

LOS PERMISOS DE DEMOLICIÓN DE LOS INMUEBLES URBANOS

Mirian BÁEZ SILVA

SUMARIO: I. *Contextualización del tema a partir del derecho urbanístico.* II. *Marco normativo del desarrollo urbano.* III. *La demolición de inmuebles urbanos en el Distrito Federal.*

I. CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA A PARTIR DEL DERECHO URBANÍSTICO

1. *Breve referencia a las reformas constitucionales y legales de 1976 en materia de asentamientos humanos*

Los permisos de demolición de inmuebles urbanos en México implican un análisis normativo complejo en virtud de las numerosas leyes que le son aplicables, la concurrencia de atribuciones de los distintos órdenes de gobierno (Federación, estados y municipios), la conexidad de temas que le son inherentes, como la planeación estatal, el derecho de propiedad privada y el desarrollo urbano, así como las diversas disciplinas jurídicas que convergen, como el derecho constitucional, administrativo, civil, de los asentamientos humanos, agrario, ecológico, fiscal, laboral y, de manera concreta, el derecho urbanístico.

El tema que nos ocupa encuentra sustento en una rama del derecho no sólo relativamente novedosa, sino de vital importancia para el desarrollo de las ciudades. El derecho urbanístico comenzó a concebirse como disciplina jurídica y normativa a partir los años setenta, en los que la planeación del desarrollo de las ciudades se revela como asunto de imperante atención, no obstante que desde principios del siglo XX se tenían antecedentes normativos de la planeación como actividad fundamental del Estado.¹

¹ Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993, pp. 822-835.

A partir de las reformas del 6 de febrero de 1976 a los artículos 27, 73, fracción XXIX-C, y 115, fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se atribuye al Estado mexicano la responsabilidad de ordenar los asentamientos humanos, así como planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y, de manera concreta, el desarrollo urbano.

Las reformas constitucionales de 1976 traen como consecuencia la promulgación de la entonces Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Plan General del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, con lo que se genera la expedición de leyes y planes estatales y municipales. En ese mismo año se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, sustituida en 1977 por la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. A la entonces nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se le atribuye, entre otras, la función relativa a la formulación de programas de urbanismo y, a la par, se conforman comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados y varias comisiones de conurbación, diversas secretarías generales, direcciones, comisiones, entidades paraestatales, estatales y municipales. Para 1979 se conforma la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento a la Vivienda.²

A finales de los años setenta, el Estado mexicano reconoce la trascendencia de la regulación del desarrollo urbano a partir de un fenómeno demográfico y económico generados por la migración campesina a las grandes ciudades, así como por la dispersión territorial de los centros urbanos; las reformas constitucionales de 1976 tuvieron objetivos diversos, tales como el ordenamiento de los asentamientos humanos, el establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, el fraccionamiento de latifundios, la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades, la pequeña propiedad agrícola, la creación de centros de población agrícola en tierras y aguas, el fomento de la agricultura, pero, sobre todo, la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población rurales y urbanos.³

² Ruiz Massieu, José Francisco, *Introducción al derecho mexicano. Derecho urbanístico*, México, IJ-UNAM, 1981, p. 22.

³ *Diccionario jurídico mexicano*, 11a. ed., México, IJ-UNAM, 1998, tomo A-CH, p. 239.

Con las regulaciones constitucional y legal del desarrollo urbano de aquel entonces se concibe la existencia de una nueva rama del derecho mexicano, denominada *derecho urbanístico*, distinta a la de los asentamientos humanos.

2. *Derecho urbanístico y distinción de los asentamientos humanos*

Esta rama del derecho es entendida como el conjunto de principios, normas e instituciones que regulan a las ciudades para ordenar, desarrollar y conducir su dinámica. En el derecho urbanístico influyen aspectos tan importantes como el crecimiento demográfico de la población, la existencia de un desarrollo económico desigual, la concentración y dispersión de los habitantes, los problemas de equipamiento, infraestructura y servicios de las ciudades, así como el empobrecimiento de los gobiernos, sobre todo a nivel municipal.

Según Claude Blumann, el derecho urbanístico está destinado a aportar una cierta racionalidad en el desarrollo de las ciudades,⁴ y su finalidad consiste en la organización de la ciudad. De acuerdo con Eduardo García de Enterría,⁵ el derecho urbanístico se encuadra en la organización administrativa y la participación ciudadana, los derechos ciudadanos y la incidencia urbanística de la ordenación y el derecho a la propiedad, así como en el régimen financiero de las urbes.⁶

La finalidad última de ese derecho consiste en racionalizar, ordenar y conducir la ciudad y la solución de sus problemas. No obstante, Ruiz Massieu destaca que "...atrás de esta disciplina y es lo que da contenido específico a la racionalidad, orden y dirección de la ciudad, se halla un proyecto social, un proyecto ideológico: la justicia urbana...".⁷ Si bien la vocación del derecho urbanístico se construye al desarrollo interno de las ciudades, se diferencia del derecho de los asentamientos humanos, cuya racionalización consiste en la distribución territorial de la población y de la actividad económica y a la promoción del desarrollo de los centros urbanos y el desarrollo de las relaciones interurbanas, el desarrollo regional y del mejoramiento de los centros de población rural. El derecho urbanístico constituye una especie del derecho de los asentamientos humanos, y

⁴ *Droit de l'urbanisme*, París, Dalloz, 1979, p. 1.

⁵ *Lecciones de derecho urbanístico*, Madrid, Civitas, p. 49.

⁶ Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, nota 2, p. 16.

⁷ *Ibidem*, p. 17.

en ellos destacan el desarrollo urbano y el desarrollo económico y social, respectivamente.

