

fusión de obras como la *Ciencia del Foro*¹⁰⁶ o de verdaderas apologías de la profesión como la incluida en la *Enciclopedia Española del Siglo Diecinueve*,¹⁰⁷ que constituirán la mejor defensa de quienes consideraron a la Abogacía una digna, importante y noble profesión: "élla tiene que señalar y abrir el sendero, por donde se lancen las masas de la generación que nos van á seguir. ¡Tan grande es su destino, y tanta es asimismo su responsabilidad!"¹⁰⁸

IX.—EPILOGO PROVISIONAL

Los años siguientes, —los años actuales—, han visto la continuidad de una antigua polémica que en el pasado vio surgir ardientes y sinceros críticos que, aceptando los defectos de su profesión, no dudaron nunca en defender lo noble y provechoso que había en su ejercicio. Esos hombres supieron hacerse oír ante cualquier agresión injustificada, pero también tuvieron el valor de reconocer y exhibir ante cualquiera la existencia de muchos malos Abogados. Ellos lucharon, en honor a la Abogacía, por denunciarlos y destruirlos. ¿Podrán hoy los verdaderos Abogados mexicanos emprender y sostener tan valerosa cruzada?

Diario del Gobierno de la República Mexicana. Hacia mediados del año de 35, en el número 145, apareció la editorial que motivó la *Vindicación*. En la *Editorial* se pedía que se redujesen los establecimientos de enseñanza porque: "En otras ocasiones hemos demostrado que una de las causas que en la República fomenta la empleomanía y el aspirantismo, es la multitud de jóvenes que se dedican á las carreras científicas, la Abogacía y la Medicina, con abandono del comercio, las artes y la agricultura", mientras que reduciendo el número de los Colegios "se disminuirá asimismo el de los estudiantes que las cursan con poco fruto, para formar después por falta de trabajos de su profesión el enjambre de pretendientes que rodea al Gobierno, y que está siempre en asecho de los momentos favorables para formar revoluciones que les den ocasiones de medrar". Novedosos ataques venían a ser éstos: ¡los Abogados mexicanos fomentadores de la empleomanía y, por consiguiente, de las revoluciones! (Vid. Rodríguez de San Miguel. *Op. cit.*, p. 1.)

¹⁰⁶ *Ciencia del Foro...*, Fernández de San Salvador incluyó en su *Instituta Mexicana* tres artículos de esta obra: "Elogio e idea general de la profesión del Abogado", "Ciencia del Abogado" y "Cualidades del Abogado", en los que se destacan la importancia, valor y dignidad de la profesión.

¹⁰⁷ ó *Biblioteca completa de Ciencias, Literatura, Oficios, etc.* En el tomo I se incluyó el artículo Abogacía (pp. 257-277), firmado por Joaquín Francisco Pacheco, encargado de la sección de Legislación. Este artículo, según nos informa Fernández de San Salvador, fue incluido en los números 16, 17 y 18 del periódico mexicano *El Estandarte Nacional*. (Vid. *Instituta Mexicana*, tomo I, p. 261.)

¹⁰⁸ *Enciclopedia Española del Siglo...*, tomo I, p. 276.

LOS PLANES PARCIALES EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DEL DISTRITO FEDERAL

VÍCTOR MANUEL MONTOYA RIVERO

FRANCISCO JOSÉ IBÁÑEZ RIVERO

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Necesidad de un sistema de planeación; 3. Objeto del Plan General; 4. El Plan General y los planes parciales; 5. Jerarquía jurídica de los planes parciales; 6. Contenido de los planes parciales; 7. Naturaleza jurídica de los planes parciales; 8. Efectos de los planes parciales; 9. Procedimiento de elaboración, modificación o cancelación de los planes parciales; 10. Procedimientos de realización de los planes parciales; 11. Procedimiento del recurso de inconformidad; 12. Conclusiones.

ABREVIATURAS:

CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LGAH:	Ley General de Asentamientos Humanos
LDU:	Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal
RPP:	Reglamento de Planes Parciales
RZ:	Reglamento de Zonificación
LODDF:	Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal
DO:	Diario Oficial de la Federación
GO:	Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal

1. Introducción

Con el objeto de abocarnos al tratamiento del tema que corresponde a este artículo, es necesario previamente ubicarnos dentro del Derecho urbanístico.

Al respecto, cabe observar que el Derecho urbanístico tiene por objeto regular las relaciones humanas con motivo del aprovechamiento del espacio; y constituye, como lo señala García de Enterría, una respuesta

a las dos razones estructurales del urbanismo, sobre las cuales se va a informar esta nueva rama del derecho. Las razones citadas son que "...el urbanismo es un fenómeno colectivo que, por una parte, impone ciertos métodos públicos de actuación por parte de las organizaciones políticas y, por la otra, incide sobre las situaciones jurídicas de los ciudadanos..."¹

De lo anterior se desprende que el Derecho urbanístico, al ser una respuesta jurídica da la diversa y cambiante problemática urbana y reflejar el carácter complejo y dinámico del fenómeno regulado por éste, presenta al jurista la necesidad imperiosa de integrar, de una manera sistemática, todas las disposiciones que lo constituyan, con objeto de poder estudiar y aplicar adecuadamente las determinaciones contenidas en los múltiples ordenamientos que regulan esta materia tan importante.

Eso nos hizo buscar un principio que nos permitiera llevar a cabo la sistematización mencionada, y después, de un estudio acucioso, nos adherimos a la teoría estructural del Derecho urbanístico creada por Andrés Alarcón Segovia, quien contó para ello con la colaboración de uno de nosotros —Francisco José Ibáñez Rivero—.

En esta teoría, que modificamos posteriormente, las normas del referido derecho se agrupan en siete grandes rubros: planeación, régimen del suelo, control, fomento y servicios, organización, tributación y procedimiento, todos ellos interrelacionados por medio del principio de correlación normativa, que determina que "...las normas deben estar íntimamente correlacionadas a fin de que la acción prevista por una de ellas encuentre así mismo, una acción complementaria prevista en las otras..."²

De las normas a que se refiere el párrafo anterior, las principales son las de planeación y las de régimen del suelo, y son las que regulan el sistema, la naturaleza el contenido, etcétera, de los actos de planeación; las comprendidas en los mismos actos de planeación y en los estándares y prohibiciones; así como las que corresponden al régimen del suelo citado. Estas normas son la piedra angular del Derecho urbanístico y están profundamente ligadas con la planificación o planeación, por la que entendemos la determinación de unos fines y la selección de los medios para lograrlos.

Al respecto es aplicable lo que afirma J. Agustín Ortiz Pinchetti, en relación con la planeación socioeconómica: "El fin de la planeación es el desarrollo... acelerado, equitativo y equilibrado. Afecta a toda la administración pública... y a la sociedad por entero..."³

¹ García de Enterría, Eduardo y Luciano Parejo, Alfonso. *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Editorial Civitas, Madrid, 1979, volumen I p. 49.

² Alarcón Segovia, Andrés. "En busca de un derecho integral para los asentamientos humanos", p. 126. INDECO edita, México, septiembre de 1976.

³ Ortiz Pinchetti, José Agustín. "Aspectos jurídicos de la planeación económica y social" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, México, año 3, núm. 3, 1979, p. 170.

De acuerdo con los principios expuestos, haremos a continuación el análisis de los planes parciales en el contexto del sistema de planeación.

2. Necesidad de un sistema de planeación

En virtud de la gran complejidad del fenómeno urbano, no es posible hacer la planeación del mismo con un solo instrumento, sino por el contrario, se requiere de un sistema de actos de planeación que sea armónico y coherente.

De ahí que tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal prevean la constitución de sistemas de planeación integrados por distintos planes, desde diversas perspectivas territoriales —el primero— y territoriales y sectoriales —el segundo.

El sistema nacional se fundamenta en el artículo 4 y en el capítulo IV de la LGAH; y el sistema del Distrito Federal en los artículos 14 a 18, 41, 45 a 50, 57, 69, 79 y 84 de la LDU.

El sistema nacional de planeación de los asentamientos humanos está integrado por cuatro tipos de planes: el nacional, los estatales, los municipales y los de ordenación de zonas conurbadas; por los decretos de fundación de centros de población, y por las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos.

El sistema de planeación del desarrollo urbano del Distrito Federal está integrado por el Plan Director, que se compone de: el Plan General, los planes parciales, los sistemas de evaluación y revisión de los planes y las declaratorias de zonificación primaria —espacios urbanizados, áreas dedicadas al mejoramiento, áreas dedicadas a la conservación y reservas territoriales— y zonificación secundaria —usos y destinos—, así como con el conjunto de reglamentos y normas técnicas o disposiciones relativos al ordenamiento de los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y mejora en el funcionamiento y organización de los espacios urbanizados —LDU, artículo 14.

Sin embargo, no estamos de acuerdo con tal interpretación, en virtud de que, según la Constitución, la facultad reglamentaria no corresponde sino al Presidente de la República —artículo 89, fracción I—. Estimamos, por otra parte, que el Plan Director y los reglamentos que se expidan en materia de desarrollo urbano deben ser aprobados por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en virtud de que, como lo exponemos en este ensayo, al tratar de la naturaleza jurídica de los planes, éstos son en alguna medida materialmente legislativos.

d) El Plan General del Distrito Federal, que es donde se determinan los objetivos, estrategias, procedimientos y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazos que regirán el funcionamiento y desarrollo urbano del Distrito Federal, condicionados al bienestar socioeconómico de-

pendiente de él —LDU, artículo 18, fracción I—. El mismo fue aprobado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal —G.O. del 15 de marzo de 1980.

e) Los planes parciales que resulten necesarios y cuyo fin sea la realización de alguno o varios de los objetivos del Plan Director —LDU, artículo 18, fracción II—. A la fecha no existe ningún plan parcial aprobado.

f) Las declaratorias de zonificación primaria.

g) Las declaratorias de zonificación secundaria.

Las declaratorias citadas aún no han sido expedidas.

Estos actos de planeación son los que integran el sistema de planeación de los asentamientos humanos vigentes en el Distrito Federal.

De acuerdo con los sistemas mencionados, los actos de planeación que deben regular el desarrollo urbano del Distrito Federal son:

a) El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que debe señalar las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opciones para su más oportuna realización —LGAH, artículo 11—. Esta fue aprobada por decreto presidencial, D.O. del 21 de mayo de 1978.

b) El Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro, que es el instrumento en que se debe plasmar la planeación y regulación, que para el desarrollo de los centros de población en dicha zona hagan de manera conjunta y coordinada la Federación, los estados federados y los municipios que se encuentren dentro del territorio de la misma. Este plan no ha sido aprobado a la fecha.

c) Los reglamentos, que según la LDU —artículo 14— también forman parte del Plan Director. A este respecto cabe observar que conforme al artículo 13 de la ley “la planeación del desarrollo urbano del territorio estará a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal... Las facultades que concede este artículo al Jefe del Departamento del Distrito Federal podrán ser delegadas a la Dirección General de Planificación del propio Departamento”.

