7</sup>

Algunos años antes de que terminara el siglo XIX, la ciudad de México abarcaba un área de 20 km<sup>2</sup> aproximadamente, alrededor del zócalo o plaza principal.<sup>8</sup>

Muchas personas adineradas tenían sus "casas de campo" en Tacubaya, Mixcoac y Coyoacán, que en aquel entonces eran pueblos cercanos a la ciudad de México. En 1900, los tranvías de caballos fueron sustituidos por tranvías eléctricos. Esto permitió a las clases pudiente y media establecerse fuera de la ciudad de México; así como también alentar a la clase trabajadora instalarse en barrios hacia el norte y oriente de la ciudad.<sup>9</sup>

Para 1910, la ciudad se extendía sobre una superficie de 40 km<sup>2</sup>, con una población de 471 mil habitantes.<sup>10</sup>

Con la Revolución mexicana de 1910, hubo una gran migración de provincianos hacia la ciudad de México, quienes huían de las batallas.

En el periodo que abarca de 1900 a 1930, la ciudad de México creció de 344 mil habitantes en 1900 a un millón 29 mil en 1930. En esta etapa, el área comercial aumentó su población residente, así como también la fuerza de trabajo que iba a "México", es decir, se dirigía al "centro".

6 Álvarez, José Rogelio, *op. cit.*, p. 69.

7 Garza, Gustavo y Araceli Damián, "Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento", *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991, p. 23.

8 Ward, Peter M., *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, trad. de Lili Buj, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial, 1991, p. 68.

9 *Idem*, p. 69.

10 Hiernaux, Daniel, "La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones", en Garza, Gustavo (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, 1a. reimpr., México, El Colegio de México, 1992, p. 238.

En 1930, la ciudad se expande hacia las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco. Asimismo, la expansión se presenta en algunas zonas de las delegaciones que rodean a la ciudad central, como Tacubaya, La Villa y San Ángel.<sup>11</sup>

En una siguiente etapa, es decir, de 1930 a 1950, a la que Gustavo Garza y Araceli Damián denominan de "expansión periférica", el crecimiento más acelerado se presentó en las delegaciones del DF, próximas a la ciudad central. Aparece el fenómeno de descentralización de la actividad económica, es decir, el comercio y los servicios se localizan fuera del centro, aunque casi exclusivamente dentro del Distrito Federal.<sup>12</sup>

Enseguida haremos algunas precisiones en relación con los términos ciudad de México y Distrito Federal.

La ciudad de México, históricamente, ha sido la capital del país. Conforme a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1941, se determinó que la ciudad de México era la capital del Distrito Federal y, por tanto, de los Estados Unidos Mexicanos.

El Distrito Federal es la sede de los poderes federales. Antes de la ley orgánica de 1970, el Distrito Federal estaba formado por la ciudad de México, junto con 12 delegaciones, ocupando una superficie de 1503 km<sup>2</sup>, por lo que la entonces ciudad de México tenía una superficie de 142.10 km<sup>2</sup>, lo que representaba un 2.3 por ciento de la superficie del DF. Con la Ley Orgánica del Departamento del DF de 29 de diciembre de 1970, se modificó la división político-administrativa del Distrito Federal, agregando a las 12 delegaciones existentes, cuatro nuevas delegaciones: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, sustituyendo a la localidad hasta entonces llamada ciudad de México.<sup>13</sup>

Actualmente, la "Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos", conforme al artículo 2o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *DOF* el 26 de julio de 1994.

Este Estatuto ratifica, en su artículo 3o., los límites geográficos del Distrito Federal, fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión, y remite a la Ley

11 Garza, Gustavo y Araceli Damián, *op. cit.*, p. 23.

12 *Idem*, p. 25.

13 Graizbord, Boris y Héctor Salazar Sánchez, "Expansión física de la ciudad de México". *Atlas de la ciudad de México*, p. 120.

Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el *DOF* el 30 de diciembre de 1994, para la descripción de dichos límites. Esta descripción está contenida en el artículo 7o. de la ley orgánica antes mencionada, que además de mencionar los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, agrega el del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión.