De manera específica, vale resaltar las aportaciones que al respecto formula Antonio Carceller Fernández cuando señala que la legislación urbanística es

un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación.⁸

Al decir de este tratadista, en el derecho urbanístico están implicados varios intereses generales, sea de seguridad con fines sociales, tutelados por la administración pública, pero también intereses particulares, de ahí que este derecho busque armonizar ambas clases de intereses mediante fórmulas justas e instrumentos adecuados.

3. *Contenido del derecho urbanístico*

De acuerdo con Carceller Fernández, se pueden considerar en el derecho mexicano cuatro grandes apartados del derecho urbanístico; a saber: 1) la planeación urbana, referida a las clases de planes, su contenido, elaboración, aprobación y efectos; 2) el régimen urbanístico en sí de la propiedad del suelo, clases de suelo, derechos y deberes de los propietarios, expropiación, derecho de tanto, entre otros; 3) la gestión urbanística, consistente en la ejecución de los planes; 4) la disciplina urbanística, consistente en la intervención administrativa de la autoridad de manera preventiva respecto de la edificación y el uso del suelo, así como sanciones. Lo anterior, basado en la legislación constitucional y legal, así como en la distribución de funciones entre federación, estados y municipios.

4. *Características del derecho urbanístico*

Se trata de un derecho dinámico, porque su contenido debe ser revisado constantemente; con un contenido económico enfocado en el uso y

⁸ Carceller Fernández, Antonio, *Introducción al derecho urbanístico*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1997, p. 17.

disfrute del elemento urbano; comprendido por normas de derecho público, privado y social; su fuente principal radica en la actividad administrativa del Estado; su intención primera radica en la previsión mediante la planeación; se trata de una materia técnica en la que convergen distintas disciplinas, técnicas y ciencias, tales como la arquitectura, el arte, la ingeniería, la ecología, la economía; es un derecho intervencionista en el sentido de que planea e impacta en el desarrollo urbano de la ciudad; atiende a un principio de justicia social; se trata de una disciplina jurídica dispersa en virtud de la complejidad de sus contenidos y sujetos y de jurisdicción mixta, porque atañe a los distintos órdenes de gobierno.

Dicha rama jurídica atiende diversos valores, a saber: de orden político, mediante la gestión urbana democrática; de orden social, a través de la búsqueda de un mínimo bienestar social; de orden económico, al tener como fin la eficacia del sistema económico; de orden administrativo, por medio de la adecuada administración urbana, y de orden cultural, mediante la preservación del patrimonio cultural.

5. Derecho urbanístico y régimen de propiedad originaria de la nación. Breve esbozo

El derecho urbanístico es regulatorio de la propiedad, porque su principal objetivo radica en el uso, disfrute y disposición de bienes corpóreos susceptibles de apropiación, por lo que correlaciona la propiedad pública, social y privada.

El concepto relativo a *la propiedad originaria de la nación*, contenido en el artículo 27 de la CPEUM, implicó una decisión reivindicatoria de naturaleza social que desde el punto de vista jurídico consistió en sentar la base del régimen de propiedad del Estado mexicano. El concepto clave radica en la designación de una “propiedad originaria” vinculada al concepto de “territorio”, y con una significación consistente en diferenciar tanto el “dominio eminente” como el “imperio”.

El territorio, como elemento del Estado y ámbito de validez espacial del sistema jurídico, se vincula con aquél mediante una relación de imperio; es decir, el territorio representa el espacio sobre el cual el Estado ejerce su poder a través de sus funciones, por lo que desde el punto de vista del derecho de propiedad ejerce su dominio sobre los bienes de los cuales es “dueño”. El concepto “propiedad originaria” refiere al imperio

que ejerce el Estado como ente jurídico sobre su territorio, es decir, su dominio eminente, el cual puede ejercer en todo momento por virtud de su potestad intervencionista en el régimen de propiedad privada, como es el caso del uso del suelo y las edificaciones que sobre él se erijan.

Si bien el artículo 27 de la CPEUM ha experimentado diversas reformas a lo largo de casi un siglo, su contenido relativo al imperio que ejerce sobre la propiedad privada reconoce lo siguiente:

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 de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...

6. *Antecedentes del desarrollo urbano en México*

El concepto de *desarrollo urbano* tiene como antecedente en el orden jurídico mexicano las reformas constitucionales de 1976 al artículo 27, respecto de las cuales la nación puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte, entre otros, el interés público, y cuyo texto vigente se ha citado. Asimismo, el desarrollo urbano se regula a partir de las reformas a los artículos 73, fracción XXIX-C, y 115, fracciones IV y V, de la CPEUM, de ese mismo año. Los textos facultaban, por una parte, al Congreso de la Unión, para expedir leyes que establecieran la concurrencia del gobierno federal, los estados y municipios en materia de asentamientos humanos, y por la otra, adicionaban dos fracciones al artículo 115, mediante las cuales los estados y los municipios podían expedir los ordenamientos jurídicos relativos al manejo y organización de los centros urbanos, así como el que la federación, estados y municipios planearan conjunta y coordinadamente el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

A nivel legal, el 26 de mayo de 1976 se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo objeto de regulación aportó al sistema ju-

rídico una novedosa distribución de funciones relativas al desarrollo urbano entre los tres niveles de gobierno, con la intención de incidir en el proceso de distribución de la población. Asimismo, por primera vez se creó una dependencia federal para el ejercicio de las atribuciones consignadas en dicha ley. Al entrar en vigor una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; no obstante, dicha ley se reformó el 29 de diciembre de 1982, a fin de ampliar la competencia de dicha Secretaría, y se le denominó Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.⁹

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas tenía como atribuciones, entre otras, la política general de asentamientos humanos, de ordenación del territorio, de vivienda y urbanismo y de infraestructura urbana de centros de población. Posteriormente, con la nueva denominación y conformación como Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, le corresponderían la formulación y conducción de políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología, así como de desarrollo urbano, mediante el fomento de programas de vivienda y urbanismo y el apoyo a las autoridades estatales y municipales para su ejecución; la proyección de la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población; la coordinación de las acciones coincidentes en la materia con la participación de los sectores social y privado; el fomento de la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción y la promoción del desarrollo de sistema de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población.