Conforme al precepto transcrito pareciera que el Jefe del Departamento del Distrito Federal tiene la facultad reglamentaria para expedir dichos reglamentos, puesto que a él compete la planeación del desarrollo urbano en el territorio del Distrito Federal, y éstos forman parte, según el artículo 14, del Plan Director para el Desarrollo Urbano.

3. Objeto del Plan General

Este Plan tiene por objeto llevar a cabo el ordenamiento coherente y sistemático de todo el territorio del Distrito Federal y señalar el marco fundamental que deberá regir el desarrollo urbano de dicho Distrito.

Analizando cuál es el propósito del Plan General antes mencionado,

según la fracción I del artículo 18 de la LDU, llegamos a la conclusión de que éste debe comprender lo siguiente:

a) La determinación de los objetivos a los que se orientará el desarrollo urbano del Distrito Federal, es decir, las finalidades del desarrollo urbano de dicho Distrito.

Estos deben encaminarse a los tres grandes fines que en esta materia señala el artículo 27 de la CPEUM, y que son:

I. Hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

II. Lograr el desarrollo equilibrado del país.

III. Lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior está desarrollado en los artículos 3 de la LGAH y 3 de la LDU.

En este sentido, el Plan General señala como objetivos:

“Ordenar y regular el crecimiento y desarrollo del área urbana del Distrito Federal, para lograr una distribución equilibrada de las actividades económicas y de la población.

“Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado del Distrito Federal, para lograr una mejor distribución de los componentes de su estructura urbanas.

“Propiciar las condiciones favorables para que la población del Distrito Federal tenga acceso a los beneficios del desarrollo urbano, en materia de suelo urbano, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

“Conservar, mejorar y aprovechar el medio ambiente del Distrito Federal, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población”.⁴

Encaminados al cumplimiento de lo anterior, que es acorde con lo determinado en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en relación con el desarrollo urbano general del país, se establecieron en el plan diversas políticas generales, que son los lineamientos que deben orientar el carácter del futuro desarrollo del Distrito Federal.

Estas políticas deberán estar profundamente vinculadas con las declaratorias de zonificación primaria y tienen por objeto establecer las orientaciones respecto al crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población en el referido Distrito.

b) Las estrategias, que se encaminarán a la realización de los objetivos y que consisten en “definir, diseñar, evaluar y seleccionar los cami-

⁴ *Plan General del Distrito Federal. Nivel Normativo*, p. 640.

nos y medios alternativos convenientes para alcanzar los objetivos predeterminados...".⁵

c) Los procedimientos del Plan General, es decir, la secuencia de las actividades que deben realizarse a fin de cumplir con los objetivos y estrategias anteriormente mencionados.

d) Los programas fundamentales a corto, mediano y largo plazo.

Esta programación busca ordenar en el tiempo el desarrollo de las actividades previstas en la planeación; sin embargo, no existe un criterio unívoco que permita definirla.

Así, por ejemplo, Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros la entienden como el ordenar la previsión del desarrollo de los planes;⁶ Jiménez Castro dice que puede referirse a periodos de realización o a prioridades de actuación y de recursos;⁷ Alfonso Ponce Robles define los programas como aquellos planes en los que no solamente se fijan los objetivos y la secuencia de operaciones sino principalmente el tiempo requerido para realizar cada una de sus partes,⁸ y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas los concibe como las formas de determinar los medios adecuados para alcanzar los objetivos previstos en los planes.⁹ Por otra parte, algunos autores niegan la diferencia entre planeación y programación, como es el caso de Adolfo Carretero Pérez, quien dice que entre ambos términos la diferencia es puramente verbal y que los mismos vienen a ser sensiblemente iguales.¹⁰

Lo anterior debe referirse al contenido del Plan Director señalado en el artículo 15 de la LDU, al que se hará mención posteriormente al referirnos al contenido de los planes parciales.

Por último, es pertinente aclarar cuál es la función del Plan General en el proceso de planeación, para lo que podemos citar la tesis de Testa, a la que nosotros nos adherimos, que dice: el Plan General "...contiene la enunciación de los criterios directivos de máxima exigencia a ser obedecidos en la sistematización de los distritos existentes, en la construcción de otros barrios nuevos, atendiendo a las necesidades actuales y a

⁵ *Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Nivel Normativo*, p. 29.

⁶ García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique. *Derecho Administrativo*, Editorial EISA, Madrid, 1968, tomo I, p. 273.

⁷ Jiménez Castro. *Introducción a la teoría administrativa*. México, 1963, p. 128, cit. por García Oviedo, Carlos. *op. cit.*, tomo I, p. 273.

⁸ Ponce Robles, Alfonso. *Administración de empresas. Teoría y práctica*. México, 1973, primera parte, p. 165.

⁹ S.A.H.O.P. *Guía para la elaboración de planes estatales de desarrollo urbano*, México, 1978, p. 25.

¹⁰ Carretero Pérez, Adolfo. "Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo", en la *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, enero-febrero de 1970, p. 88.

aquellas previsibles del futuro. El Plan sirve para determinar la dirección general vigente para la transformación y el desarrollo de los núcleos de construcción urbana, asegurando la coordinación de todas las obras en su caso necesarias".¹¹

4. El Plan General y los planes parciales

Para concebir las relaciones existentes entre el Plan General General y los planes parciales —dado que el objeto de éstos es desarrollar lo que el primero de ellos disponga— existen dos enfoques:

a) En virtud de que el Plan General y los parciales no son documentos autónomos sino que forman parte del Plan Director del Distrito Federal, como se desprende el artículo 18 de la LDU, se puede concebir a los dos tipos de planes como integrantes de un solo proceso de planeación, en el que el primero va a determinar el marco general del desarrollo urbano del Distrito Federal y los segundos van a desarrollar lo contenido en dicho marco, a fin de que sea aplicable a la realidad urbanística concreta, es decir, se encargarán de desarrollar el Plan General. En este último caso, el Plan General no sería aplicable directamente sino por conducto de los planes parciales, que son los que producirían los efectos sobre gobernantes y gobernados.

b) El segundo enfoque, que es al que nosotros nos adherimos concibe a los dos tipos de planes como normas obligatorias, con un rango jerárquico distinto, donde el primero de ellos determinaría la ordenación general del desarrollo urbano del Distrito Federal y los segundos la desarrollarían, quedando subordinados a aquél. Es decir, ambos serían obligatorios para gobernantes y gobernados, pero tendrían un grado diferente de precisión.

Según lo expuesto al principio de este punto, al Plan General corresponde como su mismo nombre lo indica, determinar la ordenación del territorio del Distrito Federal; en tanto que a los planes parciales compete desarrollar las disposiciones contenidas en el Plan General, con el objeto de contribuir al cumplimiento de uno o varios de los objetivos señalados en el mismo.

Los planes parciales constituyen un instrumento primordial para ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, de tal manera que no podrían concebirse de manera aislada del Plan General, pues serían inoperantes.

Por otra parte, tampoco es posible comprender la existencia de un plan parcial que no esté encaminado al cumplimiento del Plan General, dado que, según lo determina la fracción segunda del artículo 18 de la LDU,

¹¹ Testa. *Disciplina urbanística*. Milano, Giuffrè, 1961, pp. 67-78, cit. por Spantigatti, Federico. Madrid, 1973, p. 119.

los planes parciales deben implementar uno o varios de los objetivos del Plan General.

Nos adherimos a la opinión sustentada por García de Enterría en el sentido de que "en el proceso de desarrollo y concreción sucesiva de la ordenación urbanística a partir del marco legal en que consiste el sistema de planeamiento urbanístico, el Plan Parcial significa su culminación, ocupando el último escalón del mismo, a partir del cual comienza ya la fase de ejecución de la urbanización",¹² con la salvedad de que, en lo que se refiere a la legislación urbanística del Distrito Federal, este último escalón debe perfeccionarse por medio de las declaratorias de zonificación primaria y secundaria, que son los instrumentos que hacen obligatorio al Plan respecto a los gobernados.

Los planes parciales tienen también una enorme importancia en lo que se refiere al desarrollo urbano, en virtud de que las autoridades deben sujetarse exclusivamente a lo que la ley les permita; y si en la LDU se dispone que el desarrollo urbano deberá regularse por el Plan General, que éste será desarrollado por los planes parciales y que ambos se perfeccionarán por las declaratorias de zonificación correspondientes, la autoridad administrativa para ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal no puede hacerlo al margen de estos actos de planeación, pues, en ese caso, estaría violando la garantía de legalidad consagrada por los artículos 14 y 16 constitucionales.

En el Distrito Federal el enfoque es semejante al tratamiento que en España se da al suelo urbanizable programado y al no programado; al respecto existe una relación íntima entre los dos tipos de planes, entre los que hay, como lo afirma García Enterría, una relación dialéctica.¹³

El criterio que se expone en los párrafos anteriores es el que inspira a la LDU, como podemos deducir nosotros de las siguientes consideraciones:

a) Al determinar la fracción primera del artículo 18 de la LDU el contenido del Plan General, parece que el mismo tiene por objeto establecer el marco de la ordenación del desarrollo urbano de dicho Distrito, dejando a los planes parciales la regulación específica y la aplicación de las modalidades a la propiedad impuestas por la legislatura.

b) La LDU establece el recurso de inconformidad solamente en contra de los planes parciales, de lo que desprendemos que el espíritu del legislador es que sólo éstos afecten los derechos de los gobernados. Si esto no fuera así, y el legislador previera que el Plan General y otras disposiciones del Plan Director también lo hicieran, esta ley sería por ende violatoria de la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de nuestra ley fundamental, si los planes deben ser materialmente administrativos, éstos deben respetar dicha garantía; y si no lo son, no debe

¹² García de Enterría, Eduardo. *Et al., op. cit.*, vol. I, p. 268.

¹³ *Ibid.*, p. 270.

aprobarlos el Jefe del Departamento del Distrito Federal, pues como más adelante se verá éste no tiene facultad reglamentaria.

c) Es pertinente observar también que no se cumple con la disposición contenida en el artículo 6 de la LGAH, en el sentido de que debe participar la comunidad, por conducto de sus organismos representativos legalmente constituidos, en la elaboración de los planes de desarrollo urbano, dado que no se establece dicha participación en el procedimiento de elaboración del Plan General —LDU, artículos 21 y 22.