## 2. Área urbana de la ciudad de México (AUCM) y zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM)

Los términos "área urbana"<sup>14</sup> y "zona metropolitana"<sup>15</sup> se emplean frecuentemente para el análisis del crecimiento urbano de la ciudad de México. Sin embargo, el primer término muestra dificultades al no tener fronteras precisas, ya que los rasgos del área construida son confusos en sus límites, mientras que el segundo, presenta ventajas operativas, ya que engloba el área urbana y sigue los límites político-administrativos, contando con datos estadísticos.<sup>16</sup>

El término "zona metropolitana de la ciudad de México" (ZMCM) también se puede prestar a confusión porque existen diversos criterios acerca de cuánto abarca la ZMCM. Un criterio es el que señaló el "Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro" en 1983. Para este programa, la

14 Unikel, Luis, *op. cit.*, pp. 116-117; Graizbord, Boris y Héctor Salazar Sánchez, *op. cit.*, p. 121. *Área urbana*: tanto Unikel como Graizbord y Salazar, consideran que el área urbana es la ciudad central, más el área contigua edificada, habitada o urbanizada con usos de suelo de naturaleza no agrícola, presentando continuidad física hacia todas direcciones hasta ser interrumpida en forma notoria por terrenos de uso no urbano como bosques, sembradíos o cuerpos de agua. A esta unidad territorial generalmente se le llama "mancha urbana". Contiene dentro de sus límites el máximo de población calificada como urbana, aunque los contornos de este conglomerado humano no coinciden con el límite político-administrativo de la ciudad.

15 Unikel, Luis, *op. cit.*, p. 118. *Zona metropolitana* es una unidad territorial que engloba al área urbana. Sus límites circunscriben unidades político-administrativas completas. Luis Unikel define a la zona (o área) metropolitana como "la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa". Este autor señala que (véase Unikel, Luis, *op. cit.*, p. 118, nota 7) ésta es una definición ampliada de la de Naciones Unidas, presentada a la Conferencia de Estocolmo de 1966. Asimismo, indica que el nombre de "áreas", como traducción literaria del inglés, se utiliza más que "zona", aunque aquí se aplica el segundo nombre, debido a una sugerencia, recibida en 1964, de la Academia de la Lengua Española en México.

16 Graizbord, Boris y Héctor Salazar Sánchez, *op. cit.*, p. 121.

ZMCM incluye a las 16 delegaciones del DF, 53 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo.<sup>17</sup>

También se utiliza el término ZMCM,<sup>18</sup> aunque en ocasiones se emplee el de "zona conurbada de la ciudad de México",<sup>19</sup> o "área metropolitana de la ciudad de México",<sup>20</sup> para abarcar las 16 delegaciones del DF y el número de los municipios conurbados del Estado de México, conforme va creciendo la conurbación de la ciudad de México. En un tiempo fueron 17 municipios, luego 21 y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en la Síntesis de resultados del XI Censo General de Población, 1990, para el "Área metropolitana de la ciudad de México" considera 27 municipios conurbados.

Retomando la evolución histórica, que señalábamos en párrafos anteriores, del crecimiento de la ciudad de México, es decir, la etapa que comprende de 1930 a 1950, en la década de los cuarenta su crecimiento fue muy acelerado debido a la industrialización, con lo que se presenta una gran migración de campesinos, principalmente de regiones vecinas, a la capital.

En la siguiente etapa, que abarca de 1950 a 1980, denominada de "dinámica metropolitana" por Gustavo Garza y Araceli Damián, el crecimiento urbano rebasó los límites del DF por el norte y se expandió hacia los municipios del Estado de México, tales como Tlalnepantla en 1950 y para 1960 se incorporaron Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec.

En 1964, el regente en ese periodo, Ernesto P. Uruchurtu, preocupado por el crecimiento acelerado del área urbana, decidió prohibir nuevos fraccionamientos dentro del Distrito Federal,<sup>21</sup> lo que constituyó un gran impulso para que el crecimiento se dirigiera hacia los municipios del Estado de México.

17 Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la planeación en México (1917-1985). Planeación regional e institucional (1982-1985)*, t. 15, México, SPP-FCE, 1985, p. 178.