A la par del desarrollo administrativo de las dependencias gubernamentales, se sucedieron reformas legales, de tal suerte que el 7 de febrero de 1984 se modificó la Ley General de Asentamientos Humanos, a fin de corresponder su contenido con el régimen constitucional de planeación democrática y descentralización.

⁹ “A la vieja Secretaría de Obras Públicas, creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 (D.O. 31/12/58), tras separar esa materia de las comunicaciones y transportes, la Ley Orgánica de 1976 agregó lo relativo a los asentamientos humanos y con ello lo concerniente a urbanismo y vivienda. Este ordenamiento, que ha actuado como detonante de una acelerada y radical reforma administrativa, recoge la competencia que en cuanto a los asentamientos humanos otorgaba a la extinta Secretaría de la Presidencia la ley de la materia (artículo 14) y la deposita en la SAHOP”. Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, nota 2, pp. 27 y 28.

El derecho administrativo ha sido fuente importante del desarrollo urbano, dado que a partir de la planeación democrática y su acepción técnica derivada del anglosajón *development* se vincula con la planeación urbana y a proyectos de obras y construcciones sujetos a la previa autorización de los organismos urbanísticos o planificadores¹⁰ y al otorgamiento de permisos de construcción o demolición.

II. MARCO NORMATIVO DEL DESARROLLO URBANO

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

A. *El artículo 27 y las modalidades a la propiedad privada*

La máxima norma jurídica mexicana establece en el artículo 27 el reconocimiento de la potestad estatal para determinar en cualquier momento las modalidades que dicte el interés público a la propiedad privada, así como la facultad de normar el desarrollo urbano del país. Lo anterior implica el reconocimiento de un dominio eminente del Estado sobre el territorio, y de manera concreta sobre las tierras. Según se prescribe, el Estado puede intervenir en el régimen de la propiedad privada a efecto de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, así como para llevar a cabo 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.

Para que se concrete tal objetivo, el Estado dicta medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Lo anterior conlleva a señalar que si bien el régimen de propiedad privada se regula por la legislación ordinaria, contenida básicamente en la legislación civil (códigos civiles Federal, de cada uno de los estados y del Distrito Federal), sus modalidades y limitaciones, de acuerdo con el artículo 830 del Código Civil Federal, se constriñen a lo siguiente:

¹⁰ *Diccionario jurídico mexicano, cit.*, tomo D-H, p. 1081.

“Artículo 830. El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes...”. Dichas modalidades y limitaciones encuentran sus fundamentos tanto a nivel federal como estatal y municipal. Así por ejemplo, a nivel federal se localizan la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, y a nivel local, las respectivas leyes de desarrollo urbano, las de propiedad en condominio, los reglamentos de zonificación, de construcciones y de establecimientos mercantiles.

La propiedad privada es una de las tres clases de propiedad reconocidas en México por el artículo 27, y constituye “...el derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad...”¹¹

De acuerdo con el artículo 16 del Código Civil Federal, los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma tal que no perjudique a la colectividad, bajo sanciones establecidas en el mismo Código y en las leyes relativas. Así, en todo el título cuarto, “De la propiedad”, se aprecia una protección en el uso, goce y disfrute de un bien a cambio de que se respete el derecho de un tercero.

Del mismo modo, el artículo 831 establece que la propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización; es decir, vía expropiación, o bien mediante ciertas modalidades que imponga el interés público, tales como el establecimiento de reglas relativas a los asentamientos humanos o medidas encaminadas a establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Tales modalidades implican sobre todo ciertas restricciones o limitaciones en el uso, disfrute y goce de la propiedad privada.

Al respecto, Diego Valadés señala que la modalidad es una medida legal de carácter general que restringe el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa, por lo que de acuerdo con Andrés Serra Rojas, la modalidad modifica o altera el régimen de la propiedad, creando una figura

¹¹ *Diccionario jurídico mexicano, cit.*, pp. 2608 y 2609.

jurídica a partir de la misma, tal como la copropiedad, el condominio, el patrimonio familiar o el ejido; en cambio, las limitaciones no alteran el régimen de propiedad, se trata de restricciones o bien, de prohibiciones impuestas por el legislador en cuanto a ciertas facultades del propietario del bien.¹²

Lo anterior implica una concepción del régimen de propiedad privada distinta a la del derecho clásico individualista de propiedad, por lo que se asimila como un derecho de propiedad derivado de la potestad estatal, limitado por el interés público, sea social, económico, cultural, de salud o de seguridad. Como señala Acosta Romero, tales modalidades sólo pueden concebirse vía ley, por lo que el derecho de propiedad no puede restringirse vía orden o decreto,¹³ puesto que la propia Constitución también reconoce garantías a favor de los propietarios particulares en contra de actos arbitrarios de la autoridad.

B. El artículo 73 y las facultades del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos

Con la adición en 1976 de la fracción XXIX-C al artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene entre sus facultades la expedición de leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución federal, por lo que el 26 de mayo de 1976 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la primera Ley General de Asentamientos Humanos en México.