De lo expuesto anteriormente puede concluirse que existe una profunda vinculación entre el Plan General y los planes parciales que estos últimos tienen por objeto desarrollar. A mayor abundamiento, citamos a García de Enterría que dice que "...puede definirse el Plan Parcial como el instrumento de ordenación integral y a nivel de detalle del territorio, de carácter derivado y ejecutivo e inserto en el sistema legal de planeamiento en el subsistema municipal, con el que culmina el proceso de planificación urbanística y que constituye presupuesto necesario (salvo en el suelo urbano, donde su función es asumida directamente por el Plan General) para llevar a la práctica las determinaciones de planeamiento".¹⁴

Según el sistema que para la planeación establece nuestra legislación, los planes parciales tienen la función de llevar hasta el último detalle lo planeado, por lo que estimamos aplicable la anterior definición, siendo también acordes a nuestro derecho las demás características que da el autor citado respecto de tal clase de planes.

5. Jerarquía jurídica de los planes parciales

El problema de la jerarquía jurídica necesariamente incide en la posibilidad de lograr una planeación sistematizada y coherente, ya que si se considera que los diversos actos de planeación son obligatorios y tienen el mismo ámbito material de validez —el desarrollo urbano— necesariamente debe corresponderles una jerarquía entre ellos, como acontece con el resto de las disposiciones del universo jurídico vigente.

La planeación debe obedecer a acciones sistemáticas de la administración pública que se dirijan a alcanzar objetivos determinados. No deben existir contradicciones entre los diversos actos jurídicos de planeación que rigen la misma materia desde distintos ámbitos territoriales o sectoriales, y, en caso de que éstas se presenten, deben existir elementos que permitan determinar la primacía de alguno de ellos, de acuerdo con su ubicación en el orden jerárquico.

Al respecto existe un principio teórico general que debe regir en cuanto

¹⁴ *Ibid.*, p. 270.

a la jerarquía de los planes. De acuerdo con él, los planes que tengan un ámbito territorial más amplio y, por lo tanto, un contenido más general señalarán los lineamientos fundamentales que deben respetar los planes cuyo ámbito territorial de validez es más reducido; y entre los planes que tengan el mismo ámbito especial, los sectoriales deben estar subordinados a los generales.

En relación con lo expuesto en el párrafo anterior, cabe observar que los planes parciales pueden regular los diversos aspectos de un área del territorio del Distrito Federal —teniendo por lo tanto un carácter territorial— o referirse a un aspecto específico de la planeación —siendo por lo tanto sectoriales.

En el Derecho urbanístico del Distrito Federal, sin embargo, no se establece de una manera expresa la jerarquía de los actos de planeación, sin embargo, ésta puede desprenderse en atención a las siguientes consideraciones:

a) El Plan Nacional de Desarrollo Urbano se subordina a las bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social, según lo determina el artículo 2 del Decreto Presidencial por el cual éste fue aprobado.

b) El Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro debe subordinarse a las líneas generales del desarrollo urbano y a las diversas opciones que, para su más oportuna realización, ha determinado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.

No debe perderse de vista que la planeación urbanística es obligatoria para la administración pública federal y que las dependencias y entidades de ésta deben proveer en la esfera de sus respectivas competencias al cumplimiento de los planes correspondientes y a la exacta observancia de la planeación urbana —LGAH, artículo 5 y 9, fracción V—. Es obvio que no se cumpliría con dicha obligación si el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada u otro plan de jerarquía inferior contradijera los planteamientos contenidos en el Plan Nacional, ya que la administración pública de la Federación, la de los estados federados y de los municipios, la Comisión de Conurbación que elabora el proyecto del plan y el Presidente de la República que lo aprueba están obligados a dicha estricta observancia.

Por otra parte, fue intención del legislador crear un sistema armónico y coherente, como se desprende del dictamen que emitieron respecto al proyecto de Ley General de Asentamientos Humanos las Comisiones Unidas de la Planeación del Desarrollo Económico y Social, Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Gobernación de la Cámara de Diputados; en el que se señala que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos “se llevarán a cabo como lo establece el artículo 4 en un Plan Nacional, planes

estatales, municipales y planes de ordenación de las zonas conurbadas...” y que no debe descuidarse “...la idea de que entre los planes Nacional, locales y municipales haya una coordinación adecuada a fin de que éstos sean congruentes...”, lo cual implica, en lo que se refiere al Plan Nacional, que para ser eficaz éste tenga una jerarquía superior, dado que si esto no sucede sería muy difícil establecer la coordinación mencionada.

c) El Plan Director del Distrito Federal, del cual forman parte los planes parciales en los términos del artículo 18, fracción I, de la LDU, se subordina al Plan de Ordenación de la Zona Conurbada.

Hacemos esta afirmación en virtud de las siguientes consideraciones:

En el caso de que se dé un fenómeno de conurbación, es decir, en los términos de la fracción V del artículo 115 constitucional, “cuando dos o más centros urbanos... formen o tiendan a formar una continuidad geográfica...”, la planeación o regulación de dichos centros, en el caso de que correspondan a dos o más entidades federativas, se hará de manera conjunta y coordinada por la Federación, los estados federados y los municipios dentro de cuya circunscripción territorial estén ubicados los centros de población y su área de influencia. Esta planeación y regulación se hará de acuerdo a la ley federal de la materia —Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley General determina al respecto, en su capítulo III, que la planeación y regulación de la zona respectiva —zona conurbada— se hará conjunta y coordinadamente por los tres niveles de gobierno; esto se aplica a toda la planeación y regulación de los asentamientos humanos y no sólo a una parte de ella, por lo cual, cuando la ley nos distingue no es lícito al jurista distinguir.

Por lo anterior, en las zonas conurbadas, como es el caso del Distrito Federal, no puede llevarse a cabo una planeación y regulación de los asentamientos humanos aislada que difiera a la hecha de manera conjunta y coordinada; si ésta se da, para que sea válida, debe incorporarse al Plan de Ordenación o transcribir exactamente lo que el Plan de Ordenación determine.

Para ello bastaría simplemente que la Comisión de Conurbación del Centro, en una de sus sesiones, incorporara cualquier acto de planeación del Distrito Federal al Plan de Ordenación y que el Presidente de la República aprobara dicha incorporación mediante el decreto correspondiente.

d) Dentro del Plan Director es obvio que los planes parciales deben subordinarse al General, según lo determina la fracción II del artículo

18 de la LDU, ya que aquéllos tienen por objeto desarrollar uno o varios de los objetivos del Plan General y esto implica una subordinación a los mismos.

e) A los planes parciales deben subordinarse las declaratorias de zonificación primaria o secundaria que los perfeccionen, ya que a la luz de una interpretación sistemática del capítulo IV de la LGAH y de las disposiciones aplicables de la LDU y del RZ puede aducirse que el objeto de estas declaratorias es perfeccionar diversos planes, entre los que se encuentran los planes parciales, en lo que se refiere a su incidencia sobre el suelo, como se analizará posteriormente al tratar del perfeccionamiento de los planes parciales por medio de las declaratorias de zonificación.

f) Los actos administrativos urbanísticos que se lleven a cabo deben ajustarse a lo que dispongan los planes y declaratorias, como puede desprenderse de los artículos 43 y 46 de la LGAH y 11, 20, 28, 29, 36 y demás aplicables de la LDU.

g) Respecto a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho sobre bienes inmuebles, éstos serán determinados por las modalidades que, establecidas por la legislatura, sean impuestas por conducto de los planes y perfeccionadas por medio de las declaratorias de zonificación o por las limitaciones que mediante indemnización imponga el Ejecutivo a los derechos de propiedad y los gobernados. Esto lo analizaremos posteriormente al tratar de los efectos de los planes.

6. Contenido de los planes parciales

Entre las disposiciones de la LDU y del RPP podemos distinguir dos tipos de contenido de los planes parciales, a saber: un contenido formal o documental y un contenido material o sustantivo.

a) Contenido formal o documental

El artículo 26 de la LDU establece el que hemos denominado contenido formal o documental de los planes parciales. El precepto se refiere a los proyectos de planes parciales, pero estimamos que el contenido formal o documental de los proyectos de planes parciales debe ser exactamente igual al de los planes parciales definitivos que se aprueben, conforme lo establece el artículo 27 del mismo ordenamiento.

Sin embargo, es conveniente observar que en el RPP, artículo 6, se habla del anteproyecto de plan parcial, pero es pertinente aclarar que lo que deben contener éstos, según este artículo, es más amplio que lo señalado en el artículo 26 ya citado de la LDU.

En estas circunstancias, consideramos que el contenido formal de los planes parciales es el siguiente:

I. Memoria descriptiva, que incluya, de acuerdo con lo que dispone el RPP en el artículo 6, fracción I, II y III, las obras, equipos, instalaciones y servicios que se proponga se ejecuten, utilicen, modifiquen u organicen; las razones por las cuales el anteproyecto se integra a los fines u objetivos del Plan General aprobado, y el anteproyecto arquitectónico y estructural, en su caso, que cubra los aspectos generales de las mismas.

Lo anterior no quiere decir que en todo plan parcial se deba llegar al detalle de anteproyecto arquitectónico y estructural, puesto que esto implica un nivel que sólo se logrará para obras o proyectos concretos.

Respecto de esta memoria de los planes parciales, es pertinente señalar que el documento en que se contenga puede organizarse con la estructura formal que para los planes directores de centros de población ha establecido, en forma pragmática, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; estructura que ha plasmado también la Dirección General de Planificación del Departamento del Distrito Federal en la guía para la presentación de los planes parciales de desarrollo urbano de las delegaciones y que fue tomada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Dicha estructura formal es la siguiente:

- Nivel Normativo
- Nivel Estratégico
- Corresponsabilidad Sectorial
- Nivel Instrumental

II. La documentación de carácter técnico, dentro de la que obviamente se encuentran los estudios sobre la mejor utilización de los recursos materiales, humanos y técnicos disponibles en la zona para la realización del proyecto —RPP, artículo 6, fracción VI—; los resultados previsibles que se obtendrán con la ejecución del proyecto en beneficio del Distrito Federal y de sus habitantes —RPP, artículo 6, fracción VII—; las características y condiciones del espacio urbano y de la zona circundante —RPP, artículo 6o. fracción IX—.

También estimamos que dentro de la documentación referida pueden incluirse los planes que representan gráficamente los distintos elementos del plan parcial de que se trate.

III. Los plazos máximos de iniciación y término de las etapas de realización en que deben cumplirse, lo que coincide con lo dispuesto por la fracción V del artículo 6 del RPP.