18 Negrete, María Eugenia, Boris Graizbord, y Crescencio Ruiz, *Población, espacio y medio ambiente en la zona metropolitana de la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1993, véase la nota 4 en la p. 15. Ahí señalan los autores que en ese documento se trabaja con la zona metropolitana definida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para 1990, que incluye las 16 delegaciones del DF y 27 municipios del Estado de México.

19 Graizbord, Boris y Héctor Salazar Sánchez, *op. cit.*, p. 12, nota 3.

20 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Área metropolitana de la ciudad de México (AUCM). Síntesis de resultados, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*.

21 Gamboa de Buen, Jorge, *Ciudad de México, una visión*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 37.

En 1970, el área urbana de la ciudad de México (AUCM) se extendía sobre una superficie de 650 km<sup>2</sup> aproximadamente. Esta superficie incluía las cuatro nuevas delegaciones hasta entonces consideradas como la ciudad de México, es decir, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez; además de las delegaciones Azcapotzalco, Coyoacán, Iztacalco y Gustavo A. Madero, y una parte de las delegaciones restantes, exceptuando a Milpa Alta. También comprendía casi totalmente los municipios siguientes del Estado de México: Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Huixquilucan y la Paz.

La superficie del AUCM, en 1980, era de mil 115 km<sup>2</sup>, extendiéndose la mancha urbana sobre parte de la superficie de ocho municipios más del Estado de México, es decir, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Romero Rubio, Chalco, Chicoloapan, Ixtapaluca, Tultitlán y Nicolás Romero.<sup>22</sup>

Cuando nos referimos, en párrafos anteriores, al término de ZMCM mencionamos que ésta ha tenido diversos límites, conforme ha ido ampliándose. La mayoría de estas delimitaciones las señaló don Luis Unikel. Para 1940, la ZMCM comprendía la ciudad de México (es decir, las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez); y las delegaciones Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras.

En 1950, se le agregaron a las anteriores unidades administrativas la delegación Iztapalapa y el municipio de Tlalnepantla del Estado de México. Para 1960, se le adicionan las delegaciones Cuajimalpa, Tlalpan y Xochimilco y los municipios de Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec del Estado de México.

Para 1970, Unikel consideró que la ZMCM abarcaba las delegaciones del DF (excepto Milpa Alta) y los municipios de Tlalnepantla, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, La Paz, Zaragoza, Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán y Huixquilucan.

La ZMCM comprendía, en 1980, conforme a un estudio realizado por el Centro de Estudios Demográficos del Colegio de México, todo el DF y los municipios de Huixquilucan, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Atenco, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán de Romero Rubio, Chimalhuacán, Ecatepec, La Paz, Tultitlán, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chiconcuac, Chicoloapan, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Tecamac, Texcoco y Chiautla, del Estado de México.<sup>23</sup>

22 Graizbord, Boris y Héctor Salazar Sánchez, *op. cit.*, p. 121.

23 *Idem*, p. 122.

En 1990, el INEGI consideró que el "área metropolitana de la ciudad de México,"<sup>24</sup> incluye las 16 delegaciones del DF y los municipios conurbados del Estado de México, tanto los que presentan: a) una continuidad urbanística del total o parte del municipio, así como, b) una proximidad y comunicación con la mancha urbana.

Por lo que se refiere al primer grupo, se trata de los siguientes 20 municipios: Acolman, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, la Paz, Tecamac, Tepotzotlán, Texcoco, Tlalnepantla, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli.

En cuanto al segundo criterio, se refiere a los siete municipios siguientes: Atenco, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlapan, Teoloyucan, Tultepec, Zumpango.<sup>25</sup>

De esta manera, la "zona metropolitana de la ciudad de México" como la denominan Negrete, Graizbord y Ruiz, en un trabajo conjunto que realizaron en 1993, como sinónimo de "área metropolitana de la ciudad de México", actualmente tiene poco más de 15 millones de habitantes. De su población 55 por ciento vive en el Distrito Federal y el restante 45 por ciento en los municipios metropolitanos del Estado de México.<sup>26</sup>

### III. LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

El año de 1976 fue clave en materia de legislación urbana en México, ya que se expidieron las reformas a la Constitución federal en los artículos 27, 73 y 115, la Ley General de Asentamientos Humanos y las leyes locales de desarrollo urbano, que establecieron las bases jurídicas para la planeación urbana.<sup>27</sup>

En la comparecencia del entonces jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF), Octavio Senties, ante el Congreso de la Unión, para expresar los motivos de la iniciativa de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se señala que esta iniciativa se presen-

24 "Área metropolitana de la ciudad de México", denominada así por el INEGI, tal vez para distinguirla del concepto de ZMCM, que para efectos programáticos comprende al DF, 53 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo, ver *supra* nota 17.