C. El artículo 115 y las facultades municipales en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano

Si bien desde la promulgación de la CPEUM en 1917, el artículo 115 ha sido reformado en once ocasiones, únicamente la adición del 6 de fe-

¹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 16a. ed., México, IJ, UNAM-Porrúa, 2002, p. 418.

¹³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1983, p. 606.

brero de 1976 se relaciona con el tema del presente estudio. En este sentido, dicho artículo establece en su fracción V, incisos a), c) d) y f), que los municipios, de conformidad con las leyes federales y estatales respectivas, están facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; c) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia, para cuya formulación tanto la Federación como los estados deben asegurar la participación de los municipios; d) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; f) otorgar licencias y permisos para construcciones.

Asimismo, se establece que en lo que corresponda, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, los municipios deben expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios. El mismo artículo señala en su fracción VI, 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, en el ámbito de sus competencias, deben planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

D. El artículo 122 y las facultades del Distrito Federal en materia de asentamientos humanos

De acuerdo con el artículo 122, base quinta, apartado G, para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI, de la misma Constitución, en materia de asentamientos humanos, sus respectivos gobiernos pueden suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que participen con apego a sus leyes, y establece las bases sobre las cuales deben versar dichos convenios.

2. *La Ley General de Asentamientos Humanos y su complejidad regulatoria*

La actual ley que regula la temática relativa a los asentamientos humanos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993, y de conformidad con su artículo segundo transitorio abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, y ha sido modificada en sólo una ocasión el 5 de agosto de 1994.

La ley tiene por objeto establecer la concurrencia de atribuciones entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, *conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población*, y determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

A partir de lo anterior, se desprende una amplia complejidad en los diversos contenidos de la materia relativa a los asentamientos humanos, de tal forma que el desarrollo urbano constituye un apartado destacado de dicho conglomerado regulatorio. La trascendencia del *desarrollo urbano* en las últimas décadas ha representado una expansión normativa del tema, de ahí que, de conformidad con el artículo 2 de la LGAH, se le entienda como el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, a diferencia del asentamiento humano, que constituye su género próximo, y según el cual se entiende el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran. No obstante, el término *desarrollo urbano* llega a ser tautológico, puesto que el urbanismo en sí mismo se entiende como "...el conjunto de conocimientos y técnicas dedicados a la planificación, ordenación y desarrollo del territorio poblado por muchos habitantes y de las necesidades económicas y sociales de estos".¹⁴

Mediante el desarrollo urbano y el asentamiento humano se busca mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante

¹⁴ *El pequeño Larousse ilustrado*, 13a. ed., México, Larousse, 2007, p. 1017.

un cúmulo de acciones destinadas a la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población; el desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización; la distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional; la adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población; el desarrollo sustentable de las regiones del país; el fomento de centros de población de dimensiones medias; la descongestión de las zonas metropolitanas; la protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas; la eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población; la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación; la estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población; la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos; la preservación del patrimonio cultural de los centros de población; el ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población; la regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular; la coordinación y concertación de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo regional y urbano, y la participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos, así como el desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad.

La ley en comento señala ocho rubros constitutivos de los asentamientos humanos, los cuales declara de utilidad pública:

- 1) La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- 2) La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano;
- 3) La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
- 4) La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población;

- 5) La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular;
- 6) La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
- 7) La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y
- 8) La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

Dichos renglones constituyen tan sólo las bases generales a partir de las cuales se desarrolla el contenido del derecho de los asentamientos humanos. La ley que nos ocupa, además de destinar diversos capítulos a temas como las conurbaciones, las reservas territoriales, la participación social y el fomento al desarrollo urbano, distribuye las atribuciones de la materia entre el Poder Ejecutivo federal, los estados y municipios, a los cuales haremos referencia brevemente.

3. Facultades del Poder Ejecutivo federal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Dicha ley en comento data del 29 de diciembre de 1976, y señala que a la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; proyectar y coordinar la planeación regional; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda; elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano; promover y concertar programas de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución; promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano. Tales atribuciones debe realizarlas con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como con los sectores social y privado.

Con relación a las modalidades que se pueden imponer a la propiedad privada, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como conductora de la política nacional en materia de recursos naturales, interviene en lo que atañe a la regulación ambiental del desarrollo urbano, de conformidad con Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, del 28 de enero de 1988.

La Secretaría de Educación Pública, por su parte, se avoca a la conformación del catálogo del patrimonio histórico nacional y de los monumentos nacionales, además de organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país, y conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación. Por su parte, si bien a la Secretaría de Gobernación le corresponde formular y conducir la política de población, no se ocupa del tema en lo tocante a los asentamientos humanos.

A. Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social en Materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano

A la Secretaría de Desarrollo Social se le atribuyen de manera categórica un cúmulo de funciones en materia de asentamientos humanos, pero fundamentalmente relativas al desarrollo urbano de toda la federación, y siempre en coordinación con otras dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado. Tales atribuciones consisten en: I. Proyectar y coordinar la *planeación del desarrollo regional* con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; II. Coordinar el *desarrollo sustentable de las regiones del país*; III. Prever a nivel nacional las necesidades de *reservas territoriales para el desarrollo urbano*; IV. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para *el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población*; V. Promover y apoyar *mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano*; VI. Promover la *construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano*; VII. Formular y ejecutar el *programa nacional de desarrollo urbano*, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento; VIII. Coordinar el *ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población*, mediante la celebración de convenios y acuerdos; IX. Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal; X. Proponer a las autoridades de las entidades

federativas la *fundación de centros de población*; XI. Verificar que las *acciones e inversiones* se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de desarrollo urbano; XII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano; XIII. Formular *recomendaciones* para el cumplimiento de la política nacional de *ordenamiento territorial de los asentamientos humanos*; XIV. Participar en la *ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población* ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas; XV. Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano.