IV. La fecha de revisión de los planes parciales, que debe incluirse en el decreto o acuerdo aprobatorio de los mismos.

V. La documentación necesaria para que la Comisión de Operación Económica rinda el dictamen correspondiente. Al respecto los anteproyectos de planes parciales deberán contener el antepresupuesto de la proposición de que se trate, así como los estudios económicos y financieros preliminares, cuando por las características del anteproyecto se requieran —RPP, artículo 6, fracción VIII—.

VI. La relación de predios afectados, lo que coincide con lo dispuesto por las fracciones IX y XI del artículo 6 del RPP.

VII. La relación del área de influencia del Plan para efectos impositivos y la solicitud de modificación o cancelación.

VIII. La indicación del plazo para que los afectados presenten sus inconformidades.

b) Contenido material o sustantivo.

Los planes parciales que se aprueban conforme a las disposiciones establecidas en la LDU y en sus reglamentos, desde el punto de vista material, deben contener fundamentalmente las medidas necesarias para realizar alguno o varios de los objetivos del Plan Director, tal como se señala la fracción II del artículo 18 de la LDU. Al respecto es pertinente mencionar que, aunque la fracción II comentada se refiere a los objetivos del Plan Director, éstos se establecen en el Plan General del Plan Director, tal como lo dispone la fracción I del mismo precepto.

Ahora bien, para tener una idea completa de cuáles deben ser los objetivos o determinaciones que los planes parciales deben implementar, resulta conveniente citar aquí lo dispuesto por el artículo 15 de la LDU, respecto del contenido del Plan Director. Dicho precepto dispone lo siguiente:

“El Plan Director contendrá:

“I. Las determinaciones relativas a:

“a) Los destinos, usos y reservas del territorio y del espacio, para cuyo efecto se dividirá el territorio del Distrito Federal en zonas, de acuerdo con sus características, destino de los predios y condiciones ambientales;

“b) Las políticas y procedimientos que eviten la concentración de la propiedad inmueble, para que ésta pueda cumplir con su función social;

“c) Las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de viviendas;

“d) Los derechos de vía y de establecimiento correspondientes a los servicios públicos;

“e) Los espacios destinados a las vías públicas y las especificaciones y normas técnicas relativas a su diseño, operación y modificación;

“f) Las características de los sistemas de transporte de pasajeros y de carga que se utilicen en las vías públicas;

“g) Las zonas, edificaciones o elementos que formen el patrimonio cultural urbano, para preservarlo y asignarle un uso conveniente;

“h) Las zonas y edificaciones que deben ser mejoradas;

“i) Las características y normas técnicas a que deban sujetarse las construcciones privadas y públicas, a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento y mejoramiento estético;

“j) Las características y normas técnicas de la construcción y distribución de infraestructura, servicios y equipos urbanos;

“k) Las características y especificaciones de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos;

“l) Las características y normas técnicas de la vivienda;

“m) Las medidas necesarias para el mejoramiento del medio ambiente y para la reducción de la contaminación del agua, del suelo y de la atmósfera;

“n) Las medidas necesarias para mejorar el paisaje urbano;

“II. Las estipulaciones que correspondan a los actos que tengan que realizar el Departamento del Distrito Federal, de conformidad a lo que dispongan las comisiones de conurbación;

“III. Las estipulaciones que correspondan a los convenios que llegue a celebrar el Departamento del Distrito Federal con:

“a) Las entidades de la Federación, Secretarías de Estado, organismos, dependencias oficiales y paraestatales, y los particulares, para coordinar la solución de los problemas que afecten el desarrollo urbano;

“b) Los propietarios de inmuebles ubicados en las zonas consideradas deterioradas, para llevar a cabo los programas de regeneración”.

En consecuencia, el contenido material o sustantivo de los planes parciales está predeterminado por lo dispuesto en el artículo 15 de la LDU y en el Plan General del Plan Director.

Respecto al artículo que acabamos de transcribir encontramos una falta de sistematización en lo que se refiere a los incisos de la fracción primera del mismo, dado que mezcla disposiciones materialmente legislativas —como son las contenidas en los incisos b), e), f), i), j), k), l), m) y n)—, determinaciones que implican la realización de actos de gobier-

nos —b) y c)—, y disposiciones que se refieren a la zonificación primaria y secundaria —tales como las expresadas en los incisos a), b), e), g) y h)—. Este es un ejemplo de la falta de sistematización de la Ley, que se refleja también al determinar cuál debe ser el contenido de los planes, ya que esto lo hace en diversos artículos que son confusos en muchas de sus partes —LDU, artículos 14, 15, 17, 18, y 26—.

Por otra parte queremos recalcar que los planes parciales que se emitan con base en la LDU también deberán comprender, con carácter sustantivo, las determinaciones relativas a los plazos máximos de iniciación y término en que las etapas de realización deban cumplirse, la fecha de revisión del plan, los estudios para que la Comisión de Operación Económica rinda el dictamen correspondiente, la relación de predios afectados y la relación del área de influencia del plan parcial para efectos impositivos y de solicitud de modificación o cancelación, como lo establece el artículo 26 de la LDU, ya comentado.

Esta última afirmación no contradice, de ningún modo, la que hicimos anteriormente en el sentido de que el artículo 26 de la LDU determina el contenido formal o documental del plan, puesto que si bien es cierto que estos instrumentos deben estar divididos desde el punto de vista formal en los capítulos que indica dicho precepto, también lo es que en el artículo mencionado se establece parte del contenido sustantivo o material de los mismos.

Existen además en la LDU otras disposiciones que indican el contenido material de los planes parciales, adicionalmente a lo que para el caso establece el RPP.

Nos referimos fundamentalmente a la ejecución de obras vinculadas con el desarrollo urbano, que conforme con el artículo 36 de la LDU deben sujetarse a lo dispuesto por el Plan Director. A este respecto debemos decir que tales obras pueden estar previstas en planes parciales, lo que se corrobora con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 4 del RPP, que se refiere a los anteproyectos para construcciones y estructuras que de acuerdo con el RZ deben aprobarse conforme al trámite establecido en el propio reglamento.

Los anteproyectos de la estructura vial pueden ser estimados como planes parciales, a juicio del Departamento del Distrito Federal —LDU, artículo 58—, a lo que también se refieren los incisos h) e i) del artículo 4 del RPP, que catalogan como anteproyecto de tales planes los relativos a la estructura vial, cuando así lo determine el Jefe del Departamento del Distrito Federal a propuesta de la Dirección General de Planificación, y los anteproyectos de nuevos derechos de vía o la ampliación de los ya existentes.

También deben ser aprobados como planes parciales los fraccionamientos de terrenos —LDU, artículo 69 y RPP, artículo 4, inciso f)—, enten-

diéndose como tales la división de un terreno en lotes cuando se requiera el trazo de una o más vías públicas —LDU, artículo 61—.

Respecto de la vivienda, el artículo 78 de la LDU establece la facultad del Departamento del Distrito Federal de determinar cuándo, de acuerdo con las características del anteproyecto, un conjunto habitacional debe ser considerado como plan parcial. Al respecto, el artículo 4 del RPP, en su inciso e), considera como tales los anteproyectos de conjuntos habitacionales que comprendan más de 250 viviendas.

La LDU define el mejoramiento como la actividad tendiente a reordenar el desarrollo del Distrito Federal y renovar sus áreas urbanas —artículo 46— y a su vez habla de los planes parciales de mejoramiento —artículo 81—, por lo que entendemos que en el Distrito Federal las acciones de mejoramiento deben estar previstas en planes parciales, tal como lo dispone el inciso d) del artículo 4 del RPP, pero aún más los espacios dedicados al mejoramiento, según la fracción III del artículo 4o. del RZ, son objeto de la llamada zonificación primaria.

También se pueden considerar, a juicio del Departamento del Distrito Federal, como planes parciales los anteproyectos para la instalación, construcción o modificación de la infraestructura y del equipo urbanos —LDU, artículo 84 y RPP, artículo 4o., inciso j)—.

El significado de infraestructura y equipo urbano nos lo da el artículo 83 de la LDU.

Para complicar aún más el panorama del contenido material de los planes parciales, el RZ también contiene disposiciones al respecto, siendo la fundamental de ellas el artículo 6o, que establece que se seguirá el trámite previsto en el RPP, para dedicar un predio o construcción a un uso o destino, cuando en el reglamento o en las declaratorias así se señale.

No estamos de acuerdo en que las declaratorias puedan determinar los casos en que los particulares deban sujetarse al trámite que para los planes parciales señala el reglamento, puesto que ello significa que la autoridad pueda ejercer no una facultad discrecional sino una facultad arbitraria, sin sujeción a las normas legales reglamentarias; lo cual implica una violación a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional y que esas declaratorias no estarían debidamente fundadas ni motivadas, por lo tanto.

Sería aconsejable reformar la LDU y sus reglamentos para determinar con claridad el contenido de los planes parciales, ya que su redacción actual dificulta terriblemente, por su falta de sistematización, el entendimiento y aplicación adecuados de sus disposiciones.

Una virtud importantísima de cualquier ordenamiento jurídico es el constituir un instrumento adecuado y claro en manos de la administración, para que ésta pueda cumplir los más altos objetivos de justicia

señalados en el artículo 27 constitucional, sin olvidar la legitimidad jurídica de los gobernados.

En el RZ se establece también, respecto de los usos y destinos especiales, los que deben autorizarse siguiendo el procedimiento previsto en el Reglamento de los Planes Parciales. Tales usos y destinos especiales son: depósitos y distribuidoras de gas y combustibles derivados del petróleo; depósitos y ventas de explosivos; rastros y central de distribuidoras de abastos; depósitos, incineradoras e industrializadoras de desechos sólidos, deshuesaderos y depósitos de chatarra; terminales de camiones, autobuses, trenes, aeropuertos y helipuertos; estaciones de televisión con acceso al público y auditorio; arenas, espectáculos deportivos, plazas de toros, hipódromos, autódromos, galgódromos, estadios y autocinemas; clubes deportivos, baños, albercas públicas y balnearios; minas y canteras, y reclusorios.

De la anterior enumeración se colige que los planes parciales pueden referirse a una obra determinada, aunque no necesariamente, puesto que pueden emitirse con un contenido mucho más amplio.

7. Naturaleza jurídica de los planes parciales

Para definir cuál es la naturaleza jurídica de los planes parciales es necesario tratar primeramente de definir cuál es la de los planes en general. Este problema constituye una cuestión de gran importancia, no sólo desde un ángulo teórico sino también práctico, ya que de ella dependerán en gran medida los efectos de los mismos.

Esta puede enfocarse desde dos puntos de vista: formal y material.

La naturaleza formal depende del órgano que los expida o apruebe; así, por ejemplo, si son expedidos o aprobados por el Presidente de la República o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal son formalmente administrativos, y si lo son por el Congreso de la Unión son formalmente legislativos.