25 INEGI, *op. cit.*, p. VIII.

26 Negrete, Graizbord y Ruiz, *op. cit.*, p. 15.

27 Sánchez Luna, Gabriela, "Breves consideraciones sobre aspectos jurídicos de la planeación nacional y la planeación urbana en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México año XXVI, núm. 78, septiembre-diciembre de 1993, pp. 952-953.

taba paralelamente a la de reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la constitución federal y a la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos.<sup>28</sup>

En primer lugar fue publicada en el *DOF*, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el 7 de enero de 1976. Al mes siguiente, es decir, el 6 de febrero, se publicaron las reformas constitucionales.

Es hasta el 26 de mayo de ese año que aparece publicada en el *DOF* la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que se desató una fuerte polémica en torno a esta ley, por aquella época.<sup>29</sup>

### 1. *Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1976)*

El 7 de enero de 1976 fue publicada en el *DOF*, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que abrogó, conforme a su artículo segundo transitorio, a la Ley de Planificación del Distrito Federal, de fecha 30 de diciembre de 1953.

La ley de 1976 contenía, en un principio, cinco capítulos:

I. Disposiciones generales; II. De la planeación urbana; III. Régimen del territorio y ordenamiento de los sistemas urbanos; IV. De la preservación del patrimonio cultural; y, V. De las medidas de seguridad y las sanciones. Posteriormente, por el "Decreto que reforma y adiciona la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal", publicado en el *DOF* el 28 de diciembre de 1981, se agrega un capítulo VI, "Del Recurso administrativo".

Otras reformas a esta ley se publicaron en el *DOF* de 7 de febrero de 1985 y el 4 de enero de 1991.

El artículo 5o. de esta ley señala que el Departamento del Distrito Federal (DDF) será la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo. Con las reformas de 1985, se le adicionó un segundo párrafo a este artículo: "Realizará estudios y ordenará las acciones necesarias para promover la edificación de vivienda de interés social en arrendamiento ofreciendo igualmente los

28 Sentíes, Octavio, Frente al Gigantismo Urbano: la Ley, Comparecencia del c. jefe del Departamento del Distrito Federal, lic. Octavio Sentíes G., ante los miembros de la XLIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, para exponer los motivos de la iniciativa de Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, diciembre 1975, p. 7.

29 Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 37-56.

estímulos necesarios para que los sectores privado y social edifiquen y arrienden tales viviendas”.

Las funciones del Departamento del Distrito Federal, enumeradas en el artículo 6o., son: integrar el plan director para el desarrollo urbano; determinar los usos, destinos y reservas de tierras y sus construcciones; participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los regionales correspondientes; participar en los procesos de conurbación entre el Distrito Federal y otras entidades federativas; participar con los gobiernos estatales vecinos y los ayuntamientos de los mismos en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo urbano de las zonas conurbadas, entre otras.

Se declara de utilidad pública e interés social las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del DF (artículo 2o.), y con las reformas a esta ley en 1991, se le agregó a este artículo las acciones de regularización de la tenencia de la tierra.

El artículo 13 especifica que la planeación del desarrollo urbano corresponde al jefe del DDF, quien podrá delegar esta facultad a una dirección general.

Para la planeación urbana se tendrá un plan director. El artículo 14 se refiere a éste:

El Plan director para el desarrollo urbano, es el conjunto de disposiciones y normas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de desarrollo urbano y conservación ecológica, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicio

El plan director contendrá entre otros aspectos, las determinaciones relativas a: los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal, para lo cual se clasificará en áreas y zonas, de acuerdo con sus características, aprovechamientos de los predios y condiciones generales.

El plan director se basará en el plan nacional, los programas regionales y metropolitanos, así como en estudios de índole demográfica, económica, geográfica, social y política (artículo 16).