B. *Atribuciones de las entidades federativas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano*

La LGAH estipula para los estados el *legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano* de los centros de población; formular, aprobar, administrar, evaluar y vigilar el *programa estatal de desarrollo urbano*; promover la *participación social*; autorizar la fundación de centros de población; participar en la planeación y regulación de las conurbaciones; coordinarse con los distintos órdenes de gobierno, para el *ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población*; convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano; participar en la constitución y administración de *reservas territoriales*, la *regularización de la tenencia de la tierra urbana*, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la *protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico* de los centros de población; convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales; apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano; imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano; coadyuvar en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano.

De manera concreta, los estados intervienen en el proceso del desarrollo urbano básicamente mediante la legislación que emiten para su apli-

cación estatal, así como en lo relativo a los planes estatales de desarrollo urbano y el grado de participación que tienen en lo que respecta a los centros urbanos, las conurbaciones, el fomento de inversiones, la constitución de reservas territoriales, la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la *protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico* de los centros de población y la administración conjunta de servicios públicos municipales.

C. Atribuciones de los municipios en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano

Evidentemente, los municipios son quienes de manera directa deben materializar y concretizar el cúmulo de políticas y acciones diseñadas no sólo por la federación y los estados, sino por ellos mismos. Su tarea no es sencilla, en virtud de todo el proceso de planeación que deben llevar a cabo con todo y la preexistencia de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano, más aún que les corresponde ejecutarlos y velar por su cumplimiento. Los municipios deben formular, aprobar y administrar los planes o programas *municipales de desarrollo urbano*, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento. Regulan, controlan y vigilan las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población, administran la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano y de centros de población; promueven y realizan acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; proponen la fundación de centros de población; participan en la planeación y regulación de las conurbaciones; celebran convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven; prestan los servicios públicos municipales; se coordinan y asocian con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales; expiden las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios; intervienen en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; participan en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo ur-

bano, la vivienda y la preservación ecológica; imponen medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas respectivos, y deben informar y difundir la información relativa a la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano.

Finalmente, los municipios deben ejercer sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos y resaltar la función que les es consignada respecto de la expedición de las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios. Como puede observarse, la ley refiere el otorgamiento de dichas autorizaciones para efectos de construcción, sin mencionar expresamente la demolición de inmuebles, y la asigna directamente para su regulación y administración al ente municipal.

D. Planeación y programas de desarrollo urbano

El desarrollo urbano y la planeación representan materias sumamente complejas y técnicas. Esta última es una actividad del Estado necesaria para establecer prioridades; es una técnica de actuación global sobre la actividad económica. De acuerdo con la Ley de Planeación, la *planeación nacional del desarrollo* es la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

En este tenor, el Estado mexicano tiene la responsabilidad de llevar a cabo la planeación a fin de incidir en el desarrollo integral y sustentable del país en cumplimiento de objetivos de distinta índole, tales como económicos, políticos, culturales, ecológicos, etcétera, pero siempre basado en el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales; la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece, y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, im-

pulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población; el respeto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye así, la base de todo tipo de programas relativos al desarrollo urbano; de él derivan distintas categorías programáticas, a saber: globales, sectoriales, regionales, institucionales y especiales. Todo tipo de programa debe estar acorde con el Plan, y una vez aprobados, son obligatorios.

Así, de conformidad con la propia LGAH, la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población debe efectuarse a través de diversos tipos de programas, los cuales deben apegarse a las disposiciones legales aplicables a nivel federal, estatal y municipal:

I. El programa nacional de desarrollo urbano; II. Los programas estatales de desarrollo urbano; III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas; IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano; V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores, y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

A nivel federal, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano constituye un programa sectorial, el cual es elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, y de acuerdo con la LGAH debe sujetarse a una serie de parámetros, los cuales se establecen en los artículos 13 y 14.

E. La regulación de la propiedad en los centros de población

La LGAH prevé un capítulo quinto, denominado “De las regulaciones a la propiedad en los centros urbanos”, el cual abarca de los artículos 27 a 39, y se refiere de manera concreta al tema del presente estudio. De con-

formidad con lo prescrito en la CPEUM, artículo 27, párrafo tercero, se señala que en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros se debe sujetar a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

Así, las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, por lo que la fundación de centros de población debe realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas. La misma normativa menciona los parámetros según los cuales debe expedirse la legislación estatal de desarrollo urbano en cuanto a la prevención de acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como en lo que atañe a la formulación, aprobación y administración de centros de población.

De manera específica se estipula que en las disposiciones jurídicas locales se deben prever los casos en los que se simplifiquen, o bien, no se requieran las autorizaciones, permisos y licencias para el uso del suelo urbano, construcciones, subdivisiones de terrenos y demás trámites administrativos, siempre que se considere lo prescrito en los planes o programas de desarrollo urbano y en las normas, criterios y zonificación que de éstos se deriven. Asimismo, contempla las modalidades, o bien, regulaciones a las que deben sujetarse los propietarios y poseedores de inmuebles comprendidos en las zonas de reservas y destinos en los programas de desarrollo urbano aplicables, por lo que sólo deben utilizar los predios de tal forma que no presenten obstáculos al aprovechamiento previsto, es decir, a los fines públicos a los que se haya previsto dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.