La clasificación de los actos desde el punto de vista formal es más técnica que jurídica.

Los actos desde el punto de vista material se clasifican atendiendo a la naturaleza propia de los mismos, independientemente del órgano que los emita, así, los planes tendrán, en lo que corresponda, el carácter de actos materialmente legislativos si son generales, abstractos, obligatorios y originales; de materialmente administrativos si son particulares, concretos, obligatorios, derivados de los actos originales y no dirimen un conflicto de derecho, y de materialmente jurisdiccionales los de carácter particular, concreto, obligatorio y derivado que van a dirimir, en base a los actos materialmente legislativos, un conflicto de derecho. Lo anterior, con excepción de los actos de gobierno, en relación con los cuales dice Roberto

Ríos Elizondo, después de exponer el pensamiento de los diversos juristas y politólogos, que "no producen efectos particulares ni generales",¹⁵ aun cuando más adelante se contradice al sostener que:

"No tiene, en consecuencia, el acto de gobierno, una categoría jurídica propia, distinta de la del acto administrativo, y ello es debido a ser de igual naturaleza material y formal. Se acepte o no esta opinión, no debe olvidarse que el acto administrativo es, en rigor, el núcleo conceptual del Derecho administrativo."¹⁶ Sin embargo, consideramos que estos actos tienen una naturaleza materialmente legislativa.

Un ejemplo de la clasificación de los actos desde el punto de vista formal y material se presenta en el cuadro siguiente:

	Naturaleza formal		
	Legislativa	Administrativa	Jurisdiccional
Material			
Legislativa	Ley	Reglamento	Jurisprudencia.
Administrativa	Admisión de nuevos estados; cambios de residencia de los poderes.	Acto administrativo.	Nombrar y remover funcionarios.
Jurisdiccional.	Juicio de los delitos oficiales; desafuero.	Resoluciones restitutorias de tierras y aguas.	Sentencia.

Tanto los planes parciales, como los demás que tienen vigencia en el territorio del Distrito Federal, son formalmente administrativos, ya que, como se expone al tratar de su naturaleza material, deben ser emitidos por el Presidente de la República y elaborados por órganos administrativos; en el entendido de que estamos en desacuerdo con la LDU, que otorga, de manera anticonstitucional, la facultad de aprobarlos al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como veremos posteriormente.

Sobre la naturaleza material de los planes el problema es más arduo, ya

¹⁵ Ríos Elizondo, Roberto. *El acto de Gobierno*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1975, p. 394.

¹⁶ *Ibid.*, p. 423.

que para definirla debe acudirse no sólo a la regulación y a la planeación, sino también al contenido mismo de éstos.

El tratamiento de este tema no ha sido unívoco por los diversos tratadistas de Derecho urbanístico. Al respecto vale la pena mencionar las principales corrientes de la doctrina nacional y extranjera, clasificadas en los siguientes grupos:

- a) Los que sostienen que los planes son actos materialmente legislativos.
- b) Los que afirman que los planes son actos materialmente administrativos.
- c) Los que sostienen que los planes son actos materialmente administrativos de eficacia general.
- d) Los que se adhieren a la teoría de la naturaleza mixta, materialmente administrativa y legislativa.
- e) Los que afirman que existe una cierta gradación en la naturaleza de los planes, que va de materialmente legislativa a materialmente administrativa.
- f) Los que no le dan a los planes ningún contenido de obligación jurídica.

La primera de las tesis, o sea la que identifica los planes urbanísticos con actos materialmente legislativos, fue sustentada en México por Andrés Alarcón Segovia, en España por Adolfo Carretero Pérez¹⁷ y en Italia por Ortolani, Casalin y Giacobelli¹⁸ y por la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo. Alarcón Segovia se adhiere a esta tesis "en razón de que primero los planes deberán ser publicados en forma abreviada en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación, lo que da el requisito de la publicidad del ordenamiento. En segundo lugar, la tesis se sustenta en que son obligatorios, ya que el artículo 5 de la ley obliga implícitamente a las autoridades municipales, federales y estatales a su cumplimiento, por lo que el poder vinculativo del plan no solamente está orientado a los particulares receptores sino a la propia administración. En tercer lugar, se manifiesta la ejecutividad del plan respecto a la administración en el propio artículo 5, ordenando que las autoridades deberán informar a las superiores responsables de la ejecución de los planes cuando alguna dependencia falte al cumplimiento de la ley; por último, como una cuarta manifestación probatoria de la tesis mencionada, los planes tienen una vigencia indeterminada, ya que la ley no determina un plazo o término expreso para su vigencia, esto último se deduce tácitamente en razón de que la ley no especifica ningún ámbito temporal de vigencia."

"Dado lo anterior, se manifiesta con claridad que los planes son equi-

¹⁷ Carretero Pérez Adolfo. *Op. cit.*, p. 97 y 98.

¹⁸ Casalin. *Brevi appunti sulle convenzioni urbanistiche Giur. Ital.*, 1979, vol. I, núm. 1, 873. *cit. por Spantigati Federico. Op. cit.*, pp. 135 y 137

valentes a los reglamentos administrativos, ya que tienen las características de generalidad, permanencia, poder vinculativo y, por último, ser aprobados por un órgano ejecutivo."¹⁹

La teoría de los planes como actos materialmente administrativos ha sido sostenida por Sandulli, Benvenuti y Federico Spantigati;²⁰ este último autor expone varios argumentos, de los cuales podrían hacerse extensivos al caso de México los siguientes:

"El primero y fundamental es el de la naturaleza de las prescripciones que en el plan se contienen; sus normas afectan, imponiendo limitaciones, a los derechos de los sujetos privados (propiedad), con modalidades típicas de la actuación administrativa.

"El segundo motivo es el de que, si el plan regulador general fuera un acto normativo, o sea, un reglamento, se convertiría en un duplicado del reglamento de la construcción; la presencia de los actos no sería necesaria si estuvieran revestidos de la misma naturaleza y no cupiera diferencia entre uno y otro."²¹

La tesis de que los planes urbanísticos son actos materialmente administrativos de eficacia general es sostenida por M.S. Giannini,²² que les da un carácter análogo a las órdenes generales de la administración de entrega de mercancías a los desposeídos, apertura y cierre de la época de caza, anuncio de concurso y oposiciones, etcétera.

La afirmación de que los planes urbanísticos son actos materialmente administrativo-normativos ha sido sostenida por Vignocchi-Berti, Alibrandi, Santaniello,²³ y la argumentación principal consiste en que pueden distinguirse en el texto de los planes urbanísticos disposiciones que tienen carácter de generalidad, abstracción, originalidad y obligatoriedad, y otras que son particulares, concretas y derivadas y obligatorias. La coexistencia de ambos tipos de disposiciones en un mismo acto jurídico no autoriza a calificarlo en una u otra forma, según sea el efecto predominante o el núcleo esencial de una actividad, dado que si en un acto jurídico se contienen determinaciones legislativas y administrativas, el jurista sólo debe limitarse a reconocerlo.

¹⁹ Alarcón Segovia, Andrés. *Legislación urbanística federal*, Inédito, p. 21.

²⁰ Sandulli. *Appunti per uno studio sui piani regolatori. Riv. Giur. Edil.*, 1958, II, 132. Benvenuti. *Efficacia ed esecutività dei piani regolatori generali. Rass. Ll.*, 1956, pp. 183, *cit. por Spantigati Federico. Op. cit.*, pp. 135 y ss.

²¹ Spantigati, Federico. *Op. cit.*, pp. 137 y 138.

²² Giannini. *Sull'imputazione dei piani regolatori. Giur. Compl. Cassaz. Civile*, 1950, 882; *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali, Foro H.* 1953, III, 19; *Sulle zone bianche dei piani regolatori, Giust. Civile*, 1955, II, 252, *cit. por Spantigati, Federico. Op. cit.*, pp. 135 y ss.

²³ Alibrandi. *Rassegna di giurisprudenza in materia di norma integrative delle disposizioni del Codice Civile sui rapporti di vicinato. Riv. Giur. Edil.*, 1960, II, 73, *cit. por Spantigati, Federico. Op. cit.*, pp. 133 y 134.

Por otra parte, José Luis Villar Ezcurra, basándose en la teoría de los grupos normativos elaborada por Villar Palasi, sostiene que no es posible considerar los planes de urbanismo como un todo homogéneo y que "en tal sentido resulta forzoso admitir una cierta gradación en las distintas clases de planes urbanísticos existentes, de forma que, desde el plan nacional hasta el proyecto de urbanización, la naturaleza jurídica de estos instrumentos se irá alejando cada vez más de la norma y decantándose hacia el acto administrativo. Se trata en suma de una simple gradación normativa en la que, como todo proceso de transformación, existen zonas de penumbra de difícil catalogación. Tal es lo que acontece en este caso con los planes parciales de ordenación, que parecen encontrarse en el quicio de este proceso".²⁴ A esta teoría nosotros nos adherimos, con la salvedad de que afirmamos que los planes van de predominantemente legislativos, conservando siempre, en lo que corresponde al caso de México, una naturaleza material mixta: legislativo-administrativa.

La última posición, que afirma que los planes urbanísticos no tienen ninguna obligatoriedad jurídica, convierte a éstos en orientaciones a las que pueden o no sujetarse, sin ninguna responsabilidad, las gestiones urbanísticas de gobernantes y gobernados.

De acuerdo con lo expuesto, pueden hacerse, en relación a los planes parciales, las siguientes consideraciones:

a) En primer término, tiene singular importancia definir quién debe aprobar los planes parciales, porque de ahí se sigue si éstos pueden contener disposiciones materialmente legislativas o si, por el contrario, sólo determinaciones materialmente administrativas.

Al respecto, los artículos 13 y 27 de la LDU determina que quien debe aprobar los proyectos de planes parciales es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por cuyo conducto el Presidente de la República ejercerá el gobierno de dicho distrito, según se dispone en el artículo primero de la LODDF.

El Jefe del Departamento es quien tiene a su cargo dicha dependencia, que forma parte de la Administración Pública Federal.

En relación con esta atribución del Jefe del Departamento, nosotros sostenemos que es anticonstitucional porque viola el principio de separación de poderes contenido en el segundo párrafo del artículo 49 de nuestra ley fundamental y en virtud de que el Jefe del Departamento del Distrito Federal sólo puede realizar actos materialmente administrativos, sin excepción, ya que el principio de separación de poderes citado no tiene más excepciones que las plasmadas en la misma Constitución, y que son:

²⁴ Villa Ezcurra, José Luis. "En torno a la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo", en *Revista de Derecho Urbanístico*, año XIII, número 64, Madrid. Julio-agosto-septiembre, 1979.