Se propone que las demás autoridades se basen en este plan director para coordinar sus actividades en diversas materias tales como políticas de empleo, de transportes, abasto (artículo 17).

El plan director, conforme al artículo 18, se integra por:

I. Un plan general en que se determinen los objetivos, políticas, estrategias y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazo que regirán la ordenación y regulación del desarrollo urbano del DF, condicionados y dependientes del bienestar socioeconómico de la población. A partir del plan general deberán formularse sus programas operativos, de carácter sectorial, que rijan la actuación pública en materias tales como el equipamiento, la infraestructura, la vialidad urbana, la vivienda y el suelo necesario para ello, que se enlazarán con la programación y presupuestación anual del departamento.

II. Los planes parciales que resulten necesarios, cuyo fin sea el desarrollo de las proposiciones y contenidos del plan general en zonas particulares del DF y que tengan como propósito la realización de alguno o varios de los objetivos del plan general.

III. El sistema de información y evaluación que permita el control y seguimiento del plan general y sus programas operativos, así como los planes parciales y prevea la incorporación de los resultados al proceso de planeación.

De acuerdo con el artículo 19, se establece para información y consulta pública el Registro del Plan Director para el desarrollo urbano del DF, en el que deberán inscribirse los planes general y parciales, los programas y declaratorias y las resoluciones administrativas que lleguen a dictarse con apoyo a éstos, o que afecten el desarrollo urbano en forma significativa.

La formulación del plan general estará a cargo de una dirección general, y dicho proyecto será sometido a la aprobación del jefe del Departamento del Distrito Federal. Una vez aprobado el plan general, se publicará en forma abreviada en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta del Departamento del Distrito Federal* y en dos diarios de mayor circulación y se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio (artículos 21 y 22).

El plan general deberá ser revisado y evaluado por el Departamento del Distrito Federal, en el plazo que se indique al ser aprobado. De no ser revisado en el plazo previsto, se considerará ratificado y continuará vigente. Las modificaciones que se propongan, para que surtan efectos, deberán ser aprobadas por el jefe del DDF, siguiendo los requisitos de publicación e inscripción que trata el artículo 22 (artículo 23).

Por lo que se refiere a la elaboración de los planes parciales, podrán ser propuestos por: los delegados del Departamento del Distrito Federal; el Consejo Consultivo de la Ciudad de México; las juntas de vecinos; las diversas dependencias del DDF; la Comisión

de Planeación Urbana; las secretarías de Estado; los organismos públicos y privados con personalidad jurídica que tengan interés en el desarrollo urbano; los partidos políticos nacionales (artículo 24).

Los anteproyectos propuestos deberán tomar en cuenta la opinión de los delegados cuyas jurisdicciones queden comprendidas; la Comisión de Operación Económica del Plan Director, cuando deban efectuarse inversiones por parte del DDF; las juntas de vecinos, direcciones generales del DDF, secretarías de Estado y organismos públicos directamente relacionados con el anteproyecto; y los colegios de profesionales correspondientes (artículo 25).

El proyecto de plan parcial debe contener, según el artículo 26, una memoria descriptiva; la documentación de carácter técnico; el plazo para su iniciación; la fecha de revisión del plan parcial; la documentación necesaria para que la Comisión de Operación Económica del Plan Director rinda el dictamen correspondiente; la relación de las áreas afectadas; la relación del área de influencia del plan parcial para efectos impositivos y de solicitud de modificación o cancelación; la indicación del plazo para que los afectados presenten sus inconformidades.

El proyecto de plan parcial debe ser aprobado por el jefe del DDF y seguir los requisitos de publicación e inscripción (artículo 27). El artículo 28 establece la obligatoriedad de los planes parciales.

La sección primera del capítulo tercero de esta ley se refiere a los destinos, usos y reservas del territorio.

Para efectos de ordenar el desarrollo urbano, el territorio del Distrito Federal se clasifica en áreas de desarrollo urbano y áreas de conservación ecológica (artículo 46).

Dentro de las áreas de desarrollo urbano esta ley contempla tres zonas: urbanizadas, de reserva y de amortiguamiento, que según esta ley son aquellas que por sus características naturales y por las posibilidades de dotarlas de infraestructura y servicios se determinen como factibles de aprovechamiento urbano (artículo 47).