De tal suerte que si las zonas o predios no son utilizados conforme al destino previsto en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del programa de desarrollo urbano respectivo, dicho destino quedará sin efectos, y el inmueble puede ser utilizado en usos compatibles con los asignados para la zona de que se trate, de acuerdo con la modificación que en su caso se haga al programa.

Respecto del control del desarrollo urbano, no surten efectos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan la LGAH, la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano, por lo que los notarios y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan con relación a la utilización o disposición de áreas o predios. Destaca también el que no surtan efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano, por lo que no puede inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación y planes o programas de desarrollo urbano.

Por último, se reconoce el derecho a no ser perjudicado por actos de terceros, por lo que cuando se lleven a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tienen derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes, por lo que el mismo se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes deben oír previamente a los interesados, y en su caso a los afectados, y resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente.

4. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas

La ley de referencia fue publicada el 6 de mayo de 1972 por el presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, y contempla lo relativo a los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, así como las zonas arqueológicas, de los cuales destaca la utilidad pública de investigarlos, protegerlos, conservarlos, restaurarlos y recuperarlos a través de la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y los demás institutos culturales del país, en coordinación con las autoridades estatales, municipa-

les y los particulares, por lo que a estos últimos corresponde también la aplicación de dicha ley. Su contenido resulta trascendental en lo referente a la demolición de bienes inmuebles, en virtud de la preexistencia de su declaratoria de monumentos artísticos o históricos y, por ende, la necesidad de su protección y conservación. Según se establece, los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos deben conservarlos y, en su caso, restaurarlos, previa autorización del instituto correspondiente. Al mismo tiempo, los propietarios de bienes inmuebles colindantes a un monumento, que pretendan realizar obras de excavación, cimentación, *demolición* o construcción, que puedan afectar las características de los monumentos históricos o artísticos, deben obtener el permiso del instituto correspondiente, lo cual resulta también aplicable para las autoridades de los estados y municipios cuando decidan restaurar y conservar los monumentos arqueológicos e históricos. Además, el instituto competente proporcionará asesoría profesional en la conservación y restauración de los bienes inmuebles declarados monumentos. Para el caso de que el propietario, habiendo sido requerido para ello, no realice obras de conservación y restauración de un bien inmueble declarado monumento histórico o artístico, el instituto competente debe efectuarlas, y la Tesorería de la Federación, hacer efectivo su importe.

Por el contrario, para el caso de que los propietarios de dichos inmuebles los mantengan conservados y en su caso los restauren, pueden solicitar la exención de impuestos prediales correspondientes, en la jurisdicción del Distrito Federal, con base en el dictamen técnico que expida el instituto competente, y los institutos deben promover ante los gobiernos de los estados la conveniencia de que se les exima del impuesto predial, siempre que no se exploten con fines de lucro.

Las obras de restauración y conservación en bienes inmuebles declarados monumentos, que se ejecuten sin la autorización o permiso correspondientes, o que violen los otorgados, deben ser suspendidas por disposición del instituto competente, y en su caso, proceder a su demolición por el interesado o por el instituto, así como a su restauración o reconstrucción, por lo que la autoridad municipal respectiva puede actuar en casos urgentes en auxilio del instituto correspondiente, para ordenar la suspensión provisional de las obras. Las obras de demolición, restauración o reconstrucción del bien serán por cuenta del interesado, y son responsables solidarios con el propietario, el que ordene la obra y el

que dirija su ejecución. También se prescribe la realización de visitas de inspección a fin de vigilar el cumplimiento de dicha ley.

Se constituye un Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas, dependiente del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, para la inscripción de monumentos arqueológicos, históricos o artísticos y las declaratorias de zonas respectivas. Se establece la obligación del registro de los monumentos pertenecientes a la Federación, estados y municipios y los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y las personas físicas o morales privadas. Adicionalmente, la calidad de dichos inmuebles debe inscribirse en el registro público de la propiedad de su jurisdicción.

Los actos traslativos de dominio sobre bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos deben constar en escritura pública, y los notarios públicos deben mencionar la declaratoria de monumentos y dar aviso al instituto competente, en un plazo de treinta días, de la operación celebrada.

Son monumentos arqueológicos los bienes inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, los cuales son considerados propiedad de la nación, inalienables e imprescriptibles. Son monumentos artísticos los bienes inmuebles que revistan valor estético relevante, por lo que para determinar dicho valor estético relevante de algún bien se debe atender a cualquiera de las siguientes características: representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales y técnicas utilizados y otras análogas, y tratándose de bienes inmuebles, puede considerarse también su significación en el contexto urbano.

Por otra parte, son monumentos históricos los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso, así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares, incluidos los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX. En virtud de todo lo señalado, se puede apreciar que de conformidad con el ar-

título 27 constitucional, la propiedad privada de bienes inmuebles se encuentra supeditada a las limitaciones señaladas a través del marco legal analizado en el presente apartado.

III. LA DEMOLICIÓN DE INMUEBLES URBANOS EN EL DISTRITO FEDERAL

1. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*

En su artículo 42, fracción XIV, reconoce la facultad de la Asamblea Legislativa para legislar en materia de planeación de desarrollo urbano, sobre todo en lo referente al uso del suelo, la preservación del medio ambiente y la protección ecológica; construcciones y edificaciones. Por su parte, el jefe de gobierno del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 67, fracción XXVI, es quien dirige la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, pero con apego a las leyes que expida el órgano Legislativo local, y es el responsable de formular los programas de desarrollo urbano, los cuales deben someterse a la aprobación de la Asamblea Legislativa, y los jefes delegacionales otorgan y revocan licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.