La prevista en el artículo 29, para el caso de suspensión de garantías.
La prevista en el artículo 131, en materia de comercio exterior.

Los reglamentos administrativos expedidos por el Presidente de la República, en uso de las facultades que le otorga el artículo 89, fracción I de la Constitución, interpretado a la luz de lo que dispone el inciso c) de la fracción VIII del artículo 107 constitucional.

El Consejo de Salubridad General, que, de acuerdo con lo que dispone la primera base de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, tiene atribuciones para dictar disposiciones generales y obligatorias en el país.

b) Los planes parciales no pueden encuadrarse en ninguno de los supuestos expresados en el inciso anterior, por lo que para ajustarse a las disposiciones constitucionales deben contener exclusivamente disposiciones materialmente administrativas. Si el Jefe del Departamento del Distrito Federal los aprueba con determinaciones materialmente legislativas se extralimitaría en sus atribuciones y los planes por lo tanto serían anticonstitucionales; al respecto debemos anticipar que el contenido de los planes, como se desprende del artículo 15 de la LDU, contempla varios aspectos que son materialmente legislativos, como los que se encuentran en los incisos b), c), f), i), j), k), l), m) y n) de la fracción I del referido artículo.

Lo expuesto anteriormente podría subsanarse si dichos instrumentos se incorporan al Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro y se aprueban por el Presidente de la República, o si se modifica la LDU y se otorga al titular del Ejecutivo Federal la facultad de aprobarlos.

c) Es procedente observar que la planeación y regulación de la zona conurbada debe hacerse en el Plan de Ordenación de la misma, lo cual sería de por sí una razón suficiente para incorporar los planes parciales a dicho Plan, dado que el territorio del Distrito Federal está comprendido dentro de la mencionada zona, de acuerdo con las razones expuestas en el inciso c) del número 5 de este artículo.

8. Efectos de los planes parciales

Una vez aprobados, publicados e inscritos en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad, los planes parciales serán obligatorios para los particulares y las autoridades en los plazos que para el efecto se señalen, tal como se dispone en el artículo 28 de la LDU. Es conveniente aclarar que los planes parciales no existen, no pueden surtir sus efectos, ya que técnicamente mientras no hayan sido cumplidas las etapas mencionadas. Como sostenemos al tratar del procedimiento, la inscripción en los registros y la publicación en la Gaceta Oficial y en los periódicos de mayor circulación también tienen carácter de constitutivos, según se desprende de los artículos 22, 27 y 28 de la LDU y 4 de la LGAH.

Hecha la anterior consideración preliminar, a continuación nos referiremos a los efectos de los planes parciales. Como se desprende del precepto citado al principio de este apartado, pueden distinguirse dos tipos de efectos: efectos con relación a las autoridades, y efectos con relación a los particulares o gobernados.

a) Efectos con relación a las autoridades.

En relación con las autoridades, los planes producen los siguientes efectos:

— Obligación de publicarlos en forma abreviada en el DO., en la GO —LDU, artículo 27— y en los diarios de mayor circulación —LGAH, artículo 4—.

— Obligación de proveer a la exacta observancia de los mismos en el ámbito de sus respectivas competencias —LGAH, artículos 5 y 9, fracción V—.

La ejecutoriedad de los planes y de las declaratorias de zonificación primaria y secundaria se deduce de su propia naturaleza y, de su obligatoriedad respecto a las autoridades y respecto a los gobernados. Por ejecutoriedad entendemos, con Juan Carlos Cassagne: "...La facultad atribuida por el ordenamiento jurídico a la Administración pública para disponer la realización o cumplimiento del acto administrativo sin intervención judicial, acudiendo, de ser necesario, al empleo de procedimientos de ejecución para llevarlo a cabo".²⁵

En nuestro derecho, como lo veremos al tratar de los efectos de los planes en relación con los particulares, la administración tiene facultades que afectan indudablemente la esfera jurídica de éstos, sin que para ejercerla requiera acudir a los tribunales.

— Obligación de expedir licencias de construcción, reconstrucción, ampliación o cualesquiera otras relacionadas con predios que resulten afectados, sólo si las solicitudes correspondientes están de acuerdo con el plan —LDU, artículo 29—. Si las correspondientes licencias o autorizaciones no están de acuerdo con los planes serán nulas.

— Obligación a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de tomar las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autoricen operaciones acordes con los planes —LGAH, artículo 15—.

— Obligación para los notarios de sólo dar fe y extender escrituras públicas de los actos, contratos y convenios relativos a la propiedad, posesión, uso o cualquiera otra forma jurídica de tenencia de predios, después de comprobar que las cláusulas relativas a su utilización coinciden con los destinos, usos, reservas y planes inscritos en el Registro del Plan Director y del Registro Público de la Propiedad y del Comercio —LDU, artículos 11 y LGAH, 44 y 46—.

— Obligación para el registrador del Plan Director y para el registra-

²⁵ Cassagne, Juan Carlos. *La Ejecutoriedad del acto administrativo*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1971, p. 53.

dor de la Propiedad de no inscribir ningún acto, convenio o contrato que no se ajuste al Plan Director y a los destinos, usos y reservas establecidos —LDU, artículo 11—.

— Otro efecto de los planes parciales respecto de las autoridades es la obligación de expedir las declaratorias de zonificación que perfeccionen a los planes parciales, ya que aunque el artículo 7 del RZ dice que serán parte del Plan Director y que se contendrán en el Plan General, de ninguna manera estimamos que no puedan emitirse en base a los planes parciales, puesto que, como ya lo hemos visto según el artículo 26 de la LDU, una de las cuestiones que deben contener los planes parciales es la relación de los predios afectados, lo que obviamente implica la asignación de usos y destinos en los términos de la ley y del RZ.

Que las declaratorias de zonificación pueden expedirse en base a los planes parciales se deduce, además, de las siguientes consideraciones:

Como lo hemos visto al tratar del contenido de los planes parciales, el artículo 4, inciso d), del RPP establece como anteproyecto de los mismos el establecimiento y, en su caso, la proposición de modificación de los espacios dedicados al mejoramiento, que a su vez debe ser objeto de declaratoria de zonificación primaria, tal como lo dice la fracción III del artículo 4 del RZ.

Además, las solicitudes de fraccionamiento de terrenos, que se tramitan como plan parcial, según hemos visto, también pueden dar lugar, por ejemplo, a una declaratoria de zonificación secundaria relativa a usos habitacionales o industriales.

A mayor abundamiento, la LGAH, de mayor jerarquía que la LDU, y expedida con posterioridad a ella, señala que las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos se harán por las autoridades que señalen las leyes locales, en virtud de que a partir de la publicación de los planes de desarrollo urbano las áreas y predios en ellos comprendidos quedarán sujetos a las regulaciones de la ley —LGAH, artículos 35 y 36—.

Opinamos, pues, que si bien las declaratorias de zonificación primaria y secundaria pueden emitirse en base a los planes parciales, deben incorporarse al Plan General del Plan Director conforme lo dispone el artículo 7 del RZ.

b) Efectos de los planes parciales en relación con los particulares.

Como ya hemos visto, al respecto, la LGAH dispone, en su capítulo IV, artículo 36, que a partir de la publicación de los planes, los predios y áreas quedarán sujetos a las regulaciones de la misma ley. A su vez los artículos 42 a 45 establecen la obligatoriedad de las declaratorias de reservas, provisiones, usos y destinos que, según interpretación de dichos preceptos, vienen a perfeccionar los efectos de los planes de relación con los particulares; de donde puede interpretarse, basándose en la ley general de la materia, que si bien los planes son vinculatorios para las autoridades por su sola aprobación, publicación e inscripción, res-

particulares sólo lo son a partir de la expedición de las correspondientes declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos.

Sin embargo, de la LDU no se pueden sacar las mismas conclusiones, puesto que, respecto a la obligatoriedad de los planes, encontramos como aplicables los preceptos que a continuación citamos:

El artículo 7, que establece que los destinos, usos y reservas del territorio y de las construcciones, establecidos conforme a las disposiciones de la ley, serán obligatorios para los propietarios y poseedores de los bienes inmuebles, independientemente del régimen legal que los regule.

El artículo 8, que dispone que la determinación de los destinos, usos y reservas de tierras, aguas y bosques son inherentes a la utilidad pública y al interés social que caracteriza la naturaleza jurídica del derecho de propiedad, de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y en el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

El artículo 9 establece que el derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derecho privado de tenencia de predios serán ejercidos de conformidad con las limitaciones y modalidades previstos en la presente ley y de acuerdo con los correspondientes destinos, usos y reservas de las tierras, aguas y bosques que se expidan.

El artículo 10, que dispone que todos los contratos y convenios relativos a la propiedad, posesión, uso o cualquier otra forma jurídica de tenencia de los predios deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de los mismos, las que formarán parte de dichos contratos o convenios; por lo que su no inclusión, o el ser incluidos en contravención a lo señalado en el Plan Director o en los decretos de destinos, usos y reservas establecidos, producirán su nulidad.

El artículo 28 dispone que una vez aprobados, publicados e inscritos en el Registro del Plan Director, como lo establece la ley, los planes parciales serán obligatorios para los particulares y las autoridades en los plazos que para el efecto señalen.

También es aplicable el artículo 39 que establece un efecto importantísimo del Plan Director, que podemos aplicar a los planes parciales, en el sentido de que éstos constituyen la necesaria legitimación de la autoridad para proceder a la expropiación, la limitación de dominio o la ocupación parcial o total, temporal o definitiva de predios o bienes de propiedad particular; cuestión que se podrá lograr mediante la celebración de los convenios correspondientes, la limitación de dominio, la ocupación temporal o la expropiación con apego a las disposiciones constitucionales o legales que sean aplicables. De igual forma, el mismo precepto faculta al Departamento del Distrito Federal para ordenar la desocupación de predios edificados que deban ser demolidos total o parcialmente, así como el retiro de objetos en predios edificados o no que en cualquier forma obstaculicen la ejecución de las obras. El Departamento del Distrito

Federal, sigue diciendo el precepto, podrá celebrar convenios con los afectados.

Otro efecto importantísimo en relación con la propiedad privada lo constituye la determinación en el Plan Director de los destinos, usos y reservas de los predios, así como de las correspondientes construcciones —LDU, artículos 41 y 47—. Este último precepto define lo que debe entenderse por destinos, usos y reservas, correspondiendo al primer contenido la previsión y localización de predios urbanos para el establecimiento de servicios y fines públicos; al segundo, la previsión y localización de predios que deberán ser utilizados para fines particulares, y al tercero, la previsión y localización de predios que tengan por objeto el futuro desarrollo de la ciudad.