Las áreas de conservación ecológica son aquéllas constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación del medio ambiente (artículo 46-I).

Las siguientes secciones de este capítulo tercero, comprenden diversos aspectos de la planeación urbana, tales como: estructura vial y sistema de transporte; de la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos; de la vivienda; del mejoramiento; y de la infraestructura, equipo y servicios urbanos.

Las medidas de seguridad y las sanciones, contenidas en el capítulo V de esta ley, podrán consistir en la suspensión de trabajos y servicios; la clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y de las obras y servicios; multas; demolición de las construcciones; desocupación o desalojo de inmuebles, entre otras (artículos 91 y 92).

El capítulo VI, "Del recurso administrativo", contiene al artículo 95 que establece que los particulares afectados por la aplicación de las disposiciones derivadas de este ordenamiento, podrán interponer el recurso de inconformidad debidamente fundado y motivado ante el superior jerárquico inmediato de la autoridad de la que haya emanado el acto o resolución de que se trate. El término para la interposición será de quince días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique personalmente la resolución o se ejecute el acto.

De la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal derivan diversos reglamentos, entre ellos: Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (*DOF* 10-12-76); Reglamento de Planes Parciales (*DOF* 9-12-76); y Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal (*DOF* 23-11-76). Este último reglamento fue reformado y adicionado por decreto presidencial, publicado en el *DOF* de 3 de julio de 1987. Ese mismo día se publicó también en el *DOF*, el nuevo Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, expedido por el presidente de la República, considerando, entre otros aspectos, los sismos de septiembre de 1985.

Actualmente, está por aprobarse una nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,<sup>30</sup> ya que se considera necesario adecuar las disposiciones en materia urbana a la nueva legislación con que cuenta el Distrito Federal, tales como reformas al artículo 122 constitucional,<sup>31</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;<sup>32</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal,<sup>33</sup> y a las leyes en materia de planeación del desarrollo y planeación urbana, es decir, la Ley de Planeación (1983) y Ley General de Asentamientos Humanos.<sup>34</sup>

30 Rocha, Alberto, "La ley vigente viola la Constitución y es obsoleta: DDF y Asamblea Legislativa", *Excelsior*, viernes 6 de octubre de 1995, pp. 1-A y 12-A.

31 Publicadas en el *DOF* el 25 de octubre de 1993 y 31 de diciembre de 1994.

32 Publicado en el *DOF* el 26 de julio de 1994.

33 Publicada en el *DOF* el 30 de diciembre de 1994.

34 Es interesante el comentario de Antonio Azuela con respecto a estos dos tipos de leyes. Este autor considera que la Ley General de Asentamientos Humanos, entre 1976 y 1982, gozó de un gran prestigio en el ámbito de la planeación urbana. Sin embargo, entre los funcionarios federales, con la aparición de la Ley de Planeación,

El artículo 122 constitucional, reformado, señala que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal que establece esta Constitución. La fracción IV de este artículo contiene las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que en su inciso g) le corresponde legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias como desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito, entre otras.

Conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), en su artículo 67, fracción XXII, le corresponde al jefe del Distrito Federal dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes.

Por lo que se refiere al Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, será formulado por el jefe del Distrito Federal y sometido a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Los programas delegacionales, en materia de uso de suelo, deberán ser congruentes con el Programa de Desarrollo Urbano. Estos programas los formulará el jefe del Distrito Federal, con la participación de la delegación respectiva, la que los someterá a la aprobación del Consejo de Ciudadanos correspondiente (artículo 119 del EGDF).

El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que indica las dependencias que auxiliarán al jefe del Distrito Federal en sus atribuciones, en su fracción II se refiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Ya de manera específica, el artículo 21 de esta ley, que enumera las atribuciones que le corresponden a esta secretaría, en su fracción II, puntualiza lo relativo a la formulación, coordinación y evaluación del Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

en 1983, este prestigio decayó. Véase: Azuela de la Cueva, Antonio, "El significado jurídico de la planeación urbana en México", en Garza, Gustavo (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, 1a. reimpr., México, El Colegio de México, 1992.

## 2. Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (1984-1985)

Unos años antes de que se publicara la nueva versión del Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987, se sometió a consulta popular un documento elaborado por el Departamento del Distrito Federal denominado Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE) del Distrito Federal.