2. *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*

Dicha Ley data del 26 de enero de 1996, es de orden público e interés social, y fija las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal, así como para determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación; establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se debe llevar a cabo el desarrollo urbano y, de manera trascendente, la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas, entre otras. Gran parte de la ley se refiere a la planeación que deben realizar las diversas autoridades locales. Reconoce como autoridades en materia de desarrollo urbano a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el jefe de Gobierno del Distrito Federal; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y los jefes delegacionales del Distrito Federal, y les asigna de manera específica funciones en materia de planeación.

Vale destacar el hecho de que en su artículo 10 establece que el jefe de gobierno debe aplicar las modalidades y restricciones al dominio de propiedad previstas en las leyes respectivas, en concordancia con su obligación de coordinarse con las autoridades federales competentes, con objeto de preservar y restaurar los bienes del patrimonio cultural del Distrito Federal, así como elaborar y actualizar los catálogos de inmuebles afectos al mismo y revisar periódicamente el registro delegacional de manifestación de construcción, toda vez que son los jefes delegacionales quienes deben expedir las licencias y permisos correspondientes, además de recibir las manifestaciones de construcción e integrarlas a dicho registro, y verificar que la manifestación de construcción cumpla con los requisitos previstos en la normativa aplicable y se proponga en suelo urbano.

En este mismo sentido, sobresale su artículo 6, el cual estipula que la determinación de los usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques es inherente a la función social del derecho de propiedad, de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, con la Ley General de Asentamientos Humanos y con el Código Civil, lo cual da sentido a la norma fundamental y redondea en gran medida la serie de argumentos esgrimidos en el sentido de que los derechos sobre tierras y/o bienes inmuebles, considerados como parte de la propiedad no son absolutos, sino sujetos en todo momento a la potestad estatal, como producto de la voluntad general, por lo que la demolición de inmuebles se circunscribe de manera concreta a la fijación de los usos de las tierras. Bajo dicho argumento, la clasificación del suelo consiste en la división de la superficie del Distrito Federal en urbana y de conservación, y la licencia se considera como un acto administrativo mediante el cual, una vez cumplidos los requisitos legales correspondientes, la autoridad competente otorga la autorización para llevar a cabo obras o actividades que requieran su aprobación; por manifestación de construcción, la declaración, bajo protesta de decir verdad, del propietario o poseedor del inmueble o predio y, en su caso, del director responsable de obra y los responsables, en la que manifiestan su responsabilidad de observar los requisitos legales, previo a construir, ampliar, reparar o modificar una obra, y asumen la obligación de cumplir técnica y jurídicamente con las disposiciones legales aplicables. Dicha manifestación surte efectos a partir de su registro ante la autoridad competente, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable al suelo urbano y la consideración del patrimonio cultural urbano como el conjunto de ele-

mentos y bienes inmuebles que expresan los valores y forma de vida materiales y espirituales del Distrito Federal, y que sean declarados como tales, por disposición de la Ley o por declaratoria específica, y se estipula la existencia del Registro de Manifestación de Construcción.

Se reconoce el concepto de restricción, consistente en la limitación o afectación que se impone en los planes y programas de desarrollo urbano, las normas de ordenación y los planos oficiales de alineamiento y derechos de vía, al uso o aprovechamiento de un predio, para el cumplimiento de los objetivos y estrategias de los programas.

En cuanto a las reservas territoriales para el desarrollo urbano, los reglamentos en materias relacionadas con el desarrollo urbano deben contener la regulación relativa a la materia de construcciones: uso y ocupación de la vía pública, nomenclatura, asignación de número oficial, alineamiento; afectaciones y restricciones de construcción, edificación, modificación, ampliación, reparación, uso; mantenimiento y demolición de construcciones definitivas y temporales; y condiciones de explotación de yacimientos pétreos y las responsabilidades a las que se harán acreedores los propietarios de los inmuebles, los concesionarios y los directores responsables de obra y la forma en que habrán de garantizar aquellos daños y perjuicios que ocasionen a terceros.

Como complemento de las limitaciones derivadas de la conformación del patrimonio cultural, la ley prescribe que todas las construcciones e instalaciones que se realicen en el suelo urbano deben sujetarse a lo dispuesto en los programas y las construcciones e instalaciones que se realicen en zona histórica y/o patrimonial.

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

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

Procede la ejecución forzosa una vez que se haya agotado el procedimiento respectivo y medie resolución de la autoridad competente cuando haya obligación de demoler total o parcialmente las construcciones que se encuentren en estado ruinoso, o signifiquen un riesgo para la vida, bienes o entorno de los habitantes, sin que ésta se verifique; cuando los propieta-

rios o poseedores hayan construido en contravención a lo dispuesto por los programas, siempre que dichas obras se realizaran con posterioridad a la entrada en vigor de los mismos, y no se hicieran las adecuaciones ordenadas, o bien no se procediera a la demolición ordenada.

En lo tocante al control del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, quienes pretendan llevar a cabo una obra, instalación o aprovechamiento urbano, público o privado, deben presentar previamente la solicitud de las licencias, autorizaciones o manifestaciones que correspondan en los términos de esta Ley y su reglamentación, el estudio de impacto urbano o urbano-ambiental, por lo que sin el cumplimiento de este requisito no se puede otorgar ninguna licencia.

De conformidad con el artículo 89, la ley determina entre otros tipos de licencias, las de construcción, y si su otorgamiento se da en relación con las zonas y los inmuebles catalogados como arqueológicos, históricos o artísticos, en los términos de la legislación federal aplicable, se observa la concurrencia con los institutos nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes.

La demolición de construcciones es concebida como una medida de seguridad y sanción, toda vez que se aplica por acciones u omisiones que generen violaciones o infracciones a la Ley, a sus reglamentos, normas técnicas y programas.