El mismo artículo 47 señala que para determinar los destinos, usos y reservas se tomará en cuenta la aptitud natural de los terrenos.

Las definiciones de los destinos, usos y reservas contenidos en el artículo 47 de la LDU coinciden sustancialmente con los conceptos a que se refiere el artículo 37 de la LGAH.

Respecto a la determinación de los destinos, usos y reservas con motivo de los planes, conviene hacer algunas consideraciones que se derivan de la nueva legislación urbanística en relación con el derecho de propiedad privada.

Indudablemente que las reformas al artículo 27 de la CPEUM contienen una nueva orientación de tal derecho, en función de la problemática de los asentamientos humanos. Oscar López Velarde razona así: "La propiedad, como derecho a usar, disfrutar y disponer de un bien, no sólo está limitada por el orden jurídico sino que es una creación del mismo. La ley determina, pues, tanto sus límites como su propio contenido. La propiedad es fuente de obligaciones y, por ende, su uso debe servir para el bien de la comunidad. En esta vinculación social de la propiedad radica la negación del concepto individualista y romanista de la misma."²⁶

En efecto, el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución establece que "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, como objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana", lo que nos deja ver claramente que en nuestro sistema jurídico la propiedad tiene una función social. Sin embargo,

²⁶ López Velarde, Oscar. "Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México", en *Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 11, México, julio, 1979, p. 373.

conviene destacar el término modalidades que emplea el precepto constitucional transcrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado una importante resolución en el sentido de que "...por modalidad a la propiedad privada debe entenderse, el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad... La modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación". Posteriormente sigue diciendo la Corte:

"...Los efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos al propietario, de tal manera que éste no sigue gozando en virtud de las limitaciones estatuidas por el poder legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho".

"...La finalidad que se sigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra cosa que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado que la Nación estime conveniente",²⁷

En consecuencia, la modalidad, que debe ser siempre impuesta con carácter general en una ley, afecta al núcleo mismo de la propiedad: a los derechos de usar, disfrutar y disponer de la cosa, es decir, atañe a la delimitación del contenido intrínseco de ese derecho, a diferencia de otro tipo de limitaciones que no afectan al derecho de propiedad mismo sino que respetando sus contenido esencial limitan las facultades del propietario.

La diferencia de modalidades y limitaciones respecto de la propiedad privada coincide, en cierta manera, con la diferencia entre limitación y límite a que se refiere la doctrina extranjera. Así, por ejemplo, Angel Sustaeta Eluztiza dice: "La noción de limitación estimamos no es como la de límite de esencia en el derecho de propiedad por cuanto cabe éste sin que se dé aquélla. El límite es connatural, la limitación es excepcional al derecho de propiedad..."; y sigue diciendo: "Para Albaladejo los límites son la frontera o el punto normal hasta donde llega el poder del dueño; o sea el régimen ordinario a que está sometido tal poder. Y añade, otra cosa son las limitaciones que procediendo de muchas causas pueden reducir, en casos singulares, el poder que normalmente tiene el dueño sobre la cosa".²⁸

Pues bien, de acuerdo con lo anterior, las disposiciones de la LDU que impliquen modalidades a la propiedad privada serán aquellas que

²⁷ Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo L, pp. 2568 y ss.

²⁸ Albaladejo M. *Instituciones de Derecho Civil*, p. 167 y Sustaeta Eluztiza, Angel, *Propiedad y Urbanismo*, p. 274.

modifiquen, de manera general, el contenido mismo del derecho de propiedad o que señalen las fronteras o el punto normal hasta donde llega el poder del dueño; fronteras que pueden ser variables y posibles de aplicar al caso concreto, si la legislación que las crea así lo determina, por conducto de los planes y declaratorias. Por otra parte, cabe observar que esta figura no ha sido desarrollada en toda su trascendencia en el Derecho urbanístico mexicano, y actualmente para que esta interpretación sea operable se requiere que las modalidades estén contenidas al detalle en una norma material y formalmente legislativa y que su aplicación a casos concretos se decante por medio de actos de la administración —reglamentarios y administrativos—.

Además es pertinente aclarar que en la LDU se utiliza el término limitación, que es distinto del de modalidad, el cual, si se aplica en el contexto de la expropiación, haría prácticamente nugatoria la planeación del desarrollo urbano, por el cuantioso importe de las indemnizaciones que por ellas debería cubrir el Estado.

Debemos abundar sobre esto, indicando que las limitaciones a la propiedad privada, cuando son impuestas de manera específica y concreta, deben ser indemnizables en atención a lo dispuesto por la Ley Federal de Expropiación y por el párrafo segundo del artículo 27 de la propia Constitución, que establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Hay que tomar en cuenta que el concepto de expropiación no solamente se refiere a la privación total de la propiedad de un particular sino que también comprende la limitación al dominio —a la cual nos referimos— y la ocupación temporal.

La propiedad privada tradicionalmente ha sido considerada como un derecho subjetivo de orden civil, pero siguiendo en esto a José Castán Tobeñas debemos sostener que:

"...No por puro eclecticismo, sino como consecuencia del fundamento de la propiedad y de su doble elemento individual y social —que tan insistentemente hemos destacado— hay que considerar al derecho de propiedad privada como un derecho subjetivo al que va ligada necesariamente una función social o, lo que es igual, un derecho subjetivo establecido fundamentalmente para proteger el interés particular del propietario, pero que satisface a la vez sus intereses públicos y está subordinado a la realización del bien común. Como dice Pu-gliatti en el Derecho de Propiedad se reconoce y garantiza primordialmente el interés del propietario, si bien a un mismo tiempo puede ser utilizado este derecho como instrumento para la actuación, en situaciones determinadas, de intereses públicos y concretos.

"No es, así, la propiedad una función social; es un derecho subjetivo vinculado a los fines naturales y personales del hombre, pero al

cual va ligado no circunstancialmente, sino necesariamente, una función social de contenido muy complejo, pero constituida en esencia por los deberes, negativos y positivos que el vivir social y el bien común imponen al propietario en beneficio de la comunidad."²⁹

Las declaratorias que se establecieron en la LGAH y se reglamentaron en la LDU y en el RZ son instrumentos por medio de los cuales se imponen a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, es decir, definen cuál es el contenido del derecho de propiedad, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM.

Reconocemos el derecho de propiedad, en el contexto del derecho mexicano, como una garantía del gobernado a la cual tiene derecho para realizar sus fines personales lícitos; sin embargo, debe fijarse el contenido del mismo a fin de que sea operante la función social que le es consubstancial. De aquí que uno de los principios fundamentales del Derecho urbanístico sea el delimitar el derecho de propiedad y enmarcar los derechos reales y personales que tengan relación con ella, de acuerdo con los requerimientos de la colectividad.

Para concluir este tema tan importante, conviene citar nuevamente a Castán Tobeñas, que dice que "claro es, sin embargo, que la propiedad privada que hemos de mantener a todo trance y acaso restaurar, es la propiedad humana, natural y social a la vez, no la propiedad de signo individualista, modelada según la estructura jurídica de la *plena in re potestas* ilimitada y posiblemente abusiva, de las concepciones clásicas y las estructuras capitalistas".³⁰ Afirmación a la cual nos adherimos por considerar que el derecho que está no solamente protegido por las garantías constitucionales de propiedad, sino profundamente inmerso en la naturaleza del hombre es el de la propiedad personal, en la que deben coexistir armónicamente los intereses de la persona y de la propiedad.

Este es el derecho que deben contemplar los planes parciales, de manera que, por una parte, se respeten las garantías del gobernado previstas en la Constitución, que están profundamente ligadas al hombre, y, por la otra, se defina el derecho de propiedad dentro de los límites que el Estado fije atendiendo a la conjugación de las funciones personales y sociales que el referido derecho debe tener.

No es posible sostener el principio de una propiedad absoluta e irrestricta, cuya limitación se deriva del ingenio y la capacidad de su titular, ni tampoco la abolición de la propiedad en aras de un colectivismo exaltado. La primera postura conduce al libertinaje y al individualismo más radical e impide que la persona realice sus fines sociales; en tanto que

²⁹ Castán Tobeñas, José. *La propiedad y sus problemas actuales*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1963, p. 84; Pugliatti, *La propieta del nuevo Diritto*, p. 141, cit. por Castán Tobeñas, José. *Idem*.

³⁰ Castán Tobeñas, José. *Op. cit.*, p. 131.

la segunda desembocaría en un totalitarismo en el que la persona se disuelve frente a una especie de alma colectiva, como la que plantea Gierke. En ambos casos se anula el equilibrio que debe existir entre lo personal y lo social.

9. Procedimiento de elaboración, modificación o cancelación de los planes parciales

El procedimiento de elaboración de los planes parciales está regulado en los artículos 24 a 28 de la LDU y 5 a 19 y 21 del RPP.

a) Los procedimientos que la LDU determina para la elaboración de los planes parciales son relativamente sencillos, y sin embargo se hacen muy complicados en el RPP. Esto dificulta sobremanera la elaboración de dichos instrumentos, que tienen una gran importancia para regular el desarrollo urbano del Distrito Federal.

b) Merece un comentario especial el penúltimo párrafo del artículo 18 del RPP que dispone que si el Jefe del Departamento del Distrito Federal aprueba el proyecto definitivo, éste tendrá el carácter de plan parcial, debiendo procederse de inmediato a su publicación e inscripción en los términos del artículo 27 de la ley, salvo en el caso a que se refiere el artículo 19 del reglamento. A este respecto llamamos la atención, ya que el párrafo mencionado se encuentra redactado de tal manera que implica la posibilidad de que el Jefe del Departamento del Distrito Federal no apruebe el proyecto definitivo, con lo cual no surtirán efecto alguno todos los complicadísimos trámites hechos con antelación, y esto a pesar de que el anteproyecto de plan parcial haya sido aprobado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal en los términos del artículo II del RPP, que dispone que la Dirección General de Planificación someterá al acuerdo de dicho Jefe el anteproyecto de plan parcial, las opiniones y el dictamen que menciona el artículo 10 del propio reglamento, cuando la importancia del caso lo amerite.

c) Por último queremos comentar la importancia que tiene el registro de los planes parciales, en el contexto de la legislación urbanística del Distrito Federal. Resulta aplicable al respecto el artículo 27 de la LDU, que ya mencionábamos en otro apartado del presente ensayo, y que dispone que aprobado el proyecto por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, aquél tendrá la calidad de plan parcial, se hará de él una publicación abreviada en el DO y en la GO y se inscribirá en un plazo no mayor de 10 días en el Registro del Plan Director y en Registro Público de la Propiedad y del Comercio, para que a partir de la fecha de su inscripción surta los efectos previstos por la ley.

Del anterior precepto deducimos que para que se considere que el

plan parcial existe es indispensable que se reúnan los tres requisitos que señala el precepto mencionado, a saber: que el proyecto haya sido aprobado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, que haya sido publicada la versión abreviada en la forma ya precisada y que haya sido inscrito el plan en los registros del Plan Director y Público de la Propiedad y del Comercio. Afirmamos pues, en consecuencia, que no existirá plan parcial sin que se hayan reunido los tres requisitos mencionados, que conjuntamente son constitutivos del plan.

A este respecto, Guillermo Colín Sánchez dice:

"El registro del Plan Director es obligatorio y constitutivo. Es obligatorio por disposición expresa de la ley; es constitutivo porque la inscripción constituye una *condictio sine qua non* para la producción de los efectos consiguientes. Parece ser, además, que no hay otra alternativa; puesto que si el mencionado registro fuese puramente declarativo, carecería de relevancia alguna, puesto que sus contenidos deben ser dados, previamente, a la publicidad, a través del Diario Oficial de la Federación y de la Gaceta del Departamento del Distrito Federal.

"En el problema planteado debe quedar claro que el acto o actos previstos en los planes no se perfeccionan con el registro; lo que ocurre es que, en tanto dichos actos no se inscriban, no habrá lugar a efecto legal alguno."³¹

Nosotros agregamos que en tanto los planes parciales no se aprueben por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, no se publiquen en forma abreviada en el DO y en la GO y no se inscriban en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, no habrá lugar a efecto legal alguno.

Por lo demás, estamos de acuerdo con el actual Director del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, en el sentido de que en el Registro del Plan Director se revelan los principios registrales tales como el de publicidad, el de legalidad, el de fe pública registral, el de rogación y el de oportunidad.

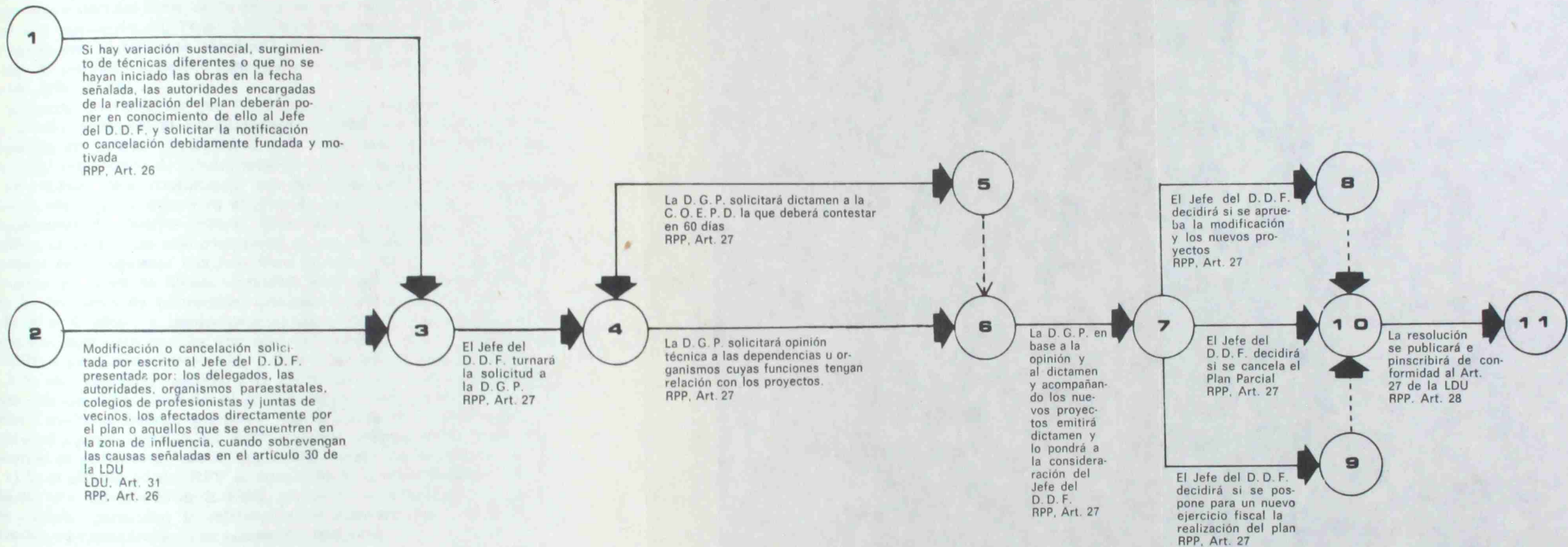
Veamos a continuación los flujogramas en los que expresamos el procedimiento para la aprobación de los planes parciales y el procedimiento para su modificación o cancelación.

10. *Procedimientos de realización de los planes parciales*

Además del procedimiento de aprobación, modificación o cancelación de los planes parciales a que se refiere el punto anterior, el RPP com-

³¹ Colín, Sánchez, Guillerom. *El procedimiento registral de la propiedad*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979, p. 363.

PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACION O CANCELACION D E LOS PLANES PARCIALES



Asimismo se hace referencia a la inscripción del plan en el Registro del Plan Director y se dice que en dichos casos se hará la anotación correspondiente.

11. Procedimiento del recurso de inconformidad

De acuerdo con lo que dispone el artículo 32 de la LDU, el RPP en su capítulo quinto, regula el procedimiento del recurso de inconformidad.

Al respecto cabe hacer las siguientes consideraciones:

a) El artículo 32 del RPP determina que el plazo para la interposición del recurso de inconformidad es de 15 días, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación del plan o de la resolución de modificación o cancelación del mismo.

Esta disposición es anticonstitucional dado que contraviene lo determinado en la fracción VIII del artículo 26, según la cual los planes parciales deben indicar el plazo para que los afectados presenten sus inconformidades. De acuerdo con la fracción citada, este plazo debe señalarse en cada uno de los planes parciales y no en el reglamento.

b) El recurso de inconformidad deberá interponerse por escrito ante la Dirección General de Planificación, sin sujetarse a formalidad alguna, siempre y cuando se llenen los requisitos señalados por el artículo 33 del RPP.

c) Una vez recibido el escrito de inconformidad, la Dirección General de Planificación lo admitirá o lo rechazará, en su caso, por extemporáneo, y señalará día y hora para la celebración de una audiencia, dentro de los quince días siguientes a la fecha de admisión de la inconformidad—RPP, artículo 44—, y dentro de los diez días siguientes a la verificación de la audiencia formulará el dictamen correspondiente que someterá a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien resolverá en definitiva.

d) Cabe observar que tanto la LDU como el RPP determinan la procedencia del recurso de inconformidad exclusivamente en lo que se refiere a los planes parciales.

Por lo anterior, se desprende que sólo este instrumento afecta los derechos de los gobernados, dado que si la LDU previera que también los afectaría el Plan General, esta ley sería violatoria de la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 Constitucional; y si, en caso contrario, el Plan General los afectara independientemente de lo que dispone la LDU, el mismo sería violatorio de las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra ley fundamental.

12. Conclusiones

Como conclusión de este ensayo, hacemos las siguientes consideraciones:

a) El Derecho urbanístico reviste una singular importancia en nuestra época y debe estar íntimamente vinculado con el urbanismo. Al respecto Martín Bassols afirma que “ante el predominio de las soluciones de orden eminentemente técnico que propugna fundamentalmente el Urbanismo, entendido como fórmula de actuación y de configuración de una realidad, el Derecho no puede limitarse a ser un mero y simple ropaje o instrumentación formal, sino que debe aspirar a imprimir soluciones de justicia material y asegurar la realización de un Urbanismo congruente con las exigencias y necesidades comunitarias”.³²

b) Para poder integrar de una manera sistemática las diversas normas que regulan el Derecho urbanístico, nos adherimos a la teoría estructural del mismo, formulada por Andrés Alarcón Segovia.

c) La planeación de los asentamientos humanos requiere de un sistema armónico integrado por distintos planes, entre los cuales se encuentran los planes parciales.

d) El objeto del Plan General es llevar a cabo el ordenamiento coherente y sistemático de todo el territorio del Distrito Federal.

e) Los planes parciales constituyen un instrumento primordial para ordenar el desarrollo urbanístico del Distrito Federal; y están esencialmente vinculados al Plan General, de tal manera que no podrían concebirse aisladamente del mismo.

f) Los planes parciales están encaminados al cumplimiento de uno o varios de los objetivos señalados por el Plan General.

g) Los planes parciales están subordinados al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro y al Plan General del Distrito Federal.

h) A los planes parciales deben subordinarse las declaratorias de zonificación y las acciones de gobernantes y gobernados.

i) El contenido formal o documental de los planes parciales debe ajustarse a lo que determina el artículo 26 de la LDU.

j) El contenido material o sustantivo de los planes parciales deberá referirse a los extremos contenidos en el artículo 15 de la LDU.

k) Los planes parciales son actos materialmente administrativo-legislativos.

l) La atribución que otorga el artículo 27 de la LDU al Jefe del Departamento del Distrito Federal de aprobar los planes parciales es anticonstitucional, dado que el contenido de éstos de acuerdo con la LDU es, en parte, materialmente legislativo.

³² Bassols Coma, Martín. *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español 1812-1956*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1973, pp. 47 y ss.

m) Toda la planeación y regulación de la zona conurbada debe hacerse en el plan de ordenación de la misma, por lo cual, dado que esta zona comprende al Distrito Federal, deben incorporarse a este instrumento los planes parciales.

n) Los efectos principales que producen los planes parciales sobre las autoridades son: publicidad, obligatoriedad, ejecutoriedad y legitimación de expropiaciones.

o) Los efectos de los planes parciales en relación con los particulares se perfeccionan por medio de las declaratorias de zonificación previstas en la LDU y en el RZ y son: obligatoriedad y legitimación de expropiaciones.

p) La propiedad privada es un derecho inherente a la persona humana que debe tener una función social.

q) El Estado tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, que en el caso del derecho urbanístico se establecen por la legislatura y se imponen por medio de los planes y las declaratorias.

r) El procedimiento administrativo para la aprobación, modificación o cancelación de los planes parciales, contenido en la LDU, es simple y satisface los requerimientos de operatividad, a diferencia del procedimiento regulado en el RPP, que es complicado e ineficiente.

s) El tratamiento de los planes parciales y de otras instituciones jurídicas jurídicas hecho por la LDU y sus reglamentos es asistemático, confuso, contradictorio en algunos puntos y poco funcional, por lo que es recomendable que se sustituyan por otros ordenamientos que se adecúen a las necesidades de la planeación urbana.

DOCTRINA II

SECCIÓN ESPECIAL