El proceso de consulta pública del PRUPE se inició el 24 de septiembre de 1984, en el Museo de la Ciudad de México, al presentársele a la consideración del entonces presidente Miguel de la Madrid y a la población del Distrito Federal.<sup>35</sup>

El PRUPE contenía las siguientes líneas de acción: 1. Constitución de reservas naturales para la protección ecológica; 2. creación de centros urbanos; 3. zonas de regularización de desarrollo urbano; 4. reorientación del crecimiento de la población hacia ubicaciones más convenientes en la región centro del país, y 5. reorganización territorial y urbana de las delegaciones del DDF. Además, este programa requería de instrumentos legales, reglamentarios y normativos, tales como modificaciones a la Ley del Desarrollo Urbano del DF, revisión al conjunto de reglamentos en materia urbana, elaboración de programas para el desarrollo urbano y ecología.<sup>36</sup>

Este proceso de consulta pública continuó durante los siguientes meses. Sin embargo, con los sismos de septiembre, "la política urbana se desvió de sus objetivos inicialmente trazados: lo prioritario ya no era reordenar sino reconstruir".<sup>37</sup>

## 3. Programas de desarrollo urbano del Distrito Federal (1987)

El 16 de julio de 1987 se publicaron diversos ordenamientos en materia de planeación urbana para el Distrito Federal, en el *Diario Oficial de la Federación*:

<sup>35</sup> Rincón Gallardo, Eduardo, "El programa de reordenación urbana y protección ecológica del Distrito Federal y la consulta pública", *Vivienda*, México, vol. 9, núm. 4, octubre-diciembre de 1984, p. 416.

<sup>36</sup> Cfr. Rincón Gallardo, Eduardo, *op. cit.*, pp. 411-415.

<sup>37</sup> Loaeza Reyes, Laura y Rosa Elena Bernal Díaz, "PRUPE, experiencia fallida", *Ciudades*, México, núm. 3, julio-septiembre de 1989, p. 52.

- Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director para el desarrollo urbano del Distrito Federal 1987, en los términos y condiciones de los planes, memorias y proyectos anexos, que debidamente autorizados son parte integrante de este acuerdo.
- Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica, el destino de su zona de protección y los usos y destinos para el área de conservación ecológica y para los poblados del Distrito Federal.
- Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987 de los programas parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal de las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco, por virtud de los cuales modifican los planes parciales versión 1982.
- Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión 1987 de los programas parciales de desarrollo de los siguientes poblados localizados en el área de Conservación Ecológica de las delegaciones.

Cabe destacar que ya no se refieren al plan director, plan general, planes parciales sino que ahora se les denomina programas; así lo señala el jefe del Departamento del Distrito Federal en dichos acuerdos, con el fin de no contravenir con lo señalado por el artículo 21 de la Ley de Planeación de que la categoría de plan queda reservada para el Plan Nacional de Desarrollo, que en esa época era el correspondiente al periodo 1983-1988.

#### 4. *Algunas disposiciones en materia de conurbación*

En la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de 1976, encontramos disposiciones en materia de conurbación, en los artículos 6o., fracción IX; 12 y 15, fracción II. Tratan acerca de que el Departamento del Distrito Federal participará en los procesos de conurbación entre el Distrito Federal y otras entidades federativas; además, lo hará de manera conjunta y coordinada con los ayuntamientos, los gobiernos de las entidades federativas y la Federación, en la planeación y regulación de las conurbadas. Por lo que se refiere al Plan Director para el Desarrollo Urbano contendrá las estipulaciones

que le corresponda realizar al DDF, en relación con las disposiciones de las comisiones de conurbación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción VI del artículo 115, establece 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 con apego a la ley federal de la materia.

El artículo 122 constitucional, que trata del gobierno del Distrito Federal, en su fracción IX contempla el caso de la coordinación de diferentes jurisdicciones locales y municipales entre sí, de éstas con la Federación y el Distrito Federal en relación con la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otras. Para tal efecto, los gobiernos respectivos podrán suscribir convenios para crear comisiones metropolitanas. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

En la Ley General de Asentamientos Humanos (1993) encontramos las siguientes definiciones:

- Conurbación es la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población (artículo 2o., fracción IV).
- Zona metropolitana es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población (artículo 2o. fracción XX).