3. Reglamento de construcciones

Es la normativa en materia de construcciones la que establece las modalidades de licencias relativas a la demolición de los inmuebles, así como sus requisitos y características técnicas. Se trata de una regulación absolutamente técnica, enfocada a cuestiones de tipo arquitectónico y de ingeniería, según los cuales deben llevarse a cabo las construcciones o demoliciones. El reglamento vigente fue publicado el 29 de enero de 2004 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, y el objeto de sus normas abarca a las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición, así como el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los predios del territorio del Distrito Federal, de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento y normas técnicas complementarias. Se considera predio al terreno sin construcción, y por edificación se entiende la construcción

sobre un predio e inmueble, al terreno y construcciones que en él se encuentren. Las demoliciones que se pretendan realizar son consideradas para efectos de emisión de licencias de construcción especial, es decir, como el documento que expide la delegación respectiva, antes de construir, ampliar, modificar, reparar, demoler o desmantelar una obra o instalación. Para su obtención se establecen una serie de requisitos, que van desde la solicitud misma y el pago de derechos, hasta cartas responsivas y documentos técnicos. De conformidad con el artículo 58, para obtener la licencia de construcción especial se debe cumplir con los siguientes requisitos: solicitud ante la delegación en donde se localice la obra, en el formato que establezca la administración, suscrita por el interesado, en la que se señalará el nombre, denominación o razón social y, en su caso, del representante legal; domicilio para oír y recibir notificaciones; ubicación y características principales de la obra de que se trate; nombre, número de registro y domicilio del director responsable de obra y los corresponsables; acreditar la propiedad del inmueble; comprobantes de pago de derechos; constancia de alineamiento y número oficial vigente; libro de bitácora foliado para ser sellado por la delegación; responsiva del director responsable de obra y de los corresponsables, en su caso; memoria descriptiva del procedimiento que se vaya a emplear y la indicación del sitio de disposición donde se va a depositar el material producto de la demolición, documentos que deberán estar firmados por el director responsable de obra y el corresponsable en seguridad estructural, en su caso; medidas de protección a colindancias, y en su caso, el programa a que se refiere el artículo 236 y lo establecido en el artículo 238 del Reglamento.

También se debe cumplir con lo establecido en la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal y las normas ambientales aplicables, de tal manera que los residuos o cascajo puedan ser aprovechables. Para demoler inmuebles declarados como parte del patrimonio cultural del Distrito Federal se requiere autorización expresa del jefe de gobierno del Distrito Federal. La licencia de construcción especial debe expedirse en un plazo máximo de 24 horas contadas a partir del día hábil siguiente a la recepción de la solicitud. Una vez que el propietario o poseedor haya cumplido con los requisitos establecidos en el formato que corresponda la delegación, debe expedir la licencia de construcción especial, sin revisar el proyecto, anotando los datos correspondientes en el carnet del director

responsable de la obra y/o corresponsables. Una vez transcurridos los plazos señalados sin haber resolución de la autoridad, se entiende otorgada la licencia de construcción especial, procediendo la afirmativa ficta, salvo que se trate de construcciones que se pretendan ejecutar en suelo de conservación o aquellas relativas a instalaciones subterráneas o aéreas, en cuyo caso se entenderá negada la licencia. Una vez expedida la licencia de construcción especial, la delegación puede revisar el expediente y realizar visitas de verificación. El tiempo de vigencia de la licencia de construcción especial de demolición puede ser por hasta un año, y se señala como excepción el no tener la obligación de tramitar licencia de construcción especial, para efectuar obras de demolición de una edificación de hasta 60 m² en planta baja, o de un cuarto hasta de 16 m², sin afectar la estabilidad del resto de la construcción, la cual no opera cuando se trata de los inmuebles a que se refiere la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, o que se ubiquen en área de conservación patrimonial del Distrito Federal. Adicionalmente, a efecto de realizar la demolición, el Reglamento establece diversas medidas preventivas que deben considerarse. Con la solicitud de licencia de construcción especial para demolición se debe presentar un programa en el que se indique el orden, volumen estimado y fechas aproximadas en que se demolerán los elementos de la edificación. En caso de prever el uso de explosivos, el programa debe señalar el o los días y la hora o las horas en que se realizarán las explosiones, que estarán sujetas a la aprobación de la delegación. En los casos autorizados de demolición con explosivos, la delegación debe avisar a los vecinos la fecha y hora exacta de las explosiones, con cuando menos 24 horas de anticipación. Cualquier demolición en zonas del Patrimonio Histórico, Artístico y Arqueológico de la Federación o cuando se trate de inmuebles parte del patrimonio cultural urbano y/o ubicados dentro del área de conservación patrimonial del Distrito Federal requerirá, previo a la licencia de construcción especial para demolición, la autorización por parte de las autoridades federales que correspondan y el dictamen técnico de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y responsiva de un director responsable de obra y de los corresponsables. El horario de trabajo en el proceso de las obras de demolición queda comprendido entre las 8:00 y las 18:00 horas. En caso de que sea necesario ampliar o modi-

ficar este horario, previo consentimiento de los vecinos, se debe solicitar a la delegación su aprobación, y los materiales, desechos y escombros provenientes de una demolición deben ser retirados en su totalidad en un plazo no mayor de 30 días hábiles contados a partir del término de la demolición y bajo las condiciones que establezcan las autoridades correspondientes en materia de vialidad, transporte y sitio de disposición final. Finalmente, la demolición se considera como una sanción que se puede imponer por la autoridad, cuando se ha infringido el mismo reglamento y sea que se decrete de manera total o parcial.