Las atribuciones de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en materia de zonas conurbadas, se indican en los artículos 7o., fracción XIV, 8o., fracción V y 9o., fracción VI, respectivamente, de esta ley general.

El artículo 12, que indica los diversos tipos de programas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, menciona a los programas de ordenación de zonas conurbadas.

El capítulo cuarto de esta ley (artículos 20 al 26) comprende lo relativo a las conurbaciones. El fenómeno de conurbación lo planearán y regularán de manera conjunta y coordinada la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, según sea el caso (artículo 20).

El convenio que se celebre se publicará en el *DOF*, periódicos oficiales locales y en un periódico de circulación en la zona conurbada. Dentro de este convenio se prevé la integración de una comisión de conurbación. Esta comisión se encargará de formular y aprobar el programa de ordenación de la zona conurbada (POZC). Dicha comisión estará presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social.

Este programa (POZC) debe guardar relación con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con los mecanismos de planeación regional y con los programas de desarrollo urbano locales. Cuando se haya aprobado el POZC, los municipios respectivos, en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes, las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, considera, en su artículo 11, fracción III, que el gobierno de la ciudad de México para su organización política y administrativa está determinado por su condición y participación como entidad conurbada en los términos de la fracción IX del artículo 122 constitucional.

Este Estatuto cuenta con un título cuarto "De las bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal", en su capítulo II "Del jefe del Distrito Federal", con una sección III "De la coordinación metropolitana", cuyos artículos 69 al 75 regulan de manera específica este tema.

Dentro de las funciones que les corresponde a los consejos ciudadanos, se encuentra la de presentar propuestas sobre programas y acciones en materia de las comisiones metropolitanas en que participe la Delegación correspondiente (artículo 129, fracción IV, inciso f del EGDF).

Las fracciones VI, VII y VIII del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala que le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda 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 los demás órganos de la administración pública del Distrito Federal, en las materias señaladas en la Constitución y en el estatuto, e impulsar la formulación de convenios, normas y reglamentos, en los que se concerte la voluntad política de los gobiernos que inciden en la zona metropolitana.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

El crecimiento urbano de la ciudad de México comenzó a acelerarse a partir de los años de 1930, 1940, con su expansión hacia Coyoacán, Azcapotzalco, Tacubaya, la Villa y San Ángel.

En 1941, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal determinó que la ciudad de México era la capital del Distrito Federal, por lo que el Distrito Federal se formaba por la ciudad de México junto con 12 delegaciones.

Con la Ley Orgánica del DDF de 1970 se crean cuatro nuevas delegaciones, sustituyendo a la localidad llamada ciudad de México, por lo que en conjunto, el Distrito Federal contenía 16 delegaciones.

Se considera que a partir de 1950, la mancha urbana rebasó los límites del Distrito Federal hacia los municipios del Estado de México.

En la actualidad, la ciudad de México es el Distrito Federal, de acuerdo con su Estatuto de Gobierno, expedido en 1994.

Para referirse al crecimiento urbano de la ciudad de México se han utilizado los términos "área metropolitana de la Ciudad de México" o "zona metropolitana de la Ciudad de México", entre otros, que comprenden delegaciones del Distrito Federal, así como municipios del Estado de México.

La más aceptada es la del INEGI, de 1990, que comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal y 27 municipios conurbados del Estado de México.

Es indispensable una nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, tanto por la nueva legislación con que cuenta el Distrito Federal, tales como las reformas al artículo 122 constitucional de 1993; el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; así como por las leyes a nivel federal como son la Ley de Planeación de 1983 y la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.

Además, se requiere de precisiones en términos técnicos, como los programas de desarrollo urbano, su contenido, su relación con los planes y programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el programa sectorial en materia de desarrollo urbano a nivel federal.

En cuanto a la elaboración de los programas habrá que tomar en cuenta la participación de nuevos órganos como la Asamblea de Representantes, los consejeros ciudadanos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, conforme la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF, y ya no una dirección general.

Actualmente contamos con una serie de disposiciones en materia de conurbaciones. Se requiere de voluntad política de todos los órganos interesados para que se cumpla con la legislación correspondiente.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA