



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGON

**MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 74 DE LA LEY
DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO
FEDERAL RELACIONADO CON EL CAMBIO
DE USO DE SUELO EN BENEFICIO DE LOS
ADULTOS MAYORES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

SAAVEDRA MORALES MARIO ARTURO

**ASESORA: MAESTRA JANETTE YOLANDA
MENDOZA GÁNDARA**



MÉXICO

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A mis padres Genoveva y José Guadalupe:

Por estar conmigo en todo momento, y enseñarme entre otras cosas que la lealtad, la gratitud y la honestidad son valores que durante toda mi vida, invariablemente los debo llevar presentes. Ustedes son mi ejemplo a seguir.

A mis hermanos Marco y Guadalupe:

Por alentarme para continuar en este camino, y porque cuando los necesito siempre han estado ahí. Los quiero mucho.

A Ger:

Por ser una hermana increíble, gracias por apoyarme y por confiar en mí.

A Jessy, Marifer y Frida:

Por darle un sentido muy especial a mi vida. Las quiero.

† Tío Nabor Saavedra:

El presente trabajo comenzó bajo tu visión crítica y objetiva; sin embargo, tu indudable capacidad profesional no se compara con el cariño y el afecto que me demostraste durante más de 26 años. Gracias.

A Denys Torres, Juan Pablo Quintero y Daniel García:

Porque en diferentes momentos y bajo diversas circunstancias me han demostrado una amistad sincera y a prueba de todo, no necesito decir más.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Una institución a la cual le debo prácticamente todo, desde que me aceptaron en 1994 en el **Colegio de Ciencias y Humanidades (Sur)** donde pase momentos verdaderamente especiales y en donde forjé mi base ideológica. Hasta mi formación profesional en la Facultad de

Estudios Superiores Aragón (siempre recordada como ENEP), en donde tuve la dicha de estudiar en la mejor carrera de todas, apoyado siempre por profesores comprometidos con la formación de nosotros, y llevando en todo momento el estandarte de la Universidad. Por ello, me considero orgulloso de ser universitario y un privilegiado al cursar la licenciatura en las aulas de la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

A la Mtra. Janette Yolanda Mendoza Gándara:

Por confiar en este proyecto y sobre todo, por la paciencia y el tiempo dedicados a la constante revisión y oportunas correcciones que requirió, además del pequeño inconveniente que hubo que sortear; su guía fue fundamental. Gracias por todo maestra.

Lic. Gerardo Hurtado Montiel:

Con gran respeto y admiración, de manera inobjetable, uno de los mejores profesores que he tenido. Su constancia y determinación académica y profesional no dejó lugar a dudas de que la profesión que elegí fue la indicada.

Lic. Jorge L. Vargas Cruz:

Por confiar en mí al brindarme la primera oportunidad profesional aún sin conocerme; además de contar con su amistad.

A mis amigos y compañeros de generación:

Resulta difícil recordar los nombres de todos, pero es fácil recordar los momentos divertidos y complicados que pasamos juntos. Les mando un abrazo.

A Dios:

Porque no importa la manera en que lo nombremos, o el grado de fe que tengamos. Estoy seguro de que primero debemos creer en nosotros mismos, después, esa fe y todo lo que conlleva se puede llamar y se le puede dar el sentido que cada uno quiera.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	IV
-------------------	----

CAPÍTULO 1

LA PERSONA Y EL DERECHO

1.1	Concepto de Persona.....	1
1.1.2	Persona Física y Persona Moral.....	3
1.2	Derechos y Obligaciones de los Particulares.....	8
1.3	Concepto de Derecho Objetivo y Subjetivo.....	13
1.4	Derecho Público y Derecho Privado.....	15
1.5	Derechos Fundamentales.....	22
1.5.1	Bases Constitucionales de los Derechos Fundamentales.....	26
1.5.2	Los Derechos Fundamentales Frente a Terceros (particulares).....	32

CAPÍTULO 2

PANORAMA GENERAL DE LOS ADULTOS MAYORES

2.1	Elementos de Orden Conceptual.....	35
2.2	Principios de la O.N.U. en Favor de los Adultos Mayores.....	39
2.3	Problemática de los Adultos Mayores.....	46
2.3.1	Factor Salud.....	47
2.3.2	Factor Alimentación.....	55
2.3.3	Factor Socioeconómico.....	61
2.3.4	Entorno Familiar.....	68
2.4	Derechos de los Adultos Mayores.....	71
2.5	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal.....	77

CAPÍTULO 3

INSTRUMENTOS PARA EL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1	Historia del Desarrollo Urbano en el Distrito Federal.....	82
3.2	Marco Constitucional.....	88
3.3	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.....	93
3.3.1	Programa General de Desarrollo Urbano.....	98
3.3.2	Programa Delegacional de Desarrollo Urbano.....	110
3.3.3	Programa Parcial de Desarrollo Urbano.....	113

CAPÍTULO 4

REFORMA AL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO EN BENEFICIO DE LOS ADULTOS MAYORES

4.1	El Derecho Urbanístico.....	117
4.1.1	Concepto.....	119
4.1.2	Características.....	123
4.2	Licencias, Permisos o Autorizaciones.....	125
4.2.1	Licencias, Permisos o Autorizaciones en Materia de Uso de Suelo.....	129
4.2.1.1	Certificaciones en Materia de Uso de Suelo.....	135
4.3	Autoridades Competentes en Materia de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal.....	140
4.4	La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.....	143
4.4.1	Objetivos.....	144
4.4.2	Funciones.....	146
4.5	El Artículo 74 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.....	160

4.6 Propuesta de Modificación al Artículo 74 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.....	164
CONCLUSIONES.....	169
FUENTES CONSULTADAS.....	174

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los grupos vulnerables en general, tiene que ver con la falta de oportunidades (sobre todo en el ámbito laboral) donde los obstáculos que deben superar son constantes y de diversa índole. Obviamente que cada grupo presenta características distintas, por lo que las acciones o los programas a realizar deberán ser acordes con las dificultades que se presentan. Sin embargo, considero que uno de los grupos más desprotegidos en el ámbito social, económico y cultural es el de los adultos mayores.

El presente trabajo tiene como propósito fundamental el ofrecer una alternativa de solución a la problemática que enfrentan los adultos mayores en materia laboral, y que evidentemente genera dificultades económicas y sociales para ellos. Al respecto, considero necesario dividirlo en cuatro capítulos, integrando en el primero de ellos los conceptos de persona, persona física y moral, derechos y obligaciones de los particulares, derecho objetivo, subjetivo, público y privado; así como un estudio de los derechos fundamentales, toda vez de que reviste gran importancia al tratarse de aquellos derechos subjetivos que tienen los seres humanos, y que se vinculan principalmente con la dignidad humana.

El segundo capítulo se denomina "Panorama General de los Adultos Mayores", y engloba entre otras cosas los elementos de orden conceptual, el panorama internacional, los diversos factores que se encuentran presentes en la vida cotidiana de este grupo, los derechos de los adultos mayores, y un apartado referente a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal.

El tercer capítulo tiene como título "Instrumentos para el Desarrollo Urbano en el Distrito Federal", e inicia con la historia del desarrollo urbano en la ciudad. Por otro lado, resalto la importancia que representa el marco constitucional para el control de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, derivada fundamentalmente de reformas y adiciones a los artículos 27

tercer párrafo, 73 fracción XXIX-C y 115 fracciones IV y V de la Constitución Política, dándole presencia por su ámbito de autoridad a todas las instancias de gobierno.

Por lo que corresponde al Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano se constituye como uno de sus instrumentos rectores más importantes en materia de planeación urbana. Publicada el 29 de enero de 1996, esta ley trata de incluir una visión completa sobre el desarrollo, el papel de la administración pública, la planeación democrática, la participación de la sociedad civil y el desarrollo regional.

Además de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el desarrollo urbano en nuestra ciudad se complementa con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los programas delegacionales y los programas parciales de desarrollo urbano.

El programa general contiene entre otras cosas la estrategia, objetivos, clasificación del suelo y áreas de actuación en la ciudad, así como los instrumentos de planeación, regulación, fomento, etc., en materia de desarrollo urbano.

Los programas delegacionales son aquellos que contienen la zonificación de los usos del suelo y tienen como finalidad precisar y complementar los planteamientos del programa general al interior de cada delegación política.

Finalmente, los programas parciales son los que se refieren a cualquier tipo de programa planteado con el fin de establecer regulaciones más específicas sobre determinadas zonas.

El último capítulo “Reforma al Artículo 74 de la Ley de Desarrollo Urbano en Beneficio de los Adultos Mayores”, contiene en primer lugar un análisis sobre el derecho urbanístico como una disciplina relativamente nueva en el derecho mexicano; de hecho, es en España en donde diversos autores se han ocupado de desarrollar a profundidad este tema. En ese orden de ideas, si bien el derecho urbanístico no ha sido contemplado del todo en los programas de

estudio en México, en este apartado menciono diferentes conceptos y características sobre esta disciplina, tratando de explicarla básicamente dentro del contexto de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

Otro de los apartados tiene que ver con el tema de los permisos, licencias y autorizaciones, tomando en cuenta que gran parte de las peticiones de los particulares hacia la autoridad en materia administrativa, tiene que ver con alguno de estos conceptos, los cuales, a través de la práctica y la costumbre, la mayoría de las ocasiones ya son considerados como sinónimos por la misma autoridad. De igual modo, se analizan los permisos, licencias y autorizaciones en materia de desarrollo urbano.

Uno de los aspectos más relevantes en este capítulo se refiere a las certificaciones en materia de uso de suelo, toda vez de que se trata del documento oficial expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para identificar el tipo de uso de suelo para determinada zona.

Por otro lado, el papel que juegan las autoridades de la ciudad en materia de desarrollo urbano es determinante. Por ello, cito los objetivos, funciones y facultades que la legislación les otorga.

Finalmente, explico de manera general el contenido del artículo 74 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y presento la propuesta de modificación al mismo, la cual se constituye como una alternativa de desarrollo hacia un sector que ha sido marginado por nuestra sociedad, simplificando la obtención del uso de suelo con el propósito de establecer un negocio.

Este trabajo deja en claro cuales son las necesidades reales de los adultos mayores, y de alguna manera, muestra un panorama amplio de lo que representa el problema del envejecimiento no sólo en nuestro país sino a nivel mundial; lo cual, aunado a la deficiente planeación del desarrollo, produce efectos negativos en la calidad de vida de este grupo, por lo que es preciso buscar soluciones viables para evitar que se agudice su situación.

CAPÍTULO 1

LA PERSONA Y EL DERECHO

1.1 Concepto de Persona

En términos generales, persona es todo ente al que se reconoce capacidad para ser sujeto de derecho.

A pesar de lo que la palabra “persona” significa para el derecho, su sentido no es únicamente jurídico. Por el contrario, su origen no tiene nada que ver con esta disciplina.

En Roma, la palabra “persona” designaba, en sentido recto, la máscara (dramatis personae) que usaban los actores en escena. El propósito de la máscara era hacer la voz del actor vibrante y sonora. Poco después, “persona” pasó a designar al propio actor enmascarado, es decir, al personaje, de tal manera que “personae” llegó a significar “las personas del drama”, los personajes. “De aquí se empleó en sentido figurado, para expresar el papel que un individuo podía representar en la sociedad, por ejemplo, la persona como padre de familia, como su hijo, como su tutor, etcétera”.¹

En este orden de ideas, podemos observar que “persona” significaba: 1) el personaje que es llevado a escena; y 2) el actor que lo caracteriza. Aquel que realiza un papel, que actúa como alguien, que representa a alguien o hace las veces de él. De esta forma tenemos que la persona (un actor enmascarado) personifica a alguien (originalmente, a los personajes de la obra).

¹ PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo, Derecho Romano I, Segunda Edición, Mc Graw-Hill, México 1998, P. 31.

Los actos jurídicos en el escenario jurídico son hechos por personajes. En el derecho Romano, Gayo, al describir a las personas, señala sus características y cualidades, es decir, su status. De esta manera se desprende que "persona legitima" significa "alguien jurídicamente calificado para actuar en juicio". El conjunto de derechos y facultades de un individuo formaba su status; por lo que de manera imperceptible comienza a significar más que "personaje", alguien capaz de actuar, alguien capaz de tomar parte en actos jurídicos.

"El término persona (...) es usado por los juristas clásicos con la significación exclusiva de homo, incluso los esclavos también son llamados personae. No obstante el esclavo también es llamado res (cosa). El concepto de persona, como sujeto capaz de derechos y obligaciones, es moderno." ²

Eduardo García Maynez³ define a la persona como todo ente capaz de tener facultades y deberes.

Actualmente, y desde mi punto de vista, la definición más clara y concreta de la palabra persona es la que proporciona Rafael Martínez Morales al señalar que: "Jurídicamente, se designa con este término todo ente al que la Ley ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones. Está considerado por algunos tratadistas no sólo como un concepto jurídico fundamental, sino también como el primer objeto del derecho, en virtud del cual se ha establecido todo orden jurídico." ⁴

El concepto de persona tiene una larga historia, es el fruto de una lenta y fatigosa elaboración conceptual, en la cual se refleja toda la historia de la dogmática y la experiencia jurídica. En la actualidad, "persona jurídica" se refiere

² Idem.

³ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Cuadragésimo Novena Edición, Porrúa, México 1998, P. 271.

⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 1º y 2º curso, Oxford University Press México, S.A. de C.V., México 2001, P. 30.

básicamente a una entidad dotada de existencia jurídica susceptible de ser titular de derechos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas.

1.1.2 Persona Física y Persona Moral

Los conceptos de persona física y persona moral pueden variar de un autor a otro, sin embargo, al entrar al estudio de ambos, nos damos cuenta que las características de cada uno de ellos hace posible que la distinción sea fácil de advertir, aún cuando exista una variedad de conceptos al respecto.

Martínez Morales define a la persona física como “todo ser humano jurídicamente considerado como aquel al que la ley ha dotado de derechos y obligaciones”,⁵ aunque en un sentido amplio, podemos considerar persona física a cualquier individuo de la especie humana, incluso, de forma prácticamente unánime, se puede considerar que todos los seres humanos son personas físicas.

En este sentido, persona física corresponde al sujeto jurídico individual, es decir, al hombre, en cuanto tiene obligaciones y derechos.

Es importante subrayar que para la jurisprudencia romana, persona no es homo. Persona es el homo que actúa o hace su parte. Sin duda existe cierta relación entre persona y homo. Sin embargo, como expuse en el apartado anterior, en todo momento persona presupone un "rol", un "personaje" un "actor". Es verdad que la palabra persona se aplica a esclavos, sin embargo, esto sucede con poca frecuencia.

De igual manera, ¿qué es lo que hace que un ente sea persona? la respuesta se encuentra en el orden jurídico positivo. El status de una persona física depende del orden jurídico que lo otorga. Así, por ejemplo, a determinados

⁵ Idem.

hombres, el orden jurídico romano concedía un cierto número de derechos y facultades que constituían su *status libertatis*, *status civitatis* o *status familiae*.⁶ El *status* (la cualidad jurídica) con el que alguien podría ser investido, no era sino un conjunto de derechos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas los cuales eran siempre referidos a la libertad, a la ciudadanía, o a la familia.

Asimismo, es importante mencionar que para entender de mejor manera el concepto de persona física, es preciso señalar que los atributos de las mismas son los siguientes: 1. Capacidad; 2. Estado Civil; 3. Patrimonio; 4. Nombre; 5. Domicilio y, 6. Nacionalidad.

La ley impone y reglamenta todas y cada una de las características mencionadas, sin que quede exclusivamente al poder de la voluntad del sujeto crearlas o extinguirlas. Para algunos atributos, como son el patrimonio, el domicilio y la nacionalidad, se reconocen ciertos efectos a la voluntad, por ejemplo, el patrimonio puede ser transmitido o modificado mediante acto jurídico.

Para el domicilio, puede existir el domicilio convencional (el que se designa para el cumplimiento de ciertas obligaciones). O bien, el que se impone a ciertas personas como los cónyuges, militares en servicio activo, o los sentenciados a sufrir una pena privativa de la libertad.

Respecto a la nacionalidad, ésta es impuesta cuando se trata de la nacionalidad de origen; pero la que se obtiene por naturalización supone, generalmente, la aceptación o solicitud del interesado, es decir, involucra una manifestación de la voluntad.

En los demás atributos de la persona, consistentes en la capacidad, estado civil y nombre, la voluntad puede en ciertos casos crearlos, modificarlos o extinguirlos, como ocurre en los casos de matrimonio, divorcio y adopción.

⁶ PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo, op. cit. P. 42.

La capacidad de goce y ejercicio no dependen de la voluntad de la persona, sino que son atributos impuestos por la ley.

Por lo que se refiere al nombre de las personas, éste es atribuido independientemente de la voluntad del sujeto.

En relación con las personas morales (también llamadas colectivas), se trata de agrupaciones o establecimientos creados por el Estado o un particular, con existencia jurídica propia y que pueden ser sujetas de derechos.

También se dice que es la “agrupación de individuos a la que, en cuanto tal, la ley ha reconocido capacidad jurídica independiente de la de sus integrantes, para adquirir derechos y contraer obligaciones.”⁷

Al respecto, una de las teorías más difundidas acerca de las personas morales es la de la ficción, cuyo representante más ilustre es el jurista alemán Savigny, el cual llega a la conclusión de que las llamadas personas morales “son seres creados artificialmente, capaces de tener un patrimonio”. El razonamiento de Savigny obedece a que considera que una persona es todo ente capaz de obligaciones y derechos; derechos solo pueden tenerlos los entes dotados de voluntad; por tanto, la subjetividad jurídica de las personas colectivas es resultado de una ficción ya que tales entes carecen de albedrío.

La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones aún cuando no pueda por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas. La persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos, pero como ente ficticio, se haya completamente fuera del terreno de la imputabilidad; los actos ilícitos solo pueden ser cometidos por los individuos que forman parte de ella.

⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., op. cit. P. 30.

El artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal establece cuáles son personas morales:

- I.** La Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;
- II.** Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III.** Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV.** Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V.** Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI.** Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.
- VII.** Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

De igual manera, las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución.

Es importante mencionar que las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos, y se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos.

Las personas morales tienen los siguientes atributos; Capacidad, Patrimonio, Denominación o razón social, Domicilio y Nacionalidad.

La mayoría de los atributos entre la persona física y moral coinciden entre sí, con excepción de lo relacionado con el estado civil, que sólo puede darse en las personas físicas ya que deriva del parentesco, del matrimonio, del divorcio o del concubinato.

Así pues, y tomando en cuenta específicamente la capacidad de las personas físicas, la capacidad de las personas morales se distingue de la de las personas físicas en dos aspectos: a) En las personas morales no puede haber incapacidad de ejercicio, toda vez de que ésta depende exclusivamente de circunstancias propias e inherentes al ser humano, tales como la minoría de edad y; b) En las personas morales la capacidad de goce está limitada en razón de su objeto, naturaleza y fines.

En cuanto al patrimonio de las personas morales, cualquiera que sea su objeto y finalidades deben tener la posibilidad jurídica de adquirir bienes, derechos y obligaciones relacionados con sus fines. Existen algunas entidades como las sociedades civiles o mercantiles que por su naturaleza misma requieren para constituirse un patrimonio.

La denominación de las personas morales equivale al nombre de las personas físicas, en este sentido, la ley regula expresamente su denominación.

En cuanto al domicilio, el Código Civil establece en su artículo 33:

- “Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración”.

- “Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal, pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se considerarán domiciliadas en el lugar donde los hayan ejecutado, en todo lo que a estos actos se refiera”.
- “Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales”.

La nacionalidad de las personas morales se determina de acuerdo con el artículo 8° de la Ley de Nacionalidad, tomando en cuenta dos factores: que se hayan constituido conforme a las leyes mexicanas y que, además, establezcan su domicilio legal en el territorio de la República.

1.2 Derechos y Obligaciones de los Particulares.

Una vez desglosados los conceptos de persona, persona física, y persona moral, además de analizar las características de cada una de ellas, se puede deducir que al existir dentro de un estado de derecho, las personas son sujetas de derechos y obligaciones de acuerdo con la ley. En este caso, y atendiendo a la naturaleza del presente trabajo, únicamente me referiré a los derechos y obligaciones de los particulares en materia administrativa.

Diversos autores como Gabino Castrejón señalan que los principales derechos públicos subjetivos de los particulares concernientes a la administración pública son:⁸

⁸ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E., Derecho Administrativo II, Segunda Edición, Cárdenas Editor Distribuidor, México 2002, P. 206.

1. Derechos de los administrados al funcionamiento de la Administración y a las prestaciones de los servicios administrativos.
2. Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración.
3. Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la Administración.

No hay discusión en cuanto a los dos primeros, ya que en primer término la actividad del Estado tiende esencialmente a la prestación de servicios públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas; y por lo que corresponde al segundo, se deriva del principio de legalidad que deben de revestir los actos de la Administración Pública con apego a las garantías constitucionales que consagra nuestra Carta Magna.

Sin embargo, cuando se habla de la reparación del daño por parte de la Administración, nos encontramos con lo que establece el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal que a la letra dice: “El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.”

En este sentido, se advierte en este precepto, que el Estado no tiene una obligación directa de indemnización, sino subsidiaria.

También es importante señalar que podemos encontrarnos con el supuesto en el cual la Administración realiza una actividad que satisface directamente el interés general e indirectamente un interés individual. En este caso, el particular no puede exigir el cumplimiento de la actividad de que se trata; tiene sólo un interés pero no un derecho.

Gabino Fraga aclara que: “Cuando la ley previene actividades de la Administración directamente encaminadas a satisfacer intereses particulares, como cuando se establecen los servicios de correos y telégrafos, cuando se crea el servicio de patentes y marcas, cuando se determina que la Administración otorgará concesiones a los particulares para la explotación de bienes de propiedad nacional, etc., surge la cuestión de determinar cuál es el carácter jurídico de las relaciones de los particulares con la Administración (...) Para precisar lo conviene distinguir dos momentos: el primero, antes de que el particular haya solicitado la prestación; el segundo, cuando el particular lo solicita.”⁹

En primera instancia, el particular a pesar de no tener una relación especial con la Administración; si se encuentra dentro de una situación jurídica que al ser abstracta e impersonal, se convierte en una situación jurídica general.

Igualmente, Fraga señala que “esta caracterización no llega a dar una idea exacta de la posición que guarda el particular y por esa razón tratando de precisarla se puede lograr ese objeto, considerando que el particular tiene una simple expectativa que puede denominarse una situación jurídica eventual o como se ha llegado a definir, dentro de la doctrina civilista de la retroactividad de las leyes una “situación jurídica abstracta” (...) La situación jurídica abstracta se caracteriza porque está desprovista de consecuencias prácticas para su beneficiario; por lo demás, estos no están individualizados, sino determinados

⁹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésima Segunda Edición, Porrúa, México 2002, P. 423.

simplemente en general, en tanto que pertenecen a los grupos sociales a que la ley se refiere teórica o eventualmente...”¹⁰

Identifica de igual manera un segundo momento para que la situación jurídica del particular cambie al solicitar determinada prestación, distinguiéndose inmediatamente dos supuestos: el primero sería si la administración niega realizar la prestación solicitada, surgiendo así la acción que tiene el particular de exigir y hacer efectivo el derecho; y el segundo supuesto en caso de que la administración acceda a la petición, por lógica la situación jurídica del particular cambiará.

En ambos casos, la determinación de la situación jurídica del particular esta ligada a las circunstancias de cada caso, es decir, dependiendo de la naturaleza del acto jurídico a realizar por la administración, será la situación jurídica de cada persona.

De este modo, tenemos que una vez establecida la situación jurídica del particular producto de la realización de determinado acto jurídico, podría considerarse que pasa de una situación jurídica eventual a una situación jurídica concreta, entendiendo esta última como “una manera de ser derivada para una persona determinada de un acto jurídico o de un hecho jurídico que ha puesto en juego a favor o en su contra las reglas de una institución jurídica y le ha conferido al propio tiempo las ventajas y las obligaciones inherentes al funcionamiento de una institución. Dicho de otro modo, mientras la situación jurídica abstracta es una simple manera de ser teórica, una vocación podría decirse a beneficiar eventualmente de una ley, la situación jurídica concreta es una realidad positiva.”

11

Por lo que respecta a las obligaciones, y tomando en cuenta que el Estado puede en un momento dado satisfacer determinados intereses individuales cuyo reconocimiento obliga a otorgarles la facultad de exigir la prestación

¹⁰ Idem.

¹¹ Ibidem. P. 425

correspondiente dando origen a un derecho subjetivo, (vid. Infra. p. 14-15) así, el cumplimiento de las atribuciones exige cierta cooperación de los particulares, originándose para ellos una obligación especial.

La mayoría de los autores coinciden en los criterios de clasificación para estas obligaciones, en ese orden de ideas, y por razón de su contenido, es una obligación pública el deber impuesto a los particulares por la ley o por un acto especial de la autoridad, de ejecutar determinadas prestaciones (positivas o negativas). También se puede hablar de obligaciones personales y reales (por ejemplo el servicio militar, o bien las modalidades a la propiedad).

Aunado a ello, las obligaciones son susceptibles de otra división: obligaciones de policía en general, obligaciones cívicas y obligaciones políticas.

- Las obligaciones de policía en general son aquellas que afectan la libertad individual.

El poder de policía del Estado, se considera dentro de algunas legislaciones como el conjunto de atribuciones para promover el orden y bienestar generales por medio de restricciones y reglamentaciones de los derechos del individuo, en forma tal que puedan prevenirse o reducirse las consecuencias perjudiciales que podrían acarrear para la vida en común.

- Las obligaciones cívicas. Son aquellas que se establecen por ley o por un acto jurídico especial derivado de ella, a cargo de los individuos.

Un ejemplo de ello son las obligaciones que tiene todo servidor público para con la ciudadanía al momento de iniciar su gestión, y durante el ejercicio de su cargo.

- Obligaciones políticas. Se refieren principalmente a aquellos derechos relacionados con los individuos que tienen un vínculo especial con el Estado, que son miembros de él y tienen el carácter de ciudadanos.

Entre dichas obligaciones se encuentran algunas que son derechos políticos, como las de inscribirse en los padrones electorales, votar en las elecciones populares y desempeñar los cargos de elección popular.

1.3 Concepto de Derecho Objetivo y Subjetivo

Estos conceptos si bien es cierto que se implican recíprocamente (no hay derecho objetivo que no conceda facultades ni derechos subjetivos que no dependan de una norma) también lo es que el concepto de derecho objetivo es mucho más fácil de analizar que el derecho subjetivo, en virtud de las diversas teorías que rodean a este último, como se verá más adelante.

El derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas provistas de sanciones que rigen las relaciones de los hombres en sociedad, es decir, es el conjunto de las normas que forman el sistema jurídico positivo; mientras que en sentido subjetivo, se trata de una prerrogativa perteneciente a una persona y que le permite exigir de otra prestaciones o abstenciones (derechos personales), o el respeto de determinada situación (derechos reales, derechos individuales).

Dicho en otras palabras, el derecho en su sentido objetivo, es un conjunto de normas y reglas que, además de imponer deberes, conceden facultades. De tal manera que frente al obligado por una norma jurídica, descubrimos siempre a otra persona facultada para exigirle el cumplimiento de lo prescrito. La autorización concedida al pretensor por el precepto legal es el derecho subjetivo.

Ahora bien, el derecho subjetivo se encuentra dentro de lo que llama Kelsen conceptos jurídicos fundamentales, al respecto, Rojina Villegas¹² realiza una descripción detallada de las diferentes significaciones que de dicho concepto realiza Kelsen.

Dentro de estas significaciones destacan: a) exigir una conducta ajena; b) realizar una conducta propia; y, c) tener un poder jurídico sobre determinados bienes propios o ajenos.

El primer supuesto se refiere a la posibilidad que nos otorga la ley para exigir una conducta ajena como en el caso de la facultad que tiene el acreedor para exigir del deudor el pago de una determinada prestación.

De esta manera, el contenido del derecho subjetivo se mide por el contenido del deber jurídico; “si el derecho subjetivo consiste en la facultad de exigir una cosa, el deber jurídico necesariamente consistirá en la necesidad normativa a cargo del sujeto pasivo, para dar o entregar la misma cosa.”¹³

Por lo que se refiere al segundo supuesto, éste hace alusión a que el contenido del derecho subjetivo se manifiesta como una facultad para que particular pueda hacer u omitir algo en relación con su propia persona. Esto quiere decir, que si el sujeto está facultado para hacer algo, lógicamente tendrá esa posibilidad normativa por no existir el deber jurídico de no hacer la conducta contraria; de igual manera ocurre cuando la ley nos faculta para omitir determinada conducta.

Finalmente, el tercer supuesto va a implicar la capacidad de usar o gozar los bienes propios o ajenos, así como también de poderlos tomar como garantía para afectarlos al pago en el cumplimiento de ciertas obligaciones por ejemplo del

¹² ROJINA VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano, Porrúa, México 1994 P. 233.

¹³ Idem.

deudor. De tal manera que si no cumplierse esas obligaciones, el particular podrá vender los bienes dados en garantía para hacerse pago.

También existe la facultad de crear a través de actos jurídicos nuevos derechos y obligaciones, al poner en movimiento una norma jurídica para referirla a uno o varios sujetos determinados, a través del principio de la autonomía de la voluntad, en donde los ejemplos más claros son los contratos o los convenios.

“El término autonomía de la voluntad está demostrando que la norma de derecho faculta al sujeto, bien para que por su propia voluntad, o de acuerdo con otra, pueda crear obligaciones y, por consiguiente, derechos subjetivos. Es decir, pueda engendrar la relación jurídica, y entonces tenemos, como particulares, una potestad indiscutible: la potestad de crear derechos.”¹⁴

Igualmente diversos autores han reconocido dos teorías, ambas de gran aceptación, sobre el derecho subjetivo.

La teoría de la voluntad, representada por HEGEL, SAVIGNI y WINDSCHEID, considera el derecho subjetivo como un poder de la voluntad individual. Y la otra teoría es la teoría del interés (IHERING), la cual considera como elemento esencial del derecho el bien o interés para el que el ordenamiento jurídico otorga su protección, el derecho subjetivo es un interés jurídicamente protegido.

1.4 Derecho Público y Derecho Privado

Independientemente de los distintos criterios que se han adoptado y que puedan adoptarse para clasificar el derecho desde el punto de vista público o privado, una primera reflexión y posiblemente la más concreta se refiere a la

¹⁴ Ibidem. P. 237.

naturaleza misma del derecho en general, que por definición y por esencia siempre ha sido y será un conjunto de normas de interés público. Es decir, como el derecho tiene por objeto regular las relaciones originadas por la convivencia humana, tanto las normas de derecho privado, como las de derecho público, son por el simple hecho de pertenecer a la categoría de normas jurídicas, de carácter primordialmente público, de tal manera que toda norma jurídica protege intereses públicos y privados.

Se debe a los romanos haber formulado la distinción de *jus publicum* y *jus privatum*. Un pueblo, considerado como un ser colectivo, está en relación con los individuos que lo componen; la distribución de los diferentes poderes, el nombramiento de los magistrados, la aptitud a los cargos públicos y los impuestos, deben arreglarse por medio de leyes; y el conjunto de éstas forman el derecho público (*jus publicum*). Finalmente, los particulares en sus relaciones de individuo con individuo, en los matrimonios, ventas y contratos de toda especie, constituyen el derecho privado (*jus privatum*).

En otras palabras, tomando como referencia lo expuesto en el párrafo anterior, el derecho público se distingue del privado porque mientras el primero tiene la finalidad de satisfacer un interés colectivo, el segundo solo se refiere al interés de los particulares. Sin embargo, la inexactitud de este punto de vista radica en que el derecho siempre constituye un fenómeno social cuya finalidad es siempre conciliar las relaciones de la sociedad para hacer posible la vida en común, es decir, para satisfacer un interés colectivo.

Ahora bien, no obstante lo difícil que es elaborar un criterio de distinción, y sin perder de vista lo establecido por el derecho romano, se puede partir de la base de que las normas jurídicas relacionadas con la organización del Estado de una manera directa (derecho constitucional, derecho administrativo) son indiscutiblemente de derecho público, en tanto que las reglas relacionadas con la

organización de la familia y el patrimonio (derecho civil y mercantil) son también consideradas unánimemente como de derecho privado.

Es importante señalar que la definición más aceptada en cuanto al derecho público y privado se refiere (haciendo a un lado el análisis sobre la distinción e incluso sobre la existencia entre uno u otro) es que el primero se trata de un conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad va orientada al cumplimiento de sus fines, interviniendo en las relaciones con los particulares, en su carácter de autoridad. El segundo, será el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares entre sí y aquellas en las que el Estado intervenga (sin hacer uso de su carácter de autoridad), sin que por ello pierda su carácter de ente público.

Ahora bien, existen varios criterios de distinción en cuanto al derecho público y el derecho privado se refiere, y entre los más importantes podemos mencionar por ejemplo el criterio de Jellinek (atendiendo a las relaciones de coordinación y subordinación), el cual manifiesta que es la naturaleza de la relación jurídica, la que sirve de fundamento para formular la clasificación del derecho en público y privado, asignando a su vez diversa naturaleza a las normas jurídicas que rigen las relaciones de coordinación entre sujetos iguales y de subordinación entre personas distintas.

Este criterio es explicado de manera más específica por Eduardo García Maynez¹⁵ de la siguiente manera:

“Una relación es de coordinación cuando los sujetos que en ella figuran encuéntrense colocados en un plano de igualdad, como ocurre verbigracia, si dos particulares celebran un contrato mutuo o de compra-venta. Los preceptos del Derecho dan origen a relaciones de subordinación, cuando, por el contrario, las personas a quienes se aplica no están consideradas como jurídicamente iguales,

¹⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, op. cit. P. 134.

es decir, cuando en la relación intervienen el Estado, en su carácter de entidad soberana, y un particular. Las relaciones de coordinación o igualdad no solo pueden existir entre particulares, sino entre dos órganos del Estado, o entre un particular y el Estado, cuando el último no interviene en su carácter de poder soberano. La relación es de Derecho privado, si los sujetos de la misma encuéntrense colocados por la norma en un plano de igualdad ninguno de ellos interviene como entidad soberana. Es el Derecho público si se establece entre un particular y el Estado (cuando hay subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos Estados soberanos.”

Por otro lado, tenemos que para Kelsen no existe distinción en las relaciones jurídicas que median entre particulares, o entre particulares y órganos del Estado, dado que el proceso es idéntico y no se puede hablar de relaciones de coordinación y subordinación.

No es posible hablar de normas exclusivamente destinadas al logro del interés individual, porque todo precepto tiene como meta la realización de intereses de ambos géneros. Desde el momento en que una norma de derecho protege un interés individual, esa protección constituye un interés colectivo.

Asimismo, existen dos criterios distintos y sencillos de explicar (teleológico y funcional) respecto a la distinción entre el derecho público y el privado. El teleológico, sostiene que el derecho público es el que protege los intereses generales, en tanto que el privado tutela los intereses particulares. El criterio funcional afirma que el derecho público está constituido por el conjunto de normas que limitan la libre voluntad de los hombres, y el privado por aquellas que dejan libre juego a su voluntad.

Valverde opina que “la distinción entre ambos no puede ser absoluta, ya que no hay más que un elemento preponderante en cada relación, pues la utilidad y el fin de la convivencia social tienen una relación constante: el interés público y

el privado. 2º En el derecho público predomina el criterio del interés general y en el otro el del interés particular. 3º El derecho privado se mueve bajo la protección del derecho público. 4º El privado es un derecho más común al regular las relaciones más íntimas y frecuentes de la vida social, siendo la acción más positiva que el público.”¹⁶

Hasta el momento he expuesto varios criterios para diferenciar o nó al derecho público del privado y viceversa, y dentro de estos criterios, es importante tomar en cuenta la opinión de Duguit al respecto, al reconocer la necesidad de sostener la distinción de las dos ramas del derecho, pero sin atribuirles fundamentos diferentes. De tal manera que para este autor “la diferencia radica en que, como los gobernantes concentran en sus manos el poder de coacción, las reglas de derecho que ha ellos se refieren y las que regulan las relaciones en que intervienen, es decir, las reglas de derecho público, no pueden ser sancionadas directamente por la coacción cuando se trata de hacer efectivas obligaciones a cargo del Estado puesto que no es concebible que éste pudiera llegar a usar la coacción en su propia contra.”¹⁷

Otra de las teorías que tratan de explicar el problema es la referente a la doble personalidad del Estado, “cuando el Estado actúa como ente soberano tendiendo relaciones con otros estados y con los particulares con el carácter de autoridad, entonces la personalidad es de derecho público; y cuando entre en relaciones de coordinación con los particulares, para celebrar contratos sujetos al derecho civil, actúa con una personalidad de derecho privado”.¹⁸

Gabino Fraga ha sostenido que el criterio de distinción entre el derecho público y el privado se encuentra en la diversidad de elementos que concurren en las relaciones jurídicas, ya que cuando en dichas relaciones se interesa la

¹⁶ ROJINA VILLEGAS, Rafael, Elementos de Derecho Civil Mexicano. Introducción-personas-familia, Vigésimo Primera Edición, Porrúa, México 2000, P. 57.

¹⁷ FRAGA, Gabino, op. cit. P. 84.

¹⁸ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano, Segunda Edición, Porrúa, México 2003, P. 30.

organización misma del Estado y el cumplimiento de las atribuciones que se le han otorgado en razón de su prerrogativa de autoridad, es natural que existan normas jurídicas especiales que son las que constituyen el derecho público. Mientras que el derecho privado está constituido por el conjunto de normas que rigen las relaciones entre los particulares y es aplicable a aquellas en que el Estado interviene en los casos en que no siendo necesario el uso de la autoridad se puede sin ella dar cumplimiento a sus atribuciones.

Al estudiar los conceptos anteriormente expuestos nos percatamos de que interviene de manera más activa la figura del Estado, lo cual permite establecer una posición más clara al respecto en virtud de que todo el derecho en realidad emana del Estado, por lo cual carece de sentido aplicarle el calificativo de público o privado a cada uno de los conjuntos de normas que aquél emite. Esto es, el derecho al ser emitido por el Estado automáticamente adquiere el carácter de público, por lo que en estricto sentido todo es derecho público, incluyendo el que se califica de privado. De tal manera que en un momento dado es más indicado referirse a la clasificación de las normas para fines prácticos, dirigiéndose unas hacia la comunidad y las otras hacia la personalidad.

Dicho de otra manera, tanto las normas de derecho privado, como las normas derecho público, las hace siempre el Estado. No hay diferencia alguna en cuanto a la fuente de donde emanan esas normas, es decir, el derecho privado, y el derecho público es elaborado indudablemente por el Estado a través de su órgano legislativo.

Lo anterior se puede reforzar con la opinión de Gutiérrez y González al afirmar que: "Se trata tan solo de aspectos predominantes de influencia, en la vida de la relación jurídica, de uno de los dos elementos que siempre concurren en la esfera del derecho: el individuo y el grupo social. Por eso no puede hablarse de dos campos separados por barreras infranqueables, ni mucho menos de una posible absorción del derecho privado por el público o viceversa; Porque, como lo

demuestran tantos intentos de limitación neta, siempre se entrecruzarán sin confundirse sus instituciones y nunca podrá prescindirse de una autonomía creadora de derecho objetivo en los individuos, paralela a la de la comunidad o del Estado. Por lo que hay que concluir reconociendo la agudeza de Savigny al afirmar que tal distinción era puramente técnica; o sea, admitirla con igual sentido que la aceptó la jurisprudencia antigua: sin romper la unidad esencial del Derecho”.¹⁹

También resulta importante destacar la opinión de Acosta Romero²⁰ al reconocer que el derecho, debe concebirse precisamente bajo la perspectiva de unidad y sólo por razones técnicas o prácticas desde el punto de vista teórico, se estudian las diferentes ramas del derecho, por razón de su objeto, su método o aplicación diferente, ya que las relaciones humanas no todas son iguales y las necesidades que satisface el derecho tampoco con idénticas, ésta distinción es necesaria como una introducción al estudio de lo propio de cada una de las ramas del derecho.

En ese orden de ideas, y atendiendo únicamente a la especialización, se puede hablar de derecho civil, derecho laboral, derecho penal, derecho constitucional, derecho administrativo, etc., pero no sería posible pretender clasificar el derecho en público o privado.

Gutiérrez y González²¹ propone que en todo caso sería posible la existencia de un derecho privado en los siguientes casos:

1. El que crearán los particulares, no el Estado.
2. El que se aplicará en un ámbito particular en donde el Estado no tenga intervención directa alguna.

¹⁹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, op. cit. P. 15.

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, parte general, Porrúa, México 1996, P. 13.

²¹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, op. cit. P. 20.

3. El que se aplique en ese ámbito particular, sin contravenir las reglas jurídicas emitidas por el Estado.
4. El que no tenga aplicación espacial, en el ámbito en que se aplica el Derecho emitido por el Estado.

Es importante mencionar que no puede prevalecer un determinado interés público o privado para considerar en función del mismo que existan normas de una u otra naturaleza. En otras palabras, todas las normas jurídicas son de derecho público, de tal suerte que su naturaleza no puede permitir una jerarquización de intereses, como lo manejan de manera errónea algunas personas al considerar que existen ciertas normas e instituciones jurídicas creadas para fines individuales.

Todo el derecho tiene la misma esencia: regular las conductas de los seres humanos ya sea en un grupo, o en una colectividad. Y tanto el derecho público como el privado tienen esta característica.

1.5 Derechos Fundamentales

Una vez analizados varios conceptos que desde mi punto de vista son importantes para entender de una mejor manera el contenido del presente trabajo, me parece igualmente valioso entrar al estudio de un tema que por su trascendencia, debiera ser objeto de estudio de todo un semestre dentro de los planes y programas de cualquier universidad, y se trata de los derechos fundamentales.

Cabe hacer la aclaración de que los derechos fundamentales también se conocen como derechos humanos, de entrada me parece que este último concepto es manejado generalmente por toda la gente, y no encontré autores que manejen diferencia entre uno u otro. Si estos derechos son llamados de tal o cual manera es lo de menos y no es motivo de una investigación concreta en este

trabajo, porque lo realmente importante es que la esencia de estos derechos es la misma, y los titulares de éstos debemos saber en que consisten y porqué es esencial que en todo momento los tengamos presentes.

En relación con esta figura jurídica, una definición clara es la que expone Luigi Ferrajoli,²² el cual sostiene que los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar.

El Doctor Miguel Carbonell señala puntualmente: “Ferrajoli defiende el sentido de su definición argumentando que se trata de una definición realizada a partir de las premisas de la teoría del derecho y que, por lo tanto, se trata: a) de una definición *estipulativa*, ni verdadera ni falsa como tal, sino solamente más o menos adecuada a la finalidad explicativa de la teoría en relación con cualquier ordenamiento, cualesquiera que sean los derechos allí tutelados como fundamentales, y b) de una definición formal, esto es, dirigida a identificar los rasgos estructurales que, en función de dicha finalidad, convenimos en asociar a esta expresión, y que determinan la extensión de la clase de derechos denotados por ella, cualesquiera que sean sus contenidos”²³.

De tal manera que los derechos fundamentales son aquellos derechos subjetivos garantizados con jerarquía constitucional que se consideran esenciales en el sistema político que la Constitución funda y que están especialmente vinculados a la dignidad de la persona humana.

Todo derecho fundamental (como veremos más adelante), se encuentra dentro de una disposición de derecho fundamental; esto es, un enunciado previsto

²² FERRAJOLI, Luigi, Derechos y Garantías. La ley del más débil, Trotta, Madrid 1999, P. 37.

²³ CARBONELL, Miguel, Los Derechos Fundamentales en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 2004, P. 13.

en la Constitución o en los tratados internacionales que tipifican un derecho fundamental.

No podemos perder de vista que los derechos fundamentales son aquellos que, según nuestra constitución corresponden universalmente a todos, y debemos tener en cuenta que si bien es cierto que las garantías individuales forman parte de estos derechos, también lo es que los derechos fundamentales pueden encontrarse en cualquier parte del texto constitucional, sin que tengamos que buscar necesaria y exclusivamente en los primeros 29 artículos. En ese orden de ideas, la jurisprudencia y la doctrina han reconocido que hay derechos fundamentales, por ejemplo, en el artículo 31 constitucional, que contempla las “obligaciones de los mexicanos”. Otro ejemplo claro sería el artículo 123, mismo que contempla los derechos fundamentales de los trabajadores.

También es importante mencionar que en México, algunos autores han clasificado los derechos fundamentales en tres grupos:

En primer término entraría el grupo que contiene las garantías individuales. Este tipo de derechos fundamentales, explican el origen de las Constituciones, porque históricamente fueron los primeros en prohibir que las autoridades interfirieran en la esfera de acción de los individuos.

Existe un segundo grupo de derechos fundamentales que serían los derechos sociales, los cuales obligan al gobierno a intervenir, en especial para beneficiar a los más desfavorecidos e igualarlos a los demás.

Finalmente, dentro del tercer grupo se encuentran los derechos también llamados de tercera generación como son por ejemplo: el derecho a vivir en un ambiente saludable”.

Particularmente no estoy de acuerdo en una clasificación así porque si los derechos fundamentales se reconocieron para proteger la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad, sería incongruente pensar que existen derechos de

primera, segunda o tercera generación, ya que esto sería tanto como jerarquizar estos derechos, dejando de lado el principio de igualdad, que dada la naturaleza de los mismos, siempre debe estar presente.

Por otro lado, me referiré brevemente a las fuentes de los derechos fundamentales entre las que destaca en primer término y por encima de cualquier ordenamiento jurídico la Constitución.

Una segunda fuente de los derechos fundamentales es el procedimiento de reforma constitucional; y de esta manera nos damos cuenta de que se pueden reconocer los derechos por medio de adiciones al texto Constitucional y de acuerdo al comportamiento de los mismos, pero siempre en beneficio de los individuos. Aunque pueda sonar contradictorio con lo que se verá más adelante en relación con la protección de estos derechos.

La tercera fuente de los derechos fundamentales y no por eso menos importante son los tratados internacionales. Toda vez de que como afirma Miguel Carbonell²⁴ “En los tratados internacionales y en la interpretación que de ellos han hecho los organismos de la ONU, OIT y OEA, entre otros, pueden encontrarse tanto derechos que no están previstos en la Constitución Mexicana (por ejemplo, el derecho de rectificación, para cuando un medio de comunicación da a conocer una noticia falsa o inexacta que nos atañe y queremos rectificarla a través del propio medio de comunicación), como perspectivas complementarias a las que ofrece nuestra carta magna (por ejemplo estableciendo dimensiones de un cierto derecho que no contempla nuestro ordenamiento)”.

Por último, la cuarta fuente de los derechos fundamentales es la jurisprudencia de los tribunales tanto nacionales como internacionales. Respecto de nuestros tribunales federales, el fundamento lo encontramos en el artículo 94 de la Constitución. Mientras que a nivel internacional, la jurisprudencia más

²⁴ Ibidem. P. 61.

importante es la que establece en sus pronunciamientos la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como mencionaba en el párrafo que atañe a la segunda fuente de los derechos fundamentales, y aunque parezca contradictorio, las normas que se refieren a estos derechos deben resguardarse de alteraciones que le hagan perder o modificar su contenido esencial. Esto es, una especie de blindaje preferencial en razón de su importancia y del bien jurídico que tutelan.

Finalmente, conviene precisar que en nuestro país, las condiciones de subdesarrollo y pobreza reflejan posibles violaciones a derechos humanos de contenido económico, social y cultural de los ciudadanos; y aquí se presenta el problema con su grado de protección porque como satisfactores individualizables, dependen de la viabilidad presupuestal del Estado para su concreción, y su incumplimiento no puede ser exigido al Estado si no media una expectativa creada que la haga demostrable. Por ejemplo, la Constitución señala que los mexicanos tienen derecho a disfrutar una vivienda digna y decorosa, pero la realidad es que gran parte de la población por su nivel de ingreso no puede conseguir ni siquiera una vivienda lejana al concepto de “digna y decorosa”.

1.5.1 Bases Constitucionales de los Derechos Fundamentales

Ha quedado claro que la base de los derechos fundamentales radica esencialmente en la Constitución, pero la sensación popular es que la Constitución no existe para ser invocada frente a la autoridad, sino sólo para inspirar la actuación de aquella, por lo general afectando los intereses de los individuos con base en interpretaciones poco claras de sus preceptos.

“Cuando una carta política no señala expresamente un conjunto de principios y valores superiores que informen y conduzcan a la interpretación de sus normas y cuando a su vez, las normas constitucionales que albergan disposiciones referentes a derechos humanos pueden ser modificadas sin atender a las restricciones o límites que la protección de su contenido esencial importa en el constitucionalismo moderno, es probable que ocurra lo que en México se ha convertido en un vicio reiterado”.²⁵

La Constitución vista desde una óptica absolutamente democrática, es aquella que organiza al Estado en función de los derechos fundamentales de la población y que prevé su pleno ejercicio y respeto por parte de la autoridad, al ser la Constitución el sustento del Estado, es aceptada por todos como la rectora de la vida en sociedad y por ello surge de todos hacia ella un sentimiento de lealtad a sus principios y reglas.

Al ser la Constitución el eje fundamental de los derechos fundamentales, les serán aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional.

La supremacía de la Constitución se encuentra expresamente contenida en el artículo 133 de la Constitución mexicana que a la letra dice: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

En este sentido, debo agregar que este artículo cuenta con una protección específica que lo hace efectivo, se trata del artículo 103 de la Constitución, el cual

²⁵ ARTEAGA, Elizur, Errores y Vicios Institucionales en la Constitución de 1917. Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993, P. 223.

faculta a los tribunales federales para nulificar los actos de los poderes públicos de todos los niveles de gobierno que violen algún derecho fundamental o que invadan el sistema constitucional de competencias al que se encuentran subordinados. Ahora bien, los principales procesos constitucionales a que dan lugar las violaciones a la Constitución mencionadas en dicho artículo se encuentran regulados en los artículos 105 (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) y 107 (juicio de amparo).

“La supremacía constitucional le presta a los derechos fundamentales una doble capacidad de “resistencia” frente al resto de normas jurídicas del sistema. Una resistencia pasiva, mediante la cual no pueden ser derogados, limitados o violados por ninguna norma o acto de autoridad; y una resistencia activa, mediante la cual pueden a su vez derogar, limitar o contrariar cualquier norma o acto de autoridad que no sea conforme con su contenido...”²⁶

Otro de los aspectos importantes para la eficacia de los derechos fundamentales radica en la rigidez constitucional, el cual dependiendo de cada texto constitucional, se puede reformar con mayor o menor dificultad.

Al respecto Carbonell afirma: “La Constitución mexicana de 1917 puede ser calificada como una Constitución rígida en un doble sentido. Por una parte tiene un procedimiento de reforma, establecido en su artículo 135, diferente – más complicado – que el que se utiliza para la legislación ordinaria (tiene incluso un procedimiento rígido en extremo, previsto en el artículo 73 fracción III). Por otro lado, el procedimiento de reforma es llevado a cabo por un órgano diferente al que se encarga de expedir y reformar las leyes; el poder reformador de la Constitución se integra no solamente por las dos cámaras del Congreso de la Unión, sino también por las legislaturas de los Estados.”²⁷

²⁶ CARBONELL, Miguel, op. cit. P. 70.

²⁷ Ibidem. P. 79.

Pero aún teniendo en cuenta el procedimiento de reforma de nuestra Carta Magna, resulta en ocasiones penosa la facilidad con la que se modifica; claro que nuestra dinámica social en ocasiones así lo exige, sin embargo varias de estas modificaciones han obedecido a intereses políticos y hasta particulares que denigran el sentido de la Constitución.

El hecho de que la Constitución pueda modificarse en ocasiones con tanta facilidad, obliga a la implementación de instrumentos de control que garanticen la eficacia de los derechos

Por ello, resulta necesario, que en la misma norma superior se contengan los mecanismos para asegurar la integridad y respeto al contenido esencial de dichos preceptos, con el fin de prevenir que se altere su contenido y se distorsione su aplicación.

De tal manera que nuestra Carta Magna otorga medios para defender los derechos fundamentales que les corresponden a todo ser humano por el sólo hecho de serlo, como son: el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la propiedad, a la seguridad jurídica, los derechos político electorales, a la salud, etcétera.

En nuestro país la protección constitucional de los derechos fundamentales, se lleva a cabo principalmente a través de:

- a) El juicio de Amparo (artículos 103 y 107).
- b) La controversia constitucional (artículo 105 fracción I).
- c) La acción de inconstitucionalidad (artículo 105 fracción II).
- d) La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 97 párrafos segundo y tercero).
- e) El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (artículo 99 fracción V).

- f) El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99 fracción IV).
- g) El juicio político (artículo 110); y
- h) El procedimiento ante los organismos que componen el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos (artículo 102 apartado B).

De estos medios de defensa resaltan tanto el juicio de amparo como el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos fundamentales

Al respecto Carbonell sostiene que: “El juicio de amparo ha permitido la tutela de los derechos fundamentales debido a que agrupa bajo un solo instrumento una serie de procedimientos que en otros países están regulados de forma separada. Por ejemplo, bajo el procedimiento de amparo se puede plantear en México la inconstitucionalidad de una ley, se puede preservar la libertad personal, se pueden combatir actos jurídicos de la administración pública, se puede proteger la propiedad comunal de la tierra y se pueden combatir las sentencias judiciales.”²⁸

En lo que concierne a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como sistema no jurisdiccional de protección, su fundamento se encuentra en el párrafo segundo del apartado B del artículo 102 constitucional en el sentido de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Cabe mencionar que estas resoluciones tienen poco peso y no son obligatorias, solo hacen recomendaciones con “fuerza moral” que las autoridades no siempre cumplen o mejor dicho casi nunca, a menos que sea un caso sonado en los medios de comunicación, que en este caso sería la intervención de ellos quien determinara la resolución.

²⁸ Ibidem. P. 89.

Ahora bien, la protección de la libertad humana y de los derechos fundamentales, depende en buena parte de la efectividad del Estado y de su apertura a la cooperación internacional.

En ese sentido, existen medios de protección externos para los derechos fundamentales, es decir, los medios de protección que están previstos por el sistema jurídico internacional. Siendo el principal de ellos el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos (que tiene como instituciones protagonistas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica).

A diferencia de lo que establece la Constitución española (en su artículo 102 hace referencia a que las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales ratificados por España), nuestra Constitución en materia de derechos humanos no encuentra la obligación de que dicha interpretación se haga conforme a los instrumentos internacionales que sobre la materia haya ratificado el Estado.

De entrada lo más conveniente sería que la Constitución contemplara que los derechos fundamentales de carácter internacional no pudiesen ser afectados por ningún acto o norma jurídica interna; esto es, que los derechos contenidos en las normas internacionales, gozaran de la misma protección jurisdiccional que aquél que se prevé para la protección directa de las normas constitucionales.

También es justo reconocer la aceptación por parte del Estado mexicano de la plena jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que sin duda constituye uno de los logros trascendentales no únicamente para los individuos, sino para el derecho internacional.

El decreto de aprobación de la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos surtió efectos hasta el 16 de diciembre de 1998, fecha en que fue presentada a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

1.5.2 Los Derechos Fundamentales Frente a Terceros (Particulares)

Resulta interesante abordar este tema porque tenemos la creencia que únicamente el Estado puede cometer actos que violen los derechos fundamentales, y la mayoría de nosotros seguimos pensando que la amenaza a nuestros derechos siguen proviniendo de los poderes públicos, pero que también son estos mismos poderes los únicos que pueden contribuir a la satisfacción de muchos de nuestros derechos fundamentales; por ejemplo, la concreción de derechos sociales como la educación, salud, y vivienda entre otras, depende en buena medida de las acciones que implemente el Gobierno para proteger estos derechos, y no puede quedar al libre arbitrio de los particulares (aunque en la realidad hay ocasiones en que el poder de los particulares sobrepasa por mucho al Estado, o por lo menos esa impresión nos deja).

Pero no únicamente es esta visión la que existe dentro de una relación jurídica respecto a los derechos fundamentales, es decir, no sólo los poderes públicos pueden vulnerar nuestras garantías. La protección de los derechos fundamentales y la actuación de sus sistemas de garantía no deberá reducirse a contemplar solamente las hipotéticas violaciones de los mismos, procedentes de la acción de los poderes públicos, sino que habrá que tener en cuenta también las posibles lesiones derivadas de la acción de los particulares que, operando desde posiciones de privilegio y configurándose como auténticos poderes privados, se

constituyen prácticamente como poder público con el único propósito de beneficiar intereses propios.

Aquí hay un aspecto importante a considerar, en nuestra legislación aún no se contempla que haya violación de garantías entre particulares, únicamente podemos tomar como referencia los pronunciamientos que haga la Corte al respecto, sin que aún exista unanimidad en cuanto a criterios, sin embargo, en algunas de sus decisiones la Suprema Corte ha considerado que también los particulares pueden violar preceptos constitucionales que contemplan derechos fundamentales.

A nivel internacional, salvo casos singulares, no aparecen en las Constituciones normas explícitas de reconocimiento de la eficacia directa frente a particulares de los derechos fundamentales. Excepción a esta regla, la constituye en Europa la Constitución portuguesa, que en el artículo 18.1 establece que “los preceptos relativos a los derechos y libertades son directamente aplicables a las entidades públicas y privadas y vinculan a éstas”.

En Latinoamérica el caso más sobresaliente es el de Colombia, el cual en su Constitución establece una enumeración genérica de los supuestos en los cuales opera la eficacia de estos derechos entre particulares concretamente por: la prestación de un servicio público, la conducta de un particular que afecte grave y directamente el interés colectivo, y el estado de subordinación e indefensión.

En cuanto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta reconoce también la eficacia entre particulares de los derechos fundamentales al considerar que el Estado debe hacer valer los derechos fundamentales en las relaciones donde intervengan únicamente particulares, pues de otra manera, podrían darse violaciones de derechos que le acarrearán responsabilidad internacional. Asimismo, sostiene que el respeto y garantía de los derechos humanos frente a terceros se basa también en que los Estados son los que determinan su

ordenamiento jurídico, el cual regula las relaciones entre particulares, por lo que deben también velar para que en esas relaciones privadas entre terceros se respeten los derechos humanos, ya que de lo contrario el Estado puede resultar responsable de la violación de esos derechos.

De tal manera que si los derechos fundamentales se conciben como derechos públicos subjetivos, la única manera de salvar esa condición es la de reconocer su eficacia frente a todos, tanto los poderes públicos como los poderes privados.

En concreto, la importancia de los derechos fundamentales radica en que generan obligaciones para todas las autoridades, que bajo cualquier circunstancia deben respetarlos. La obligación de las autoridades estará además reforzada si un precepto constitucional le asigna una competencia concreta. Aun a falta de mandato constitucional expreso, las autoridades no solamente deben de respetar los derechos mediante conductas de abstención, sino que deben hacer todo lo que esté a su alcance para lograr la eficacia plena de los mismos.

Así pues, se debe considerar como prioridad del Estado el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de los individuos. No existen razones particulares por encima de las razones (intereses, derechos, necesidades) de los ciudadanos. El derecho es justo cuando reconoce, estimula y garantiza el ejercicio y el respeto de los derechos fundamentales de la población.

En conclusión, los derechos fundamentales constituyen la garantía con que cuentan los ciudadanos que se encuentran bajo un estado de derecho de que el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo en su conjunto respeten la condición humana; son por llamarlo así una auto limitación al propio poder y abuso de éste ante las propias autoridades y garantía frente al gobernado.

CAPITULO 2

PANORAMA GENERAL DE LOS ADULTOS MAYORES

2.1 Elementos de Orden Conceptual

Entrando de lleno al tema de los adultos mayores, es necesario precisar que existen varios vocablos al respecto, conociéndose principalmente como ancianos, personas de la tercera edad y un término comúnmente utilizado en nuestro país y el cual será el más empleado en este trabajo, que es el de adultos mayores.

En primer lugar, la palabra anciano significa entre otras cosas “del hombre y la mujer que tiene muchos años”,²⁹ o bien, se conoce como “el hombre o la mujer que tiene mucha edad”,³⁰ de tal manera que en nuestra sociedad al escuchar o mencionar esta palabra inmediatamente nos viene a la mente una persona con muchos años, y por ende, asumimos que se encuentra en condición de ancianidad.

En cuanto al término de tercera edad, éste surgió en Francia a principios de la década de los cincuenta, y fue acuñado por el Doctor J.A. Huet, uno de los iniciadores de la gerontología (“ciencia que se ocupa de las personas mayores y en especial de los aspectos sociales y de conducta del envejecimiento...”)³¹ en dicho país; abarcó a personas de cualquier edad, jubiladas y pensionadas, consideradas como de baja productividad y bajo consumo, y de poca o nula actividad laboral; el concepto posteriormente se precisó, caracterizando a jubilados y pensionados de más de 60 años de edad, lo anterior significaba que

²⁹ Diccionario Enciclopédico, Océano, México 1998.

³⁰ Pequeño Larousse Ilustrado, Décima Séptima Edición, Larousse, México 1993.

³¹ Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta 2002.

quienes alcanzaban la sexta década de vida eran sujetos pasivos, una carga económica y social.

Es importante mencionar que a nivel internacional, el término “adulto mayor” fue empleado por la Organización Mundial de la Salud para nombrar a las personas de 65 ó más años de edad.

En ese orden de ideas, adulto mayor, adulto en plenitud, tercera edad, senectos y ancianos, son vocablos que prácticamente se refieren a lo mismo, lo que difiere es el momento histórico y político en el que se han nombrado.

También existen instituciones ú organismos que los nombran de diferente manera, tal es el caso del término “Personas de edad”, el cual representa la traducción oficial de Naciones Unidas para “Older People”. Actualmente, los términos senectos o ancianos se consideran peyorativos, por lo que tales palabras se encuentran en desuso; sin embargo, sabemos que se refieren al sector de la población mayor de 60 años; no obstante, es importante señalar que cada país tiene su muy particular criterio cultural, histórico o social para englobar a este sector de la población dependiendo de la edad.

En algunas culturas la vejez representa la sabiduría. En diversas sociedades antiguas alcanzar edades avanzadas significaba un privilegio, una hazaña que no podía lograrse sin ayuda de los dioses. Para otras comunidades no era la edad, sino el hecho de considerarse anciano lo que otorgaba este prestigio. Ejemplo de ello se dio en la cultura mesoamericana, en la que la persona anciana era quien había cumplido con todos los cargos de un sistema jerárquico particular y no quien cumplía una edad determinada.

Pero también existen muchas prácticas culturales que han discriminado a las personas mayores. Hasta principios del siglo pasado, en la cultura esquimal de Alaska se consideraba anciana a aquella persona que por problemas físicos ya no

podría contribuir con los trabajos necesarios para la sobrevivencia del grupo familiar, y era abandonada en una barca con rumbo hacia el mar abierto para morir.

Ahora bien, ¿en que momento se considera que una persona comienza a envejecer?, esto es completamente variable, aunque es evidente que conforme aumenta la edad en una persona, comienzan a disminuir de cierta manera algunas de las facultades. Más que una edad alcanzada de 60, 65 o más años, la condición de vejez y sus grados se determinan por ciertos signos que son condicionantes o eventos biológicos, psicológicos, sociales y/o económicos, los cuales varían en sentido y relevancia de acuerdo con las épocas, las culturas y las clases sociales.

Pero sin duda, de todas las señales del envejecimiento, las más notorias y determinantes son las causadas por enfermedades y padecimientos que atacan principalmente a las personas de la tercera edad, y que significan problemas de salud severos, irreversibles y progresivos. Estos padecimientos no siempre tienen las mismas causas ni consecuencias y son diferentes de una persona a otra, varían dependiendo de las características individuales, posición social, capacidad económica, medio cultural, etcétera.

Ante la necesidad de contar con medidas estadísticas y demográficas sobre el envejecimiento de un país o de una sociedad, siempre se recurre a una edad convenida a partir de la cual se considera que el ser humano ha entrado en la etapa del envejecimiento. Al respecto existen dos números favorecidos, 60 y 65 años de edad, con un mayor uso del 65 en las estadísticas y consideraciones por parte de los países desarrollados y una preferencia por el 60 en los estudios y cifras de las sociedades no desarrolladas.

En el mismo sentido, Roberto Ham³² propone una clasificación basada en la información de los organismos de seguridad social, las estadísticas de la salud y las encuestas sobre los adultos mayores en México:

- “(60-64), se toma como el quinquenio de transición hacia la vejez. Son las edades en las que existen ambigüedades entre adultez madura y comienzos de la vejez, y donde lo común es que, sin poder calificarse como joven, se funcione con capacidad y autonomía.
- (65-74), es el periodo de edad en el que las personas tienen una gran posibilidad de considerarse en la tercera edad. Cuando es definitivo que se está en las edades mayores en cuanto a mermas en las condiciones físicas, papeles sociales y actividad económica, pero aún con oportunidades significativas para una vida en condiciones aceptables de funcionalidad y salud.
- (75 +), son las edades de la ancianidad, la cuarta edad, donde la gran generalidad de las personas sufren pérdidas de capacidad, lo común es que los asalten problemas severos de enfermedades crónicas, degenerativas e incapacidades y se recaiga en dependencias crecientes para el sostenimiento y el cuidado.”

Con base en lo expuesto en este apartado, concluyo que la edad promedio en que una persona puede ser considerada como adulto mayor es de 60 años, ya que a partir de esta edad las facultades de las personas comienzan a disminuir de manera natural. Esto es importante porque se pueden determinar los criterios para unificar la edad a partir de la cual se podrán otorgar apoyos tanto de instituciones particulares como gubernamentales.

³² HAM CHANDE, Roberto, El envejecimiento en México: El siguiente reto de la transición demográfica, El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa, México 2003. P. 84.

2.2 Principios de la O.N.U. en Favor de los Adultos Mayores

En el ámbito Internacional, existen diversos organismos dentro de Naciones Unidas encargados de la atención a las políticas públicas internacionales respecto de los adultos mayores, el más importante de ellos es la División de Naciones Unidas para la Política Social y el Desarrollo, perteneciente al Departamento de Política Social y Desarrollo de las Naciones Unidas; aunado a los organismos que forjan las políticas públicas internacionales, tal es el caso por ejemplo de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En este sentido, la OMS, a través de su programa “Salud y Envejecimiento”, es por mucho el más amplio y comprensivo de las Naciones Unidas en esa materia. Este programa se enfoca principalmente a varias actividades relacionadas con los adultos mayores, tales como la participación, el cuidado, el asesoramiento, la sensibilización, el intercambio de información, el mejoramiento de la imagen, la investigación, el desarrollo y la salud. Cabe destacar que generalmente estos programas son llevados a cabo por las autoridades, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Los programas de la OMS sobre adultos mayores tienen incorporados entre otros, instrumentos internacionales como el Plan de Acción sobre el Envejecimiento, los Principios de las Naciones Unidas para las Personas de Edad y algunas de las resoluciones más importantes de la OMS.

En materia social, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también está interesado en el tema de los adultos mayores. Para ello dedica una serie de programas a los siguientes rubros: las necesidades básicas de las personas mayores y la reducción de la pobreza, las medidas para promover el empleo y luchar contra la discriminación, la promoción de los derechos humanos, el apoyo de actividades que creen ingresos, además de la educación

infantil y juvenil con miras a la longevidad. La mayoría de estas acciones se llevan a cabo directamente por los gobiernos y la sociedad civil de los países en los que se han implantado.

Ahora bien, las políticas internacionales implementadas por la ONU en relación con los adultos mayores tienen su antecedente más importante en lo que es la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Viena en 1982, de la cual se desprende el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (actualmente continúa siendo base de la política a nivel internacional), el cual consta de 62 recomendaciones, destacando las siguientes:³³

1. Coordinación de servicios de protección social y de atención sanitaria.
2. Evaluación de las necesidades de las personas de edad.
3. Nutrición adecuada.
4. Fomentar la independencia.
5. Garantizar la integración social.
6. Concepción de un entorno funcional para la vida.
7. Facilitar la participación de las personas de edad en los procesos de adopción de decisiones en materia urbanística.
8. Enfoque integrado respecto de la edad y la familia en las esferas de planificación y desarrollo.
9. Creación, promoción y mantenimiento de funciones útiles de las personas de edad.
10. Garantizar atención institucional para mejora de la calidad de vida.
11. Garantizar a las personas de edad un nivel mínimo de ingresos adecuados.
12. Facilitar la participación de las personas de edad en la vida económica de la sociedad.
13. Condiciones y ambiente de trabajo satisfactorios.

³³STUCKELBERGER, Astrid, Derechos Humanos y Personas de Edad. Naciones Unidas, Traducido y editado al español por el Centro de Información de las Naciones Unidas para España, Julio 2001. P. 10-12.

14. Reconocimiento de las normas internacionales relacionadas con las personas de edad.

Igualmente importante resulta la Segunda Asamblea Mundial del Envejecimiento,³⁴ la cual surgió en medio de la creciente preocupación por la rapidez y la magnitud actual del envejecimiento en el mundo y su intensificación en los próximos decenios, especialmente en los países en desarrollo. Esta cumbre internacional tuvo lugar en Madrid del 8 al 12 de abril de 2002, y el objetivo fue elaborar una nueva estrategia internacional del envejecimiento para los próximos años, así como hacer un balance acerca de los logros en los diferentes gobiernos del mundo respecto del primer Plan de Acción Internacional sobre la materia.

De esta Asamblea se desprenden dos documentos principales:

El primero de ellos es la llamada Declaración Política, en la cual los gobiernos expresaron su compromiso de tomar medidas en los planos nacional e internacional en tres direcciones prioritarias: las personas de edad y el desarrollo; la promoción de la salud y el bienestar de la vejez; y finalmente el logro de entornos emancipadores y propicios. En la Declaración se reconoce que las personas, a medida que envejecen, deben disfrutar de una vida plena, con salud, seguridad y participación activa en la vida económica, social, cultural y política de sus sociedades. Se deben brindar nuevas oportunidades que permitan a los hombres y a las mujeres llegar a la vejez con mejor salud y que la habilitación y la plena participación en la sociedad sean elementos imprescindibles para un envejecimiento activo.

El segundo se trata del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento 2002, en donde se analizan brevemente las tres áreas prioritarias y se establecen los objetivos que han de conseguirse y medidas para alcanzarlos. Entre otras cuestiones, se hace referencia al fomento de la salud y el bienestar en

³⁴ www.onu.org/Agenda/conferencias/envejecimiento/

relación con el envejecimiento. Asimismo, los gobiernos tienen la responsabilidad primordial de aplicar las recomendaciones del Plan de Acción. Las medidas nacionales se complementarán y reforzarán con acciones coordinadas a nivel internacional. El sistema de las Naciones Unidas, a través de sus organismos especializados, tendrá que elaborar estrategias para la ejecución del Plan en las esferas propias de sus respectivos mandatos.

Pero en sí, considero que la idea global de las Naciones Unidas en relación con los adultos mayores es plasmada de mejor manera a partir de 1991, año en que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los Principios de Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad, en su Resolución 46/91.³⁵ Este instrumento declarativo señala 18 principios englobados en cinco grandes rubros relacionados con la vida de las personas de edad, concibiéndolos como derechos económicos y sociales.³⁶ Al dividir dichos principios en cinco áreas clave, se reflejan los principales intereses de los adultos mayores. Estas directrices representan una base para diseñar programas que sean inclusivos, fundándose en valores y nuevos modelos de desarrollo. Por lo tanto, las personas de edad deberán:

INDEPENDENCIA

- Tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familiares y de la comunidad y su propia autosuficiencia;
- Tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos;
- Poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales;

³⁵ La ONU aprobó los principios por resolución de la Asamblea General el 16 de diciembre de 1991.

³⁶ www.un.org/esa/socdev/iyop/esiyoppo.htm.

- Tener acceso a programas educativos y de formación adecuados;
- Tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio;
- Poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

PARTICIPACIÓN

- Permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes;
- Poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades;
- Poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.

CUIDADOS

- Poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad;
- Tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad;
- Tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado;
- Tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano seguro;

- Poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.

AUTOREALIZACIÓN

- Aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial;
- Tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

DIGNIDAD

- Poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos y mentales;
- Recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.

Estos postulados abarcan, de manera general, derechos que deben respetarse en la vida de las personas adultas mayores, pero es necesario recordar que su aplicación está limitada al presupuesto que los gobiernos de los Estados designen para su aplicación. Por lo tanto, los Estados no están obligados a cumplir con los derechos económicos, sociales y culturales si no cuentan con los recursos ni medios para hacerlo.

No obstante, los rubros de participación y dignidad son los únicos que pueden considerarse dentro de los derechos civiles y políticos, entendiendo por

participación el derecho que tienen los adultos mayores a colaborar activamente en la formulación y aplicación de las políticas que les conciernen, y por dignidad el derecho que tienen para vivir una vida libre de violencia.

Por el contrario, los principios de independencia, cuidados y autorrealización, aunque son derechos en su mayoría fundamentales, se podrían considerar como meras sugerencias. Por la naturaleza del documento y de su definición, estos derechos responden a aspectos económicos, sociales y culturales que pueden acabar siendo sólo buenas intenciones. Ejemplo de ello es el principio de independencia, que por más que mencione el reconocimiento respecto a que las personas de edad deben tener acceso a la alimentación, al agua, a la vivienda, entre otros, esto frecuentemente no es así para la gran mayoría de la población, menos aún para quienes tienen más años.

Asimismo, el apartado sobre cuidados se refiere a vivir en familia, a tener acceso a los servicios sanitarios y a disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde les brindan cuidados o tratamiento; o el principio de autorrealización, que señala que los adultos mayores deben desarrollar plenamente su potencial a través del acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Aunque los derechos establecidos en los Principios de Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad son el indicador de los derechos fundamentales de las personas mayores dentro de las legislaciones nacionales, esto no puede ser prioridad en las agendas nacionales sin antes reformular la erradicación de la pobreza en el resto de la población, ni en cuestiones como el mejoramiento del sistema de salud o de la seguridad social, por poner algunos ejemplos. A nivel internacional, estos principios son principalmente valiosos como una serie de acciones internacionales que intentan promocionar estos derechos.

A pesar del esfuerzo realizado por Naciones Unidas, estos principios no son muy conocidos por la sociedad, por lo que tampoco se han aplicado o incorporado al derecho internacional de los derechos humanos. Lo anterior ha tenido como consecuencia que las políticas públicas sobre los adultos mayores no se hayan desarrollado de acuerdo con los estándares de los derechos humanos, y mucho menos han respondido a los compromisos internacionales en materia de desarrollo social.

2.3 Problemática de los Adultos Mayores

Los diferentes problemas a los cuales se enfrentan los adultos mayores tienen que observarse desde distintos enfoques. Generalmente la sociedad relaciona estos problemas a cuestiones que tienen que ver exclusivamente con la salud, y si bien es cierto que este factor es uno de los más importantes, no es el único, existen otros problemas a los cuales se enfrentan a menudo, como son los factores alimenticios, socioeconómicos y familiares; todos ellos inciden de manera cotidiana en la calidad de vida de este sector de la población.

También es importante mencionar que la problemática de las personas adultos mayores es en esencia la misma en los países en vías de desarrollo. Obviamente que los países de primer mundo cuentan con toda una infraestructura al servicio de este sector, y que además se encargan de cumplir con los lineamientos y directrices plasmadas en los instrumentos internacionales señalados en el apartado anterior; a esto se debe que el rezago en torno al cumplimiento de estos instrumentos sea tan agudo en países subdesarrollados.

Aquí en México, con excepción del INAPAM (Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores) y probablemente el DIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia), no existen organismos que se dediquen a la

atención integral de los adultos mayores, y los programas implementados a nivel gubernamental no arrojan resultados sobresalientes. Es por ello que a pesar de los esfuerzos de gobiernos estatales y locales para atender a este sector, la capacidad para resolver esta situación resulta insuficiente. De tal manera que los factores señalados en párrafos anteriores (mismos que se detallarán a continuación) cobran más importancia al tratarse de un país en vías de desarrollo y al existir pocos organismos encargados de la atención eficaz y oportuna de las necesidades que presentan los adultos mayores en México.

En este contexto, hay que tener presente que el envejecimiento de la población mexicana iniciado hace ya algunos años, se acelerará significativamente en el presente siglo. En el año 2000, las personas de 60 años o más representaban 6.8% de la población total del país y se espera que sean 28% en 2050. De acuerdo con la revisión hecha en el año 2002 de las estimaciones y proyecciones de la División de Población de las Naciones Unidas, la proporción de población envejecida para las regiones más desarrolladas del mundo habría aumentado de 11.7% en 1950 a 32.3% en el 2050. Así, el proceso que a los países más desarrollados les consumirá un siglo (incrementar la proporción en casi 21 puntos porcentuales), a México le tomará la mitad del tiempo. En conclusión, el proceso de envejecimiento actual descansa principalmente en la fecundidad alta del pasado; sin embargo, la reducción de la mortalidad y la incidencia de la migración marcarán la pauta en el futuro distante, principalmente más allá del 2050.

2.3.1 Factor Salud

A lo largo de la historia, las nociones sobre la salud se han asociado fundamentalmente con los conceptos sobre la vida, la enfermedad y la muerte, dentro de un enfoque social, cultural y religioso. Primeramente se concebía a la salud por la simple y directa oposición de la enfermedad y la muerte, esto es, si no

te encuentras enfermo entonces gozas de buena salud, sin embargo, hace tiempo que se considera que el concepto de salud va más allá de la simple ausencia de enfermedades. Actualmente se aceptan las definiciones de salud que en general coinciden en que se trata de un estado que permite el bienestar físico, mental, moral y material; pero el bienestar no sólo individual, sino que incluye de manera directa también el entorno familiar y social, pero tiene sus propias expresiones y características cuando se aplica en los adultos mayores.

Es por ello que para afrontar este problema, la OMS sugiere que es necesario promover un envejecimiento activo y saludable como forma de extender la calidad y esperanza de vida entre los adultos mayores, toda vez de que es la única manera de hacer frente a la realidad del envejecimiento en nuestra sociedad.

Para poder estructurar de manera eficaz programas orientados a la salud y el bienestar de los adultos mayores, es necesario conocer y estudiar la situación de este grupo en relación con las enfermedades, teniendo en cuenta que seguimos siendo un país en desarrollo. Esto es, a medida que las naciones envejecen, y a la vez que se producen cambios en las condiciones de vida y de trabajo, es inevitable que aparezca un cambio en los patrones de las enfermedades, sobre todo en países con extrema pobreza.

Hay que tomar en cuenta que la salud es producto de diversos factores que intervienen a lo largo de nuestra vida, tal como lo explica Roberto Ham: “Van desde factores incontrolables como la herencia genética, pasan por condicionantes socioeconómicas, las que en los países en desarrollo tienen mucho de involuntario como son las oportunidades de educación y trabajo, y llegan hasta la responsabilidad individual en los hábitos personales de salud y el estilo de vida que se adopta, ciertamente también influidos por condiciones sociales y culturales. De esta manera, las características de salud en la vejez

están en gran parte determinadas décadas antes por la historia familiar, los entornos socioeconómicos y la trayectoria de salud propia del individuo.”³⁷

En México, la situación socioeconómica de la población (hablando de manera general) es una de las principales causas que originan la problemática de salud pública, impidiendo el adecuado desarrollo de las políticas implementadas por las instituciones encargadas de establecer programas de apoyo en beneficio de los adultos mayores. Esto genera otro tipo de problemas, ya que ante la escasa capacidad para la prevención personal, la insuficiencia de la seguridad social y las limitaciones de los sistemas de salud, el peso y costo de las incapacidades y las enfermedades en la vejez en gran medida recaen sobre la familia.

Antes de entrar de lleno a lo que es el estudio de las principales enfermedades que aquejan a los adultos mayores, es necesario puntualizar que tanto la OMS, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Historia (INEGI) son los organismos que aportan la mayor cantidad de datos relacionados con la salud de los adultos mayores, por lo que algunos de estos datos varían en cuanto a su actualización.

Los problemas de salud de los adultos mayores aumentan con la edad. Según la Conferencia Interamericana de Seguridad Social,³⁸ en Latinoamérica, en 1995, dos terceras partes de los ancianos consideraron su salud entre muy buena y regular, aunque la proporción de mujeres es menor. Asimismo, la Conferencia afirma que a más de la mitad de los ancianos, sus problemas de salud les dificultan llevar a cabo sus actividades con normalidad.

Entre los principales problemas de salud que requieren atención se encuentran: la prevención de la arterosclerosis, los problemas visuales y auditivos,

³⁷ HAM CHANDE, Roberto, op. cit. P. 128.

³⁸ Conferencia Interamericana de Seguridad Social, “El adulto mayor en América Latina”, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México 1995.

caídas, osteoporosis, y los problemas causados por tratamientos médicos inadecuados.

Según la ONU, las dolencias crónicas como las enfermedades cardíacas, las mentales, y el cáncer, se están convirtiendo en las principales causas de muerte e invalidez en el mundo. Lo que se confirma en un informe oficial sobre la salud en el año 2001, el cual señala que las enfermedades no transmisibles provocan el 59% de todas las muertes.

Destacan principalmente las enfermedades siguientes:³⁹

- a) Enfermedades cardiovasculares.
- b) Hipertensión.
- c) Accidente cerebrovascular.
- d) Diabetes.
- e) Cáncer.
- f) Enfermedad pulmonar obstructiva crónica.
- g) Enfermedades músculoesqueléticas (como Artritis y Osteoporosis).
- h) Enfermedades mentales (principalmente Demencia y Depresión).
- i) Ceguera y alteraciones visuales.

Por lo que se refiere a nuestro país, las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus, los tumores malignos y los padecimientos cerebrovasculares son las principales causas de muerte entre la población adulta mayor.

En los hombres, la diabetes mellitus cobra importancia como causa de muerte. En 1970 ocupaba el octavo sitio, séptimo en 1980, cuarto lugar en 1990 y tercero en el 2000. Igualmente van cobrando importancia los accidentes, mismos

³⁹ www.un.org/spanish/

que ocupaban el decimosegundo lugar en 1970, quinto en 1980, y sexto entre 1990 y el 2000.

Por otro lado, las causas que ceden en relevancia son la neumonía y la influenza, que de ser la segunda en 1970, fue la tercera en 1980, quinta en 1990 y ya es séptima en el 2000. Asimismo, una clara manifestación de mejoras socioeconómicas y de sanidad son las muertes por infecciones intestinales, las que pasaron del cuarto sitio en 1970, al noveno en 1980 y se relegan al decimoprimeros en 1990 y decimosegundo en el 2000.

En las mujeres, las enfermedades del corazón se mantienen en primer lugar como causas diagnosticadas de muerte. En cambio la diabetes mellitus ha tenido mayor relevancia al pasar del sexto lugar en 1970, al cuarto en 1980, tercero en 1990 y es la segunda causa en el 2000. Las deficiencias de la nutrición aparecen en sexto sitio entre 1990 y el 2000, luego de haber ocupado el lugar decimoprimeros tanto en 1970 como en 1980.

En el caso de la neumonía e influenza éstas pierden terreno, pues pasaron del segundo lugar en 1970, al quinto en 1980, 1990, y el 2000. Por su parte, las infecciones intestinales descendieron del quinto sitio en 1970, al sexto en 1980, al octavo lugar en 1990 y están en el lugar decimotercero en 1995.

Las estadísticas más recientes realizadas por el INEGI⁴⁰ a nivel nacional referentes a la tasa de mortalidad, indican que en el 2002 se registraron 267 mil 794 defunciones de personas de 60 años y más, 58.2% del total de fallecimientos asentados. Por sexo, la proporción de muertes fue similar, 50.2% de hombres y 49.8% de mujeres.

⁴⁰ Fuente: INEGI. Estadísticas demográficas, 2003. Base de datos.

Las principales causas de mortalidad de la población adulta mayor son las enfermedades del corazón, diabetes mellitus, los tumores malignos y padecimientos cerebrovasculares; en conjunto, fueron causa del 59.4% de las defunciones.

Por sexo, de cada 100 hombres casi 22 mueren por enfermedades del corazón, alrededor de 15 por tumores malignos y 13 por diabetes mellitus. Las mujeres, por cada 100, 23 fallecen por la primera causa, 17 por diabetes mellitus, 13 por tumores malignos y 9 por problemas cerebrovasculares.

También resulta por demás significativo el estudio de las principales enfermedades que padecen los adultos mayores en el Distrito Federal con los siguientes resultados:⁴¹

La enfermedad transmisible más importante como causa de muerte de la población de edad avanzada del Distrito Federal es la neumonía, la cual presenta una tasa de 153.3 por cada 100 000 personas.

Por lo que respecta a las principales enfermedades crónico degenerativas que explican la muerte de las personas de edad avanzada, estas resultan ser las cardiovasculares y el cáncer.

De manera general, los hombres corren mayor riesgo de morir por algunas enfermedades cardiovasculares en comparación con las mujeres. Sin embargo, debido a la mayor esperanza de vida que presentan las mujeres, durante la tercera edad éstas muestran mayores tasas de mortalidad por dicha causa (1,450 por cada 100 000 mujeres frente a 1,403.9 por cada 100 000 hombres).

⁴¹ División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVIII Legislatura.

Actualmente, una vez que el individuo sobrevive a la infancia, el cáncer aparece como una de las tres causas a las que se deberá la muerte (las otras son los accidentes y las enfermedades cardiovasculares) Al no existir una cura total para esta enfermedad, la atención se enfoca a la prevención, que se basa sobre todo en hábitos cotidianos. La población de la tercera edad presenta una tasa de mortalidad por causa de cáncer de 565.3 por cada 100000 personas. Entre los hombres esta tasa es mayor que la que se presenta entre las mujeres (642.1 511, respectivamente).

En enfermedades como la diabetes mellitus, la población de edad avanzada presenta una tasa de mortalidad debida a la diabetes de 561.3 por cada 100000 personas. En este caso, son las mujeres quienes muestran una tasa mayor con respecto a los hombres 578.6 y 536.1, respectivamente.

Finalmente, por lo que respecta a los accidentes, la tasa de mortalidad debido a esta causa entre la población de edad avanzada del Distrito Federal, es de 156.2 por cada 10 000 personas. Sin embargo, los hombres en mayor medida son víctimas de accidentes y lesiones que conducen a la muerte, ya que éstos presentan una tasa de 241 por cada 100 000, mientras que las mujeres apenas tienen una tasa de 97.3 por cada 100 000. Entre el tipo de accidentes y lesiones que causan la muerte a personas de edad avanzada, destacan los accidentes peatonales y las caídas.

De igual manera, resulta importante mencionar que aunado a las estadísticas presentadas anteriormente, existen dos aspectos a considerar dada la importancia que tienen en nuestro país: la morbilidad (número proporcional de personas que enferman en población y tiempo determinados) y la discapacidad en los adultos mayores.

Estudios recientes⁴² señalan que la población de 60 años y más concentra 16.1% del total de los egresos hospitalarios en los hospitales del Sistema Nacional de Salud del país, lo que se traduce en 685 mil 252 casos de enfermos en hospitales durante 2002.

Entre las 10 primeras causas de egresos hospitalarios que afectan a este grupo de población, sobresalen las enfermedades cardiovasculares, del aparato digestivo y del sistema genito-urinario, juntas representan casi 50% del total de los egresos de la población de 60 años y más.

La diabetes mellitus, los tumores malignos y las enfermedades respiratorias ocupan del cuarto a sexto lugar de importancia en causas de egreso hospitalario y concentran casi 22% del total.

En cuanto a la discapacidad, las estadísticas del INEGI⁴³ indican que la probabilidad de sufrir algún tipo de ésta crece conforme avanza la edad. En el año 2000, 10.7% de la población de 60 años y más reportó tener algún tipo de discapacidad. Por otro lado, en el mismo año, 41.5% de los 1.8 millones de habitantes que presentan alguna discapacidad en el país, son personas de 60 años y más; 47.2% hombres y 52.8%, mujeres. Las discapacidades de tipo motriz son las más frecuentes (55.1%), le siguen las visuales y las auditivas.

En los hombres, la más recurrente es la motriz, seguida por la visual (29.8%) y auditiva (24.5%).

En las mujeres, el comportamiento es el mismo, pero con proporciones más altas, esto se relaciona a que tienen una esperanza de vida mayor.

⁴² Fuente: SSA. Boletín de Información Estadística Núm. 22, Vol. II, Daños a la Salud, 2002.

⁴³ Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Base de datos de la muestra censal.

Las principales causas que originaron la discapacidad en los adultos mayores varones, fueron la edad avanzada (42.5%), las enfermedades (32.9%) y los accidentes (17.2%). En el caso de las mujeres se concentraron principalmente en la edad avanzada (49.1%) y las enfermedades (33.7%).

Teniendo en cuenta los padecimientos que aquejan a los adultos mayores y las causas que los originan, se pueden diseñar programas de atención especializada en cuanto a prevención y tratamiento de estas enfermedades. Al respecto, el Instituto Mexicano del Seguro Social es la institución que ha dedicado mayor empeño en diseñar acciones tendientes a mejorar su calidad de vida, enfatizando en el aspecto nutricional; tal y como podremos observar en el siguiente apartado.

2.3.2 Factor Alimentación

La alimentación es importante a lo largo de nuestra vida y cobra mayor importancia después de los 50 años, es la alimentación la causante de muchas enfermedades o de mantener un cuerpo sano. Los nutriólogos afirman que el sistema nervioso central depende más que ningún otro órgano del cuerpo de un aporte nutricional correcto y balanceado. Además del aporte constante de glucosa, se precisan otros nutrientes para el mantenimiento de una función cerebral adecuada.

La población de ancianos es heterogénea, por lo que es necesario y urgente diseñar programas con acciones encaminadas a responder, de manera oportuna, a las demandas de salud y nutrición que implica el proceso de envejecimiento de la población en este siglo.

Los adultos mayores se consideran un grupo en riesgo de tener problemas nutricionales por una serie de factores, entre los que destacan los físicos, sociales, fisiológicos y socioeconómicos.

Un buen estado de nutrición además de una dieta adecuada y ejercicio razonable, son vitales para asegurar que más adultos mayores puedan continuar con una vida saludable, activa e independiente dentro de la familia y la comunidad. Pero un problema común es la pérdida de peso y la desnutrición; de hecho, esta es la causa principal en la disminución de las funciones principales del organismo.

La nutrición incorrecta de las personas mayores incluye principalmente dos aspectos: primeramente la desnutrición (principalmente en los países menos desarrollados) y en segundo lugar el consumo excesivo de calorías, (sobre todo en los países desarrollados, en los países en transición y en los países en vías de desarrollo que estén experimentando una rápida urbanización y la transición de enfermedades contagiosas a no contagiosas).⁴⁴

"Por lo que se refiere a la desnutrición, ésta se trata de un trastorno corporal producido por un desequilibrio entre el aporte de nutrientes y las necesidades del individuo, originado por un consumo inapropiado de nutrimentos a través de la dieta, o por la utilización orgánica inadecuada de los nutrientes ingeridos. En los ancianos, la desnutrición tiende a provocar un deterioro rápido e importante de su función inmunológica y, consecuentemente, favorece la aparición de diversas enfermedades."⁴⁵

La desnutrición puede ser causada por el acceso limitado a los alimentos, la pérdida de los dientes, las penurias socioeconómicas (la pobreza influye directamente en la capacidad del anciano para adquirir alimentos de alta calidad

⁴⁴ División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVIII Legislatura.

⁴⁵ VELÁSQUEZ ALBA, María del Consuelo, Desnutrición en las personas de edad avanzada. Nutrición Clínica, Volumen 6, número 1, Enero-marzo, México 2003. P. 73.

nutricional en las cantidades adecuadas para satisfacer sus requerimientos energéticos diarios), las situaciones de emergencia, la falta de conocimiento e información sobre nutrición, mala alimentación, las enfermedades y el uso de medicamentos, el aislamiento social y las discapacidades, así como la falta de actividad física.

"Además, en el adulto mayor se presentan de manera natural carencias de sustancias como el calcio, el hierro, la tiamina y otras vitaminas, ya que la digestión suele ser más lenta y dificultosa debido a la pérdida de los dientes y a que las secreciones del estómago están disminuidas, por lo que se debe aumentar la ingesta de algunas frutas, verduras y cereales e incluso pueden ser necesarios los complementos alimenticios."⁴⁶

Una cantidad insuficiente de calcio y vitamina D provoca la pérdida de la densidad ósea en la vejez y un aumento de las fracturas de hueso dolorosas, costosas y debilitantes, sobre todo en las mujeres mayores.

El Instituto Mexicano del Seguro Social a través del programa PREVENIMSS ha puntualizado que existen ciertos tipos de vitaminas⁴⁷ que los adultos deben consumir de manera adecuada para garantizar una buena calidad de vida. Por ejemplo la vitamina D, ya que junto con el calcio disminuyen la pérdida ósea y ayudan a prevenir fracturas. La deficiencia de vitamina D induce la pérdida ósea; en consecuencia aumenta el riesgo de fracturas, además de provocar también otros síntomas generalizados, como debilidad muscular y dolor óseo, que dañan la capacidad de un anciano para moverse en forma independiente y reducen su calidad de vida.

La vitamina D se obtiene de dos fuentes principales: una parte se sintetiza en la piel expuesta a la luz solar y otra proviene directamente de los alimentos. Para la mayoría de las personas, la luz ultravioleta es la principal fuente de

⁴⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social, Programa PREVENIMSS, Alimentación.

⁴⁷ Instituto Mexicano del Seguro Social, Programa PREVENIMSS, Alimentación. Nutrición.

vitamina D; los ancianos, por lo tanto, necesitan exponerse más a la luz solar para mantener concentraciones normales de vitamina D. Por desgracia, pocas veces esta vitamina se obtiene de alimentos (por ejemplo de la leche fortificada).

El ácido fólico (vitamina del complejo B) que se encuentra en los vegetales verdes, las legumbres, las frutas cítricas, y el hígado, es importante en la prevención de algunas enfermedades crónicas comunes en los ancianos. Por ejemplo, el consumo dietético adecuado disminuye el riesgo de enfermedades cardíacas al mantener la concentración sanguínea dentro del rango de normalidad. El ácido fólico también puede auxiliar en la prevención del cáncer, ya que ésta vitamina es necesaria para la síntesis normal de ácidos nucleicos y, con ello, obtener la regulación del material genético en las células corporales. En condiciones de deficiencia pueden ocurrir anomalías genéticas que contribuyen a la aparición de enfermedades malignas.

Por todas estas razones, los adultos mayores deben consumir diariamente una alta cantidad de ácido fólico (400 mg al día).

La desnutrición no se presenta de manera repentina, es más bien un problema de salud que va ocurriendo poco a poco por lo que su identificación temprana en el anciano puede reducir el riesgo de complicaciones y la tasa de mortalidad.

Por otro lado, y refiriéndome específicamente al consumo excesivo de calorías, comúnmente se maneja que éstas provienen de los hidratos de carbono, proteínas y grasas. Las vitaminas, minerales y agua no proporcionan calorías.

Diversos estudios realizados en varios países coinciden en señalar que el consumo energético disminuye con la edad, el decremento es de 2,700 a 2,100 kcal de la energía requerida, entre los 30 y los 80 años de edad, donde 30% se debe a la disminución de la actividad metabólica y el resto a la reducción de los requerimientos por actividad física. Si bien el descenso en el requerimiento

energético depende sobre todo de la edad, el tipo de nutrimentos que se ingiere lo determinan factores distintos de ésta.⁴⁸

El consumo excesivo de calorías aumenta considerablemente el riesgo de las personas mayores a sufrir enfermedades crónicas y discapacidades. La obesidad y una dieta rica en grasas están estrechamente relacionadas con diabetes, cardiopatías, y debilitantes, sobre todo en las mujeres mayores. Todo esto sugiere la necesidad de un mayor aporte de proteínas, que recomiendan los médicos, no sea menor de 12% del aporte energético total.

En este sentido, es importante mencionar que una de las consecuencias más graves en relación con el consumo excesivo de calorías es el sobrepeso y la obesidad, los cuales se adquieren de manera gradual, es decir, el peso se va incrementando poco a poco debido al consumo excesivo de alimentos ricos en azúcares y grasas como: refrescos, bebidas alcohólicas, botanas, harinas, pizzas, hamburguesas, tortas, tamales, pasteles, pan dulce, entre otros.

El sobrepeso es el primer paso para desarrollar obesidad y entre mayor sea el exceso de peso, mayor es el riesgo de padecer diabetes, hipertensión arterial y otras enfermedades con graves complicaciones.

El peso aumenta entre los 45 y los 50 años de edad, para estabilizarse y disminuir a partir de los 70 años.

Actualmente se considera al sobrepeso y la obesidad como uno de los principales problemas de salud, ya que de cada 10 adultos mayores, 7 tienen sobrepeso u obesidad.⁴⁹

⁴⁸ CERVANTES TURRUBIATES Leticia y otras, Aporte dietético de energía y nutrimentos en adultos mayores de México, Nutrición Clínica, Volumen 6, número 1. Enero-marzo, México 2003. P. 3.

⁴⁹ Instituto Mexicano del Seguro Social, Programa PREVENIMSS, Alimentación /salud y obesidad.

La forma más correcta y sana de prevenir y eliminar el sobrepeso y la obesidad es a base de tener una alimentación sana y practicar diariamente ejercicio.

Ante este panorama, resulta fundamental instrumentar una política de educación nutricional para los adultos mayores con el propósito de brindarles conocimientos para seleccionar, conservar y preparar sus alimentos, y les permita consumir dietas equilibradas y saludables. Es decir, educar a los individuos para que los alimentos que componen su dieta sean los más indicados para mantener su salud, incluyendo información sobre los beneficios de tener conductas saludables de alimentación.

En general se puede considerar que ciertas acciones ayudan a conservar la salud y nutrición del adulto mayor,⁵⁰ tales como:

- Mantener la actividad física regular y consistente como una caminata diaria por 30 minutos.
- Mantener un peso corporal adecuado.
- Mantener una dieta variada (vegetales, frutas, cereales, entre otros, de acuerdo a su condición económica y fisiológica).
- Una ingestión adecuada de líquidos (uno a dos litros de agua diariamente).
- Limitar el consumo de sodio, ya que su exceso se relaciona con el aumento de la presión arterial por lo que se deben evitar los alimentos salados, así como enlatados y embutidos.

⁵⁰ VELÁSQUEZ ALBA, María del Consuelo, La importancia de la educación nutricional en los ancianos, Nutrición Clínica, Volumen 6, número 1. Enero-marzo, México 2003. P. 87-88.

Por lo tanto, es especialmente importante que los adultos mayores coman una diversidad de alimentos ricos en nutrientes que sean culturalmente aceptables y estén disponibles en su región a precios accesibles.

Cabe señalar que los adultos mayores de todos los niveles socioeconómicos están atentos a la posibilidad de adoptar nuevas conductas alimenticias, en virtud de que confían en que éstas los ayudarán a vivir de manera independiente, y consideran la nutrición y el ejercicio como dos factores claves de los hábitos saludables que contribuyen a mantener su independencia. Algunos ancianos se podrán resistir a adoptar nuevas conductas que promuevan un estado de salud óptimo; sin embargo, comparados con la gente joven, los adultos mayores están especialmente motivados a seguir con su independencia y mantener sus habilidades; esta es la razón por la que desean aprender y adoptar conductas y prácticas que contribuyan al mantenimiento de un buen estado de salud.

2.3.3 Factor Socioeconómico

Ha quedado claro que el envejecimiento de la población es uno de los grandes desafíos en el mundo y se acentúa más en los países que ya presentan dicho fenómeno, en virtud de que cada día que pasa impondrá mayores exigencias económicas y sociales a todos los países.

Ahora bien, en este capítulo, y concretamente por lo que se refiere al factor que se desglosará a continuación, pretendo ofrecer un panorama claro de la problemática que enfrentan comúnmente los adultos mayores en aspectos como la educación, el trabajo, la población, y demás factores que inciden para que el envejecimiento se considere no como un hecho completamente normal en todo ser humano, sino como una situación que requiere atención inmediata en todos los niveles de gobierno y por supuesto en nuestra sociedad.

El tema del envejecimiento es bastante complejo, y para llevar a cabo una adecuada planeación de políticas de desarrollo en este sector, es necesario conocer por ejemplo el ritmo de crecimiento de los adultos mayores en nuestra sociedad, lo que representa un desafío para el mercado de trabajo y la seguridad social por mencionar algunos.

Como hemos visto, la combinación del descenso de las tasas de mortalidad y la disminución de la fecundidad, mismas que han reducido la proporción de niños y jóvenes en la población total, han provocado un aumento significativo de la edad media de la población y una proporción ascendente de los adultos mayores.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) con motivo del día mundial de la población, publicó una carpeta informativa con datos sumamente interesantes referentes a la población de adultos mayores. Cabe aclarar que la mayor parte de las estadísticas que componen el presente trabajo de tesis son nacionales, pero también son un indicativo real de lo que sucede con este sector de la población y el Distrito Federal no está exento de esta problemática. Por lo tanto, los indicadores nacionales no distan significativamente de lo que sucede en nuestra ciudad.

Las estadísticas más recientes (2005) que publica el CONAPO⁵¹ respecto de los adultos mayores en nuestro país son las siguientes:

Los adultos mayores son en la actualidad 8.2 millones y representan 7.7% de la población total, cuando en el 2000 eran 6.8%. El incremento anual asciende a poco más de 292 mil personas y se espera continúe aumentando hasta 793 mil en el 2033 para luego disminuir gradualmente hasta 532 mil en el 2050.

Actualmente, uno de cada trece mexicanos y mexicanas está en ese grupo de edad, en el 2030 serán uno de cada seis, y en el 2050, más de uno de cada

⁵¹ Fuente: Consejo Nacional de Población, Carpeta informativa 2005, Día Mundial de la Población.

cuatro; su tamaño aumentará a 9.9 millones en el 2010, 18.4 millones en el 2025 y 36.2 millones en el 2050.

La tasa de crecimiento de la población de adultos mayores registrada en el 2005 es de 3.6%, lo que implica que tiene el potencial para duplicar su tamaño cada 19 años. En el 2000, la población de 60 años o más representó 6.8% de la población total, en el 2005 representó 7.7% y se espera que en el 2050 sea de 28%.

Alrededor de 72% del incremento demográfico de la tercera edad previsto para la primera mitad del siglo XXI tendrá lugar después de 2020, lo que da al país menos de dos décadas para preparar las respuestas a las demandas sociales del envejecimiento.

La relación entre mayores de 60 años y menores de 15, indica que en el 2000 había 20.5 adultos mayores por cada 100 niños. Actualmente, la relación es de 25 personas de la tercera edad por cada 100 infantes, habrá la misma cantidad de niños y adultos mayores en el 2034, y en el 2050 el país tendrá 166.5 adultos mayores por cada 100 niños.

Entre las personas de 60 a 64 años hay casi 90 hombres por cada 100 mujeres, y llega a alrededor de 80 por cada 100 entre 75 y 79 años; en el 2005 hubo 4.3 millones de mujeres de 60 años o más frente a menos de 3.7 millones de hombres, en el 2030 habrá 12 millones de mujeres por 10.2 millones de hombres de la tercera edad, y finalmente las mujeres superarán en cerca de tres millones a los hombres en 2050 (19.6 por 16.7 millones).

Siguiendo en el mismo tenor, según datos proporcionados por el Programa de Población del Distrito Federal 2001-2006, en el 2000 la población capitalina se podía considerar como población madura, debido a que el 66.6% de su población tiene entre 15 y 64 años, mientras el 26.1% es menor de 15 años.

Las delegaciones céntricas (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), concentran los porcentajes más altos de población adulta mayor, incrementándose entre 1980 y el 2000. Incluso a principios de este siglo, la delegación con una mayor proporción de su población envejecida respecto a aquella cuya proporción es menor, son Benito Juárez y Tláhuac: por cada habitante que residía en Tláhuac, cuya edad era mayor de 65 años, en Benito Juárez residían 4.⁵² Lo anterior indica diferencias importantes en la estructura por edad de las delegaciones céntricas y periféricas.

Como podemos advertir, la población experimentará un proceso de envejecimiento en las próximas décadas y afectará a nuestro país con mayor fuerza porque será más rápido y más pronunciado que en otros contextos. De hecho, a México le tomará tan sólo la mitad del tiempo que requirieron las sociedades más envejecidas de hoy para alcanzar esa situación, al tiempo que impondrá desafíos y responsabilidades verdaderamente inéditas para la sociedad y el gobierno de nuestro país y en particular para nuestra ciudad

Por otro lado, Roberto Ham afirma que: "Entre las características socioeconómicas más importantes que una persona puede poseer están la formación, la escolaridad y el adiestramiento, pues la cantidad y la calidad de estas capacidades en mucho determinan las oportunidades sociales y económicas que actúan directamente sobre el bienestar personal y del entorno familiar y social... El conjunto entre la formación, los conocimientos adquiridos en las aulas y las experiencias de trabajo y de la vida, promueven oportunidades y conforman atributos para el desempeño económico y las relaciones sociales, que son determinantes en el grado de participación y éxito ante las exigencias y responsabilidades de la vida."⁵³

⁵² Fuente: Programa de Población del Distrito Federal 2001-2006.

⁵³ HAM CHANDE, Roberto, op. cit. P. 180.

En este sentido, en cuanto a las condiciones educativas se deben tomar en cuenta algunos factores propios de esas generaciones, los cuales incluyen antecedentes educativos determinados por el contexto social, económico, e histórico del país; es decir, si hablamos del alfabetismo y la escolaridad, estas se adquieren casi en su totalidad en sus primeras etapas de la vida, lo cual nos arroja como resultado que las personas en el año 2000, con edades de más de 65 años, nacieron antes de 1935, cuando el sistema educativo era limitado; por lo que, si bien es cierto que en México se han logrado incrementos sustantivos en el nivel educativo de la población, los adultos mayores son depositarios de décadas de rezagos acumulados.

Según cifras del CONAPO,⁵⁴ mientras la tasa de analfabetismo era de 2.9% entre los 15 y 19 años en 2000, alcanzó 30.1% entre los mayores de 60 años.

Por su parte, el INEGI⁵⁵ establece que en el año 2000, 2.1 millones de personas de 60 años y más no sabían leer ni escribir, 779 mil eran hombres (23.9%) y 1.3 millones mujeres (35.5%), lo que refleja las marcadas diferencias por sexo debido a los patrones educativos que imperaban en el pasado.

Asimismo, de cada 100 personas de 60 años y más, 36 no tenían instrucción formal, 35 tenían la primaria incompleta, 16 contaban con la primaria terminada, seis tenían algún grado aprobado de secundaria y siete estudios postbásicos. El promedio de escolaridad de este grupo de población era de 3.6 años para los hombres y 3.1 años las mujeres, es decir, en promedio, tres años de primaria.

Por lo que se refiere al aspecto laboral, es claro que cuando un trabajador se desliga del proceso productivo y se jubila o pensiona, existen factores socioeconómicos que contribuyen a un cambio en su conducta por el hecho de

⁵⁴ Fuente: Consejo Nacional de Población, Carpeta informativa 2005, Día Mundial de la Población.

⁵⁵ Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

que ya no se sienten productivos (cuando el desempleo es elevado, se tiende a observar una reducción en el número de trabajadores mayores como forma de crear empleos para los jóvenes). Pero ¿que sucede si un trabajador no tiene el beneficio de la figura de jubilación o pensión?, seguramente se verán obligados a seguir económicamente activas en la vejez.

Una proporción significativa (60% de los hombres y menos de 20% de las mujeres de 65 años o más) continúan trabajando hasta edades muy avanzadas, a diferencia de los países desarrollados. Esta situación continuará reproduciéndose en el futuro, toda vez que en la actualidad únicamente cuatro de cada diez personas que integran la población económicamente activa está cubierta por el régimen de seguridad social.

Al respecto, los estudios realizados por el CONAPO⁵⁶ nos arrojan resultados como los que a continuación se describen:

El 29.1% de los adultos mayores trabaja. Alrededor de 65% de los hombres de 60 a 64 está ocupado e incluso uno de cada cuatro hombres de 80 años sigue trabajando; y a pesar de que las tasas de participación femenina son inferiores a los varones, casi 12% de las mujeres de más de 60 años permanece en actividad. Lo anterior nos indica que alrededor de una tercera parte de los adultos mayores se encuentra trabajando.

Los motivos por los que los adultos mayores no trabajan presentan importantes diferencias por sexo:

Entre los hombres 35.7% goza de pensión o jubilación, 5.7% está incapacitado y 55.3% realiza otra actividad. Entre las mujeres, 68.3% se dedica al

⁵⁶ Fuente: Consejo Nacional de Población, Carpeta informativa 2005, Día Mundial de la Población.

hogar, sólo 6.3% goza de pensión o jubilación y 1.8% tiene incapacidad permanente.

Tomando en cuenta que la ocupación más declarada por parte de las mujeres en edades avanzadas es la de las tareas del hogar. Hay que considerar que en estas generaciones de mujeres, las oportunidades de trabajo eran menores y que vienen de una tradición donde los papeles femeninos en gran parte se circunscribían al cuidado del hogar y la crianza de los hijos.

Poco más de uno de cada cuatro adultos mayores que trabaja son empleados u obreros (26.3%), alrededor de uno de cada diez es jornalero (10.4%), uno de cada veinte es patrón (4.8%), uno de cada dos trabaja por su cuenta (51.1%) y uno de cada 14 trabaja sin remuneración en negocios familiares (7.3%).

Los empleados representan 25.7% entre los hombres y 28.6% entre las mujeres, los jornaleros 12.6 y 3.1% respectivamente, 49.9 y 55.2% trabaja por su cuenta, 6.7 y 9.5% se ocupa en negocios familiares; en tanto que la proporción de patrones es de 5.2 y 3.6%, respectivamente.

Las ocupaciones que desempeña la población en edades avanzadas no le otorgan independencia y bienestar económico, pues las capacidades disminuidas también se reflejan en los bajos ingresos que perciben.

Alrededor de 27.8% trabaja sin ingresos entre los hombres y 20.1% entre las mujeres, quienes reciben menos de un salario mínimo representan 20.2 y 42.6% respectivamente, 26.9 y 20.4% gana de uno a dos salarios mínimos. Un 10.4% de los hombres y 6.5% de las mujeres percibe entre dos y tres salarios mínimos, la proporción de quienes reciben de tres a cinco es 6.6 y 5.5% respectivamente, y 8.1% de los hombres y 5% de las mujeres percibe más de cinco salarios mínimos.

Ante el panorama ofrecido en este apartado, es claro que con el inevitable aumento de la población de adultos mayores, se agudizará el problema del sistema de pensiones en nuestro país; por lo tanto, el nivel de vida de este sector de la población disminuirá cada vez más, por lo que será necesario diseñar programas e instrumentos alternos que incentiven y promuevan la activación económica entre los adultos mayores, y no dependan de una pensión o jubilación que en la mayoría de los casos resulta insuficiente

2.3.4 Entorno Familiar

La familia es la unidad básica de la sociedad, desempeña importantes funciones socioeconómicas y culturales como la de establecer lazos emocionales, económicos y sociales entre sus miembros; proteger a sus integrantes; darles un nombre y una condición; dar atención básica, así como propiciar la socialización y la educación de los niños.

Es importante resaltar la importancia del núcleo familiar porque finalmente es aquí en donde se toman decisiones. Si la familia es fuerte y está consolidada, la perspectiva de los individuos será de cooperación, solidaridad y superación colectiva, dándose así las condiciones necesarias para el éxito de los objetivos de las políticas sociales encaminadas al beneficio colectivo de estas personas.

En el caso del adulto mayor, representa además la posibilidad de pertenencia de un grupo. Su desempeño dentro de la familia, el trabajo y la vida social en general les otorga dicho sentido, pero puede reforzarse a través de grupos como clubes o centros destinados a las personas ancianas.

Tampoco se puede dejar de mencionar que la familia ha estado sometida a transformaciones radicales durante los últimos años, en lo que respecta a su formación y su estructura, debido a la evolución demográfica y socioeconómica.

En la ciudad existen factores adicionales que atentan contra la conformación, estabilidad y desarrollo de la familia, como lo son la insuficiencia de vivienda y las difíciles condiciones en las que los individuos realizan sus actividades cotidianas, relacionadas fundamentalmente con los problemas de transporte, contaminación e inseguridad pública, generando una tendencia de debilitamiento del núcleo familiar.

Ante este panorama, y tomando en cuenta las insuficiencias y desigualdades de nuestro desarrollo como sociedad, y la deficiente cobertura de los sistemas de seguridad social, la familia ha sido tradicionalmente una fuente importante de apoyo en la vejez.

No podemos pasar por alto que las personas transitan a lo largo de su vida por diferentes formas de organización familiar y por diversas responsabilidades relacionadas con su posición dentro del hogar y con la presencia o ausencia de otros miembros. En este sentido, en la vejez se pueden experimentar cambios radicales en el entorno familiar, relacionados con la salida de los hijos del hogar paterno, la viudez y la reducción de la actividad laboral, que pueden impactar directamente en la calidad de vida y el estado anímico de los adultos mayores.

En este orden de ideas, las relaciones familiares son cruciales para la manutención y el bienestar de la población envejecida. Entre estas relaciones destaca en importancia, el estado civil, más específicamente la convivencia en pareja. "Contar con el cónyuge representa beneficios primordiales como la satisfacción sentimental y psicológica de la compañía, la posibilidad de atención y cuidados mutuos y la oportunidad de apoyo material y moral. En el otro lado de la balanza, se ha comprobado que la soledad es un gran factor de depresión en la vejez, cuestión que afecta particularmente a los hombres que se quedan solos."⁵⁷

⁵⁷ HAM CHANDE, Roberto, op. cit. P. 207.

Las estadísticas del CONAPO⁵⁸ indican que en nuestro país las mujeres son más propensas que los hombres a vivir una vejez sin pareja. El 4.8% de los hombres y 6.8% de las mujeres permanece en soltería; como divorciado se encuentra 4.1% de los hombres y 6.4% de las mujeres. Por otro lado, mientras 76.8% de los hombres está casado, entre las mujeres la proporción es de 45.3%; en tanto que, el 41.5% de las mujeres y 14.3% de los hombres está en situación de viudez.

Lo anterior nos indica claramente que las transformaciones en el estado civil se deben principalmente a la mortalidad de la persona que crece con la edad, y que este hecho tiene mayor impacto para las condiciones de las mujeres envejecidas. Es conocido que la mayor supervivencia femenina da lugar a más viudas, a lo que debe agregarse el hecho de que los hombres generalmente hacen pareja con mujeres de menor edad.

Asimismo, el hogar es la fuente principal de intercambios afectivos y de apoyo material y económico para los adultos mayores. Conforme avance el proceso de envejecimiento de la población en México no sólo aumentará la proporción de hogares con personas de la tercera edad, sino seguramente también será más frecuente la presencia de tres o más generaciones bajo el mismo techo. Las estadísticas muestran que en uno de cada cuatro hogares hay al menos un adulto mayor, en uno de cada cinco el jefe del hogar es una persona de 60 años o más, y en uno de cada veinte sólo viven adultos mayores; además, el 85% de los hombres y 40% de las mujeres adultos mayores son jefes de hogar y poco menos de la tercera parte de las mujeres mayores que son jefas de hogar viven solas (28%).

En conclusión, la dinámica de crecimiento intensificará la demanda de apoyo de los adultos mayores hacia sus familias. Las personas tendrán que hacer

⁵⁸ Fuente: Consejo Nacional de Población. Carpeta informativa 2005. Día Mundial de la Población.

frente cada vez con mayor intensidad a las responsabilidades que significan la atención de su familia durante la vejez por periodos de tiempo cada vez más prolongados. Esta situación podría contribuir a sobrecargar a la familia como fuente exclusiva de apoyo a los adultos mayores y sugiere la necesidad por parte de todos los sectores que integran nuestra sociedad, de diseñar mecanismos y estrategias de atención a los hogares donde hay presencia de adultos mayores, y con un énfasis especial sobre todo aquellos que se encuentran en situación de pobreza. En este contexto, será necesario propiciar una profunda renovación cultural que contribuya a dejar de ver a la vejez como una carga, y poder brindar a los adultos mayores un ámbito de solidaridad, comprensión, respeto y dignidad.

2.4 Derechos de los Adultos Mayores

Durante años, los adultos mayores no han recibido un trato digno y mucho menos, una atención adecuada a los problemas sociales, de salud, psicológicos, laborales o económicos que enfrentan. En la actualidad se difunde una cultura cívica de apoyo y sensibilización a sus necesidades buscando mejorar su calidad de vida, un esfuerzo que deberá ser la base para lograr el reconocimiento de este sector de la población.

Por tal motivo, ha sido necesaria la creación de legislaciones específicas para este grupo vulnerable, en las cuales se contengan de manera concreta sus derechos y sobre todo, sean instrumentos que permitan a los adultos mayores tener una mejor calidad de vida.

A nivel internacional, en América Latina encontramos un fundamento para esos derechos en el artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señalando entre otras cosas que se deberá proporcionar alimentación y atención médica especializada a las personas de edad;

concederles la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades; así como estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar su calidad de vida.

Precisamente la ONU a través de instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha plasmado una serie de derechos para las personas de la tercera edad, mismos que son supervisados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵⁹, y cuyas directrices principales son las siguientes:

1. Derechos en relación con el trabajo.- Se resalta la necesidad de adoptar medidas que eviten la discriminación por cuestión de edad en el empleo y la profesión. Dar empleo a trabajadores de edad avanzada en las circunstancias que permitan hacer el mejor uso de su experiencia y conocimientos. En los años previos a la jubilación, poner en marcha programas de jubilación preparatorios, con la participación de organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y otros órganos afectados, para ayudar a los trabajadores de edad avanzada a enfrentarse a su nueva situación.

2. Derecho a la seguridad social.- El artículo 9 del Pacto dispone de manera general que los Estados reconozcan el derecho de toda persona a la seguridad social, sin especificar el tipo o nivel de protección que se deberá garantizar, además de establecer una edad de jubilación flexible, dependiendo de las ocupaciones realizadas y de la capacidad de trabajo de las personas de edad, teniendo debidamente en cuenta los factores demográficos, económicos y sociales. De igual manera, y de acuerdo con los recursos disponibles, proporcionar subsidios de vejez no contributivos y otras ayudas a todas las personas de edad que, no tengan derecho a una pensión de vejez u otro tipo de prestación de seguridad social o ayuda, y que carezcan de otra fuente de ingresos.

⁵⁹ STUCKELBERGER, Astrid, op. cit. P. 6-8.

3. Derecho a la salud física y mental.- Facilitar directrices de política sanitaria encaminadas a preservar la salud de los adultos mayores, partiendo de una visión de conjunto que vaya desde la prevención y rehabilitación hasta los cuidados del enfermo.

4. Derecho a la educación y la cultura.- Desarrollar programas de educación en los que los adultos mayores sean los maestros y transmisores de conocimientos y de valores culturales y espirituales. Se alienta a los gobiernos y organizaciones internacionales a apoyar programas que faciliten a los mayores el acceso físico a instituciones culturales (museos, teatros, salas de concierto, cines, etcétera).

Por lo que respecta a nuestro país, se han implementado algunas acciones en favor de los adultos mayores, reconociendo que (como vimos en los apartados anteriores) son un grupo que aumenta día con día y que tienen necesidades y requerimientos especiales; por lo que en años recientes, ya se ha creado una legislación específica para este sector tanto a nivel federal como local, así como la creación de una ley contra la discriminación que contempla la atención a este grupo.

Como explicaba en los apartados dedicados a los derechos fundamentales, existen derechos cuya aplicabilidad si bien es cierto es general, conviene desglosar de manera particular algunos de ellos dada la importancia que representan para los grupos vulnerables y concretamente para los adultos mayores, como se verá a continuación.

a) Derecho a la integridad física.

La discriminación es una violación a los derechos humanos y se interrelaciona con la integridad física. La Constitución precisa desde su primer artículo, la prohibición de la discriminación por "origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que

atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y, libertades de las personas.

Una de las formas más comunes de discriminación es la violencia, y contra los adultos mayores puede ser física, psicológica o patrimonial, y se puede presentar a través de una acción o una omisión. Estas personas son especialmente vulnerables a ser víctimas de familiares o de quienes están a cargo de su cuidado, por lo que el lugar más peligroso para ellas es el lugar donde habitan. Para su protección, se han creado leyes sobre la materia de violencia familiar como en el caso del Distrito Federal, con la Ley de Asistencia y Prevención en contra de la Violencia Intrafamiliar, pionera en su naturaleza.

b) Derecho a la salud.

El derecho a la salud está consagrado en el artículo 4o. de la Constitución y se reglamenta a través de la Ley General de Salud; la cual dispone que el Estado es el responsable de prestar de manera preferente, los servicios de asistencia social a las personas adultas mayores desamparadas y a las personas con discapacidad. Asimismo, se detalla que las actividades básicas de la asistencia social para la atención a personas adultas mayores deben llevarse a cabo en establecimientos adecuados; el sector salud por medio del Sistema Nacional de Salud será el encargado brindarles atención, colaborando con ellos en su bienestar social con carácter preventivo, propiciando su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y lo social, así como de la asistencia jurídica y social.

Además, esta ley señala como un servicio básico la asistencia social a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, entre los que se incluyen a los adultos mayores. Estos gozarán también de atención preferente por cualquier forma de maltrato que ponga en peligro su salud física y mental.

c) Derecho al trabajo y seguridad social.

Al respecto, el artículo 123 de nuestra Carta Magna proclama que toda persona tiene el derecho de contar con un trabajo digno y socialmente útil. Tal postulado se reproduce en su ley reglamentaria: la Ley Federal del Trabajo.

Este aspecto ya lo analicé anteriormente, en una época donde no todas las personas tienen derecho a la seguridad social por la falta de un trabajo formal, las que sí lo tienen no siempre encuentran satisfechas sus necesidades básicas debido a la baja cantidad económica que reciben de la pensión que se les otorga. Ante esta situación, muchos adultos mayores aún desean continuar en el campo laboral, no solo por razones monetarias, sino que les agrada estar activos e integrados a una sociedad donde el trabajo es una prioridad.

Cabe hacer mención de que algunos de los beneficios con que cuentan los adultos mayores que tienen oportunidad de pensionarse o jubilarse son:

1. Sistemas de ahorro para el retiro.
2. Seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
3. Seguros de enfermedades y maternidad.
4. Seguros de invalidez y vida.
5. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

En cuanto a la seguridad social, la institución más importante desde mi punto de vista es el Instituto Mexicano del Seguro Social. Por ejemplo, su ley establece que a través del pago de 1,250 cotizaciones semanales, las personas que hayan cumplido la edad de 65 años podrán gozar los beneficios del seguro de vejez (entre ellos la asistencia médica).

También existen organismos como el ISSSTE, el cual cuenta con programas en beneficio de los adultos mayores que son o fueron servidores públicos y ofrecen servicios parecidos a los que otorga el IMSS.

Igualmente, la Ley del Seguro Social para el Ejército y Fuerza Armada Mexicana señala muy claramente los beneficios y prestaciones a los que tiene derecho este sector de la población, estableciendo los requisitos de edad o por los años que haya prestado servicio.

d) Derecho a la asistencia social.

En este rubro, el sector salud tiene a su cargo llevar a cabo estas políticas conforme a lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley General de Salud, la cual hace referencia a una serie de servicios de asistencia social. Asimismo, esta ley establece que la atención a los adultos mayores es obligatoria en establecimientos especializados para ancianos en estado de abandono o desamparo y de invalidez sin recursos, así como la promoción de su bienestar y el desarrollo de acciones de preparación para la vejez.

Aunado a lo anterior, la Ley General de Asistencia Social, que rige al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) protege a los adultos mayores desamparados, proporcionándoles el acceso a los servicios básicos de salud, bienestar, desarrollo, asistencia jurídica y orientación social.

Finalmente, existen otros derechos llamados de tercera generación que comenzaron a tener relieve a partir de la segunda mitad del siglo XX. Me refiero por ejemplo a los derechos a la intimidad, a disfrutar de aire puro, a recibir buena información, a los del consumidor, a la protección del patrimonio, entre otros, que también están enfocados a otorgarles a los adultos mayores una mejor calidad de vida.

En conclusión, es importante considerar cómo la legislación y las políticas nacionales se enfrentan a una situación similar a la ocurrida en el sistema internacional sobre la materia. Al carecer de fuerza los pocos instrumentos internacionales existentes, difícilmente podrá verse enriquecida la política nacional con las experiencias y aportaciones de países con una mejor situación de los adultos mayores; desafortunadamente este sector aún no representa un grupo al que se le dedique especial atención de manera directa. Sin embargo, también es justo reconocer que en los últimos años, el gobierno federal y los gobiernos locales se han preocupado más por el bienestar de los grupos vulnerables en general, por lo que no suena raro que cada vez exista una mayor cantidad de programas que se ocupen concretamente de los adultos mayores.

2.5 Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal.

A pesar de la importancia que representa este sector de nuestra sociedad, en la República Mexicana son pocos los Estados que cuentan con una legislación especializada sobre la materia. En este supuesto encontramos a Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán.

Para efectos del presente trabajo y a pesar de que también existe una ley federal al respecto, únicamente detallaré lo relacionado con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal.

Esta ley fue aprobada el 30 de diciembre de 1999 de manera unánime por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se publicó el 7 de marzo de 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. El objetivo general de la creación de esta ley consistía en generar una cultura de respeto e integración de la persona adulta

mayor, que evitara su abandono, haciendo explícitos sus derechos humanos y ciudadanos, así como los compromisos de la sociedad y las autoridades.

El contenido de esta ley se encuentra integrado por siete títulos, quince capítulos, cincuenta artículos permanentes y cuatro transitorios.

En el título primero denominado “Disposiciones Generales”, se establecen claramente los objetivos y características esenciales de la ley; los sujetos a quienes van encaminadas las disposiciones y su ámbito territorial de aplicación, estableciéndose como objetivo principal el propiciar una mejor calidad de vida para las personas de sesenta años de edad en adelante, que residan o transiten por el Distrito Federal, reconociendo, garantizando y promoviendo sus derechos, estimulando su valoración y reincorporación social a través de una cultura de permanente respeto y continuo reconocimiento.

Un aspecto relevante es que se determina que los adultos mayores son aquellas personas que cuentan con sesenta años de edad o más, a diferencia de algunos programas o instituciones que no tienen definida la edad en la que una persona puede ser considerada como adulto mayor.

Asimismo, se establece como el principal responsable de llevar a cabo las políticas para las personas adultas mayores al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero también al gobierno federal, a la familia del adulto mayor y a la sociedad civil organizada.

En el título segundo, al que se denominó “Principios y Derechos”, se estipulan de manera genérica los derechos que otorga la ley a las personas adultas mayores, así como los principios que regirán la observación y aplicación del propio cuerpo legal.

Entre los principios y derechos que enuncia la ley se reconocen los siguientes:

- a) A la integridad y dignidad.
- b) A la certeza jurídica y familia.
- c) A la salud y alimentación.
- d) A la educación, recreación, información y participación.
- e) Al trabajo.
- f) A la asistencia social.

En el título tercero denominado “De las obligaciones de la familia”, se establece claramente que la familia deberá cumplir su función social procurando la permanencia del adulto mayor dentro de su entorno, proveyéndole de todos los elementos materiales y afectivos para su subsistencia.

Aquí se reafirman los deberes que tiene la familia con relación a la persona adulta mayor que, en gran parte, son los dispuestos en otros ordenamientos legales. Ejemplo de ello es la obligación de la familia a dar alimentos (techo, comida, ropa y sustento) a sus familiares adultos mayores mientras cohabiten con ellos, y en caso de no hacerlo, es considerado un delito clasificado como abandono de familiares.

El título cuarto se denominó “De las Facultades y Obligaciones de las Autoridades”, en el cual se contienen específicamente acciones para el Jefe de Gobierno, las Secretarías de Gobierno, de Salud, de Desarrollo Social, de Turismo y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, en las que también tienen participación la familia de las personas adultas mayores y la sociedad organizada.

Es interesante ver cómo la ley no sólo establece las responsabilidades de las Secretarías de Gobierno, sino que también precisa los compromisos que

tienen el DIF y la propia familia con los adultos mayores. De esta forma, se corresponsabiliza al Estado y al individuo por el bienestar del adulto mayor.

El título quinto se denominó “Del Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, se establece la creación de este consejo cuya función será la de un órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de acciones de concertación, coordinación, planeación y promoción necesarias para favorecer la plena integración y desarrollo de las personas adultas mayores.

El título sexto denominado “De las Acciones de Gobierno y Servicios”, se refiere a que la Administración Pública del Distrito Federal establecerá programas en los que las personas adultas mayores se vean beneficiadas en el uso del transporte público del Distrito Federal, en la protección a la economía y en el otorgamiento de una atención preferencial que agilice los trámites y procedimientos en los que formen parte.

Por último, el título séptimo al que se denominó “De la Asistencia Social” contiene la obligación de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal para promover e instrumentar políticas de asistencia social para las personas adultas mayores en situación de riesgo o desamparo.

De igual manera, cuando una institución pública, privada o social, se haga cargo total de una persona adulta mayor, deberá entre otras cosas:

- Proporcionar atención integral;
- Otorgar cuidado para su salud física y mental;
- Fomentar actividades y diversiones que sean de su interés;
- Llevar un registro de ingresos y egresos;
- Llevar el seguimiento, evolución y evaluación de los casos atendidos;
- Llevar un expediente personal minucioso.

Es verdad que a pesar de tratarse de una ley innovadora en nuestro país, también se debe reconocer que existen algunas cuestiones que han impedido que su aplicabilidad sea la idónea. Puedo decir sin temor a equivocarme que de las secretarías citadas en el título cuarto, únicamente la Secretaría de Desarrollo Social ha cumplido cabalmente con las expectativas creadas en torno a esta ley. También existe falta de información al respecto, lo que ha ocasionado la escasa participación de la familia en cuanto a los compromisos establecidos en la ley.

Sin embargo, posiblemente una ley no sea suficiente para el cambio de vida de un sector como el de las personas adultas mayores, pero es un buen intento legislar de manera integral para su bienestar. Si una ley no es suficiente, la misma debe ser apoyada por programas que vayan orientados en el mismo sentido, y en este aspecto, nuestro país y concretamente el Distrito Federal deberán salir adelante.

CAPITULO 3

INSTRUMENTOS PARA EL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1 Historia del Desarrollo Urbano en el Distrito Federal

Como se observará durante el transcurso de los siguientes dos capítulos, el desarrollo urbano en el Distrito Federal siempre ha sido un tema complejo y sumamente importante, dado que la zona metropolitana de la Ciudad constituye una de las áreas estratégicas del país desde el punto de vista político, económico y social. Sin embargo, vale la pena mencionar que nuestras autoridades no siempre lo consideraron así, ya que durante el siglo pasado quedó claro que el crecimiento de la ciudad rebasó la visión del gobierno, y al no considerar importante el crecimiento poblacional y social que se experimentaba, no se crearon los instrumentos adecuados para controlar un fenómeno que a todas luces implicaba un diseño de asentamientos humanos y desarrollo urbano acorde con la transformación inevitable de la Ciudad.

La historia reciente nos indica que el 31 de diciembre de 1928, se promulga la primera Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, que divide el Distrito Federal en Cuarteles (Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco), quedando bajo el control directo del poder Ejecutivo Federal; creándose el Departamento del Distrito Federal (DDF), encabezado por un Jefe del mismo (conocido como Regente).

Pocos años después, se elaboró la Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California, misma que se promulgó el 17 de

enero de 1933. Este hecho podría calificarse como el primer paso concreto, con carácter legal, orientado a regular de alguna manera el desarrollo urbano de la capital del país.

La ley anterior se abrogó el 31 de agosto de 1936, cuando se expidió el Reglamento de la Ley de Planificación del Distrito Federal, que estipulaba que el DDF, por medio de la Dirección de Obras Públicas se encargaría de elaborar el Plano Regulador.

En esos años, las condiciones políticas del país no eran las más adecuadas para la instrumentación de acciones de planeación urbana, no existía entre los círculos más altos del poder conciencia de la importancia de éste tipo de planeación, ya que las actividades planificadoras tenían un enfoque que privilegiaba la economía. Los esfuerzos de esta época se enfocan primordialmente a la producción de planes emitidos como documentos que contienen acciones sobre lo que debería hacerse en la ciudad y la legislación para la elaboración de los mismos; y no tanto a permitir el establecimiento de una estructura administrativa para llevar a cabo estos planteamientos, se carecía de los instrumentos sólidos para dirigir el desarrollo urbano de la ciudad (tanto instituciones como programas).

A principios de la década de los cuarenta, se crea la Oficina del Plan Regulador de la Ciudad de México, el cual contemplaba un Plan Director que aunque nunca se oficializó, se convirtió en el planteamiento más importante a considerar en aquella época para dirigir el desarrollo urbano del Distrito Federal. La Oficina del Plan Regulador dependía de la Dirección General de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal, este hecho es indicativo de la visión de la época, que privilegiaba la construcción de obras en lugar de la planeación integral.

El 31 de mayo de 1941 se creó la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad, con carácter consultivo, que funcionaba como ámbito de opinión de sectores diversos tanto del mismo Estado, como de grupos sociales organizados. Esta instancia sirvió como antecedente de los actuales mecanismos de consulta, y fue el inicio de la mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano de la ciudad.

En 1952, siendo todavía Regente Javier Rojo Gómez, se promulgó el primer Reglamento de Fraccionamientos del Distrito Federal.

En 1953 entró en vigor la Ley de Planificación del Distrito Federal, decretada ya con Ernesto P. Uruchurtu como Regente (por cierto, el único instrumento regulador creado durante esa administración), donde se hace hincapié en la importancia de los planos reguladores.

El periodo del Regente Uruchurtu se caracteriza por la discrecionalidad de las autoridades y en gran medida fue lo que determinó las políticas sobre el desarrollo urbano, misma que puede explicarse en razón de los problemas crecientes y rápidos que se daban en la ciudad, como fue el crecimiento demográfico tan explosivo en el Distrito Federal.

A partir de 1970 tiene lugar un nuevo auge en la planeación urbana y se crea la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, en la cual desaparecen los Cuarteles para dar paso a las 16 Delegaciones actuales. Esto constituyó un paso decisivo para que se promulgara la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el Diario Oficial el 7 de enero de 1976. Esta Ley planteaba la existencia de un Plan Director, un Plan General, así como Planes Parciales.

Igualmente, en 1976 se promulgó la primera versión del Reglamento de Zonificación para el Territorio del Distrito Federal. En ese mismo año, el 9 de diciembre, entró en vigor el Reglamento de Programas Parciales y se aprobó el

Reglamento del Registro para el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Esta normatividad, junto con la Ley de Desarrollo Urbano, hizo posible que en noviembre del mismo año se aprobara el primer Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El 5 de octubre de 1976, todavía durante el gobierno de Luis Echeverría, nace la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP), de la cual emanó el Plan de Ordenación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región del Centro del País, que tenía entre sus objetivos fomentar la desconcentración de la metrópoli, la disminución de su proceso de crecimiento y paralelamente, el fortalecimiento de la Región Centro y otras regiones del país. Sus trabajos continuaron durante dos sexenios más (1976-1982 y 1982-1988).

Sin embargo, los trabajos de la CCCP estaban limitados por su propia estructura legal, que no permitía que las propuestas pudieran llevarse a cabo, ya que esto implicaban el acuerdo entre varios Estados de la República, aspecto que nunca logró convertirse en realidad.

A principios del sexenio de José López Portillo, se instauró la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que elaboró el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano aprobado en 1978. De igual modo, en febrero de 1980 se aprobó el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que fue algo así como una "versión capitalina" de los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Además de este Plan de índole general, se elaboraron los Planes Parciales de Desarrollo Urbano de las 16 Delegaciones.

A raíz de los sismos de septiembre de 1985, las condiciones en que se habían hecho los planteamientos de planificación cambiaron drásticamente; en ese sentido, para cubrir las necesidades apremiantes,⁶⁰ se elaboró entonces el

⁶⁰ ESPÍNOLA LÓPEZ, Enrique, Ciudad de México, Compendio Cronológico de su Desarrollo Urbano 1521-2000, Instituto Politécnico Nacional, México 2003, P. 312.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1986-1988, hecho por la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.

Poco tiempo después se presentó el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988, que era básicamente el Programa General anterior con algunas modificaciones. De este programa se desprendieron los Planes Parciales de las 16 Delegaciones.

Es importante aclarar que durante el periodo 1988-1994 no se elaboraron programas de desarrollo urbano para el Distrito Federal.

Asimismo, las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), creadas legalmente en 1987, se convirtieron en una realidad hasta 1990, cuando se aprueban las primeras tres (dos en la Delegación Tlálpán y una más en Tláhuac).⁶¹ Estas Zonas se establecen como instrumentos normativos en apoyo a la planeación de la Ciudad de México, que tenían como objetivo llevar la planeación urbana de zonas específicas de la Ciudad a mayor detalle, pudiéndose dar tres tipos de políticas: control, fomento o desalojo.

De igual manera, en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). La primordial atribución de esta nueva Secretaría es el despacho de las materias relativas a la coordinación metropolitana, la reordenación y el desarrollo inmobiliario y la promoción inmobiliaria. La SEDUVI, inmediatamente se abocó a elaborar un nuevo Programa General de Desarrollo Urbano. En la elaboración del Programa participa un grupo de académicos del Grupo de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco; lo cual marca una nueva forma de participación del sector académico en la planeación de la ciudad.

⁶¹ Idem.

En abril de 1996 la Asamblea de Representantes aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Este programa presenta acciones estratégicas, así como las políticas e instrumentos generales que deben considerarse para el desarrollo urbano del Distrito Federal en los próximos años (Más adelante me referiré de manera concreta al Programa de Desarrollo Urbano vigente en el Distrito Federal).

Luego de la aprobación del Programa, se inicia el proceso de elaboración de los ahora denominados Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, mismos que son promulgados en abril de 1997, a los cuales corresponde precisar y complementar lo propuesto por el Programa General en las diferentes delegaciones del Distrito Federal.

También en 1996 se publicó la actual Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que deroga la ley de 1976, misma que sólo había sufrido algunas modificaciones. Para el año siguiente se publicó el Reglamento de esta Ley.

Desde finales de 1997, se inicia el proceso para la elaboración de alrededor de 26 Programas Parciales de Desarrollo Urbano, mismos que se encargan de detallar políticas para zonas que tienen diversos conflictos. En muchos casos se trata de antiguas Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC's), que fueron sustituidas por los Programas Parciales en virtud de que no contaban con las bases legales suficientes.

La elaboración de estos programas se llevó a cabo bajo un proceso de amplia participación social, con la idea de que las propuestas no fueran simplemente el resultado de las ideas de los planificadores o los políticos. Desgraciadamente este tipo de esfuerzos, que han requerido gran cantidad de tiempo y recursos, no se han podido concretar en muchos casos.

Cabe mencionar que la ciudad sigue cambiando constantemente y la necesidad de adecuar las políticas de desarrollo urbano se vuelven cada vez más necesarias y en consecuencia demandan una mayor atención de parte de las autoridades.

Pero en este sentido se ha logrado un gran avance, hay que recordar que "en el Distrito Federal la planeación había estado altamente centralizada en el gobierno de la ciudad debido al estatuto especial de la propia ciudad, que es sede de los poderes federales. Esta centralización dejaba una limitada participación a las delegaciones políticas; la responsabilidad recaía básicamente en el sector urbano del gobierno de la ciudad -a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, como cabeza de sector- y descansaba en procedimientos restringidos de participación ciudadana bajo la forma de consulta popular."⁶²

En los apartados siguientes se detallarán los principales instrumentos de control para el desarrollo urbano en el Distrito Federal, pero es necesario puntualizar que las bases jurídicas de la planeación urbana se han ido fortaleciendo con el paso del tiempo, si bien esto conlleva mayor seguridad, también se ha traducido en un crecimiento de disposiciones legales que han hecho complejo el funcionamiento de la administración pública, sin embargo, es necesario redoblar esfuerzos para acercar dichos instrumentos a la mayor cantidad de población que así lo requiera.

3.2 Marco Constitucional

Si a nivel local no fue preocupación el rápido crecimiento de la ciudad, y prueba de ello era la nula legislación que existía al respecto, a nivel federal tampoco se consideraba esto como un problema, prueba de ello es que en su origen, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contemplaba

⁶² ELBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto, y REVORA TOGNO Alberto, El Desarrollo Urbano en el Año 2000. Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, México 2000, P. 24

ningún precepto que propiamente dotara de facultades al gobierno federal para normar los asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano; y esto se debió principalmente a que había otros temas que los legisladores consideraban más importantes como es el caso de las cuestiones en materia agraria.

Al no existir en la Constitución regulación al respecto, los instrumentos de control urbano quedaron estipulados en las disposiciones jurídicas locales y municipales. No obstante, con el tiempo se llegó a la conclusión de que tales cuestiones deben ser competencia de todas las instancias de gobierno.

Ahora bien, “por reformas y adiciones que se le imprimieron a los artículos 27 tercer párrafo, 73 fracción XXIX-C y 115 fracciones IV y V de la Constitución Política Federal, se le encomienda al Estado mexicano la responsabilidad de dictar medidas para regular los asentamientos humanos y como consecuencia lógica el desarrollo urbano, dándole presencia por su ámbito de autoridad a todas las instancias de gobierno.”⁶³

En ese orden de ideas, es importante aclarar que los asentamientos humanos y el desarrollo urbano son dos conceptos que están sumamente ligados entre sí, en virtud de que uno de los objetivos de este último es precisamente controlar el desmedido crecimiento poblacional en algunos sectores geográficos específicos. Incluso yo agregaría un elemento más: el desarrollo económico.

Precisamente, haciendo alusión a este último aspecto, el artículo 25 constitucional en su segundo párrafo establece:

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades

⁶³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Derecho Urbano y Derecho Ambiental, Porrúa, México 2004, P. 104.

que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

La actividad económica es fundamental en la planeación de cualquier instrumento de desarrollo urbano, el progreso de una comunidad depende en gran medida del óptimo desarrollo económico y social de la misma, por lo que en el escenario de una economía nacional con crecimiento, supone que una ciudad o población determinada mejore su tasas de empleo y su perfil socioeconómico.

El desarrollo urbano de una ciudad depende igualmente de las directrices de desarrollo de todo un país. En este caso, el artículo 26 de la Constitución establece lo siguiente:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación."

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal."

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y

concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”

“En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

La importancia de este artículo radica en que la planeación del desarrollo deberá ser democrática, es decir, surgirá de las peticiones, reclamos y demandas que presenten los diversos sectores sociales, aunque su consideración y sistematización quedará a cargo del Ejecutivo; asimismo, el plan de desarrollo elaborado por este último será de observancia obligatoria para todos los programas de la administración pública federal, y será una de las guías principales para los planes de desarrollo de las administraciones locales.

Otro de los aspectos importantes en relación con el correcto desarrollo urbano se encuentra contenido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, en donde se estipula 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, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...”

Esto es, el Estado en general será el encargado de controlar el desarrollo equilibrado del país, lo cual incluye tanto a los asentamientos humanos, como al desarrollo urbano.

Se debe tomar en cuenta de igual manera por estar completamente ligado a párrafo tercero del artículo 27, la fracción XXIX-C del artículo 73 Constitucional,

misma que señala que: “Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución”.

Por lo que respecta al artículo 122 constitucional, éste señala de manera expresa la estructura institucional del Distrito Federal. Concretamente, en materia de desarrollo urbano, la fracción V, inciso j) de la Base Primera estipula que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal será la encargada de legislar en materia de planeación del desarrollo; lo correspondiente a desarrollo urbano, particularmente al uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vía pública, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

Sánchez Gómez⁶⁴ aclara que teniendo como base este artículo, “se han expedido por la Asamblea Legislativa, diversos ordenamientos jurídicos de relevancia para esta investigación, como son entre otros: la Ley Ambiental y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; asimismo, se han celebrado distintos convenios de coordinación y creado comisiones, para el desarrollo de las zonas conurbadas y para el desarrollo metropolitano, especialmente en lo que versa al territorio del Distrito Federal y el Estado de México, dada su vecindad y vida en común de sus habitantes y de sus diversos problemas que les aquejan por el sorprendente crecimiento demográfico y urbanístico que padecen.”

Conviene hacer énfasis en que nada de lo que establece el artículo 122 constitucional sería posible si no fuese por la transformación integral que sufrió con la reforma de octubre de 1993 que buscó garantizar la seguridad y la soberanía de los Poderes de la Unión, y al mismo tiempo, la existencia de órganos

⁶⁴ Ibidem. P. 152.

de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos (según señala la exposición de motivos de la iniciativa).

3.3 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (misma que sustituyó a la ley de 1976), fue aprobada el 30 de diciembre de 1995 por la Asamblea de Representantes, y se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996, y en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero del mismo año.

Dicha ley consta de nueve títulos en los que se contienen un total de 101 artículos.

El primer título corresponde a las “Disposiciones Generales”, y en él se plasman los artículos definatorios de la materia, incluyendo también de manera muy precisa los artículos necesarios para fijar los objetivos tendientes a mejorar el nivel y calidad de vida de la población, estableciendo las acciones e instrumentos necesarios para lograrlo; por ejemplo, la distribución armónica de la población; el acceso equitativo a la vivienda; servicios, infraestructura y equipamiento; evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y en las áreas de conservación; optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo; la desconcentración de las acciones de la Administración Pública del Distrito Federal, así como la coordinación de las acciones administrativas en el ámbito de la planeación del desarrollo urbano y del territorio.

Cabe señalar que en los programas de desarrollo del Gobierno del Distrito Federal es prioritario propiciar el arraigo de la población y fomentar la incorporación de nuevos pobladores en las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano

Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez;⁶⁵ situación que trata de aminorar de alguna manera el crecimiento desmedido de la población en las orillas de la ciudad.

También se establece cual es el sentido exacto y preciso bajo el cual deben manejarse las muy numerosas expresiones de carácter técnico que son indispensables y comunes en los medios profesionales en materia de planeación urbana, mismos a los que las autoridades deben sujetarse a fin de evitar interpretaciones inexactas.

El título segundo “De los Órganos Competentes”, se refiere a las autoridades en materia de desarrollo urbano en el Distrito Federal, así como las facultades de cada una de ellas.

En este sentido, la Asamblea Legislativa se encargará principalmente de aprobar los programas y remitirlos al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación e inscripción en los registros correspondientes.

El Jefe de Gobierno tiene atribuciones tales como:

- a) Ejecutar las obras para el desarrollo urbano.
- b) Celebrar convenios en materia de desarrollo urbano con la administración pública federal, estatal o municipal.
- c) Celebrar convenios para la creación de las comisiones de conurbación, metropolitanas y megalopolitanas, en materia de desarrollo urbano y ordenación territorial; ordenar su inscripción en el Registro de los Planes y Programas de desarrollo urbano y en el Registro Público de la Propiedad, y participar en las citadas comisiones.

⁶⁵ Programa de Población del Distrito Federal 2001-2006.

- d) Promover y facilitar la participación social en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los programas.
- e) Formular los programas anuales de desarrollo urbano para cada ejercicio fiscal, así como su modificación.

Las facultades que tiene la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda así como los Jefes Delegacionales las mencionaré de manera particular en el siguiente capítulo.

El título tercero se denomina “De la Planeación del Desarrollo”, y éste se refiere a la estructuración racional y sistemática de las acciones en materia de desarrollo urbano, las cuales serán establecidas en concordancia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Asimismo, la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretarán a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal (el contenido de los diferentes programas se detallará en los apartados siguientes).

El título cuarto se refiere al “Ordenamiento Territorial”, el cual comprende el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal con los asentamiento humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones de imagen y paisaje urbano, de equipamiento urbano, de impacto urbano o urbano-ambiental y de anuncios.

Igualmente, se desarrolla la regulación consistente en que a partir de lo que disponga el Programa General, el territorio del Distrito Federal comprenderá el suelo urbano y el de conservación.

También se establece la facultad de las autoridades administrativas en el sentido de que a partir de la figura de la zonificación, se determinen los usos del suelo legalmente posibles. La zonificación determinará los usos permitidos y prohibidos, así como los destinos y reservas de suelo para las diversas zonas, determinadas en los programas y en el reglamento de esta ley, además de aquellas que la evaluación de los programas determine necesarias para un adecuado funcionamiento y ordenamiento del territorio.

Se definen los contenidos de los reglamentos en materias de desarrollo urbano, ya sea en construcciones, imagen urbana y anuncios.

El título quinto “De la Ejecución de los Programas” ofrece un sistema de actuación social, privado y por cooperación, la cual posibilita que las autoridades administrativas, con la colaboración normada de los sectores social o privado, cumplan con sus atribuciones inherentes, con un mayor grado de información y participación directa de los particulares, fórmula que constituye la adopción en esta ley de esquemas de colaboración que la propia sociedad promueve.

En este título, dentro del Capítulo III denominado “De la Instrumentación de la Planeación del Desarrollo” se contiene el artículo 74, mismo que será motivo de análisis en el siguiente capítulo y que constituye la materia principal del presente trabajo.

El título sexto se refiere a “La Participación Social y la Participación Privada”, y en él queda particularmente establecida la obligación de la Administración Pública del Distrito Federal para apoyar y promover la participación

de los sectores social o privado, en aras del cumplimiento de las determinaciones vigentes en materia de desarrollo urbano.

Asimismo, se determinan las funciones y los integrantes que conforman el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda, organismo permanente de participación social que asesora en la emisión de estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de desarrollo urbano y vivienda para su impulso, fomento, desarrollo y mejoramiento.

Por lo que se refiere al título séptimo “De los Estímulos y Servicios”, se establece el principio de que efectivamente los particulares podrán ser sujetos de estímulos fiscales por la incidencia en las previsiones contenidas en la ley y sus disposiciones reglamentarias, siempre y cuando dichos estímulos estén previstos en el Código Financiero del Distrito Federal y en el presupuesto de egresos correspondiente. Se induce también a que las autoridades se coordinen, a efecto de hacer realidad el establecimiento de dichos estímulos.

El título octavo se denomina “De las Licencias, Certificaciones y Medidas de Seguridad”, regula el sistema de autorización para las solicitudes de licencias, permisos, y autorizaciones en general.

Se habla igualmente de las medidas de seguridad, que son: la suspensión de trabajos y servicios; la clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y las obras; la desocupación o desalojo de inmuebles; la demolición de construcciones; el retiro de instalaciones; y la prohibición de actos de utilización.

El título noveno y último de esta ley se refiere a las “Sanciones y Procedimientos”. Entre las sanciones por la violación a la ley, sus reglamentos o programas, se encuentran:

- a) La suspensión de los trabajos.
- b) La clausura, parcial o total de la obra.
- c) La intervención administrativa de las empresas.
- d) La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados.

Asimismo, en el caso de que la autoridad competente omita responder a una solicitud fundada, operará la afirmativa ficta en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

De igual manera, los otros medios de defensa a que hace referencia la ley son en primer término la acción pública, que opera para quienes resulten afectados en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y puedan ejercitar acción pública ante las autoridades competentes de la Administración Pública, cuando se estén llevando a cabo construcciones, cambios de usos o destino del suelo, u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en esta ley, en su reglamento y en los programas.

Y finalmente el recurso de inconformidad, que opera en contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades administrativas del Distrito Federal, en materia de esta ley, de su reglamento o de los programas, los interesados afectados podrán interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.3.1 Programa General de Desarrollo Urbano

El Programa General de Desarrollo Urbano vigente, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003 y conjuntamente con los programas delegacionales y los programas parciales constituyen el

instrumento rector de la planeación en materia de desarrollo urbano, y es el sustento territorial para la planeación económica y social en el Distrito Federal.

El Programa General se fundamenta en lo dispuesto por los artículos 25, 26, 27, 73 y 122, Apartado C, Base Segunda fracción II, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 46, 51 y 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos; 12, fracciones V y XIV, 42, fracción XIV, 67, fracciones XVI y XXVI, 118 fracción III y 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 25, 26 y 27 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal; 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 18, 23, 25, 26, 30 y 31 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; entre otras. Aunado también a que el Programa deberá ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, el Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y los Programas Sectoriales del Distrito Federal.

El antecedente inmediato de este instrumento fue el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996, con el cual de manera general, se buscó mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, la gravedad de los problemas urbanos acumulados, la ausencia de una planeación y regulación efectiva previa, las prácticas establecidas durante décadas por grupos de poder y el entorno político adverso, hicieron que muchas de las tareas quedaran pendientes.

Ante este panorama, era urgente adecuar los instrumentos de planeación a las transformaciones ocurridas en el territorio, por lo que con base en el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mismo que señala la obligatoriedad de revisar el programa cada tres años, se dio aviso del proceso de consulta pública para la modificación del programa vigente en esa época.

En el proceso de consulta pública se instalaron 17 módulos permanentes con una respuesta ciudadana considerable. La mayor participación se dio en las delegaciones Coyoacán, Milpa Alta, Iztacalco, Tláhuac y Magdalena Contreras. Adicionalmente, se realizaron 22 audiencias públicas en las 16 delegaciones, participando 978 comités vecinales de los 1,341 instalados oficialmente. A esto se suman 14 foros de discusión con 48 ponencias y más de 400 asistentes.

Del proceso anterior se obtuvieron 146 documentos con 597 propuestas que iban desde solicitudes de introducción de servicios y construcción de equipamiento, hasta solicitudes de modificación de usos del suelo por predios o colonias. Las propuestas ciudadanas más recurrentes fueron: revisar y modificar las Normas Generales de Ordenación y los instrumentos del desarrollo urbano; detener el avance de los asentamientos humanos irregulares, impulsar la reactivación económica; reducir o impedir la construcción de unidades habitacionales masivas (sobre todo en zonas de riesgo); y revisar los programas parciales de desarrollo urbano vigentes.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, a partir del cierre de la consulta, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda tuvo 75 días hábiles para procesar los resultados, integrar la propuesta y presentarla al Jefe de Gobierno, con el fin de que fuera remitida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su consideración y, en su caso, aprobación.

De esta manera, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda envió el documento al Jefe de Gobierno quien a su vez remitió la propuesta de modificación del programa a la Asamblea Legislativa, acompañada del proyecto de decreto para su consideración y, en su caso, aprobación. Una vez aprobado, se publicó el programa de manera oficial el 31 de diciembre de 2003.

Siguiendo lo señalado por el artículo 18 de la Ley de Desarrollo Urbano, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se integra por seis capítulos: I. Fundamentación y Motivación; II. Imagen Objetivo; III. Estrategias de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; IV. Acciones Estratégicas; V. Instrumentos de Ejecución; y VI. Anexos.

En el primer capítulo se precisan los antecedentes, el proceso de consulta pública e integración del programa, la fundamentación y motivación jurídica; se describe el contenido central de otros programas de mayor jerarquía que lo determinan; se evalúa el programa modificado y se analizan los procesos demográficos, económicos, sociales, territoriales y ambientales que, en su interrelación, explican la situación actual del desarrollo urbano en el Distrito Federal.

En el segundo capítulo se presenta la imagen objetivo del programa, definiendo primeramente el objetivo general, el cual consiste en mejorar la calidad de vida de la población de la ciudad, en un marco de integración nacional y regional equilibrado, mediante la planeación del desarrollo urbano sustentable, el ordenamiento territorial, el impulso al desarrollo económico y la disminución de las desigualdades sociales.

Asimismo, este capítulo contiene los objetivos particulares de este programa, entre los que destacan:

- a) Concertar acciones y proyectos de orden regional y metropolitano en materia de política hidráulica, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, con las autoridades de las entidades federativas y los municipios involucrados.
- b) Optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo a través de la creación y reforzamiento de instrumentos que permitan controlar los

procesos urbanos y ambientales; permitiendo, además, una distribución armónica de la población en el territorio.

- c) Propiciar una distribución armónica de la población, basada en la capacidad de dotación de servicios, que desaliente la creación de grandes desarrollos concentradores.
- d) Ordenar el crecimiento económico en zonas específicas que dispongan de infraestructura, equipamiento y estímulos para el desarrollo de actividades con bajo consumo de agua, tratamiento de aguas residuales, eficiencia energética y manejo adecuado de residuos sólidos.
- e) Aplicar programas de desarrollo social para los sectores menos favorecidos, fortaleciendo al mismo tiempo la cobertura de los servicios educativos y de salud.

De acuerdo con estos objetivos, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece como principales prioridades:

- a) Revertir el crecimiento expansivo de la ciudad, proponiendo en su lugar un desarrollo intensivo.
- b) Promover el arraigo de la población, la incorporación de nuevos pobladores y el reciclamiento de la ciudad central, aprovechando la inversión histórica acumulada en infraestructura, optimizando el uso del suelo, redensificando los espacios habitables y ampliando el acceso a la vivienda a familias de escasos ingresos.
- c) Los programas de desarrollo urbano señalarán la ubicación de las zonas, áreas y predios, así como las relotificaciones destinadas a la vivienda y la urbanización de carácter social y popular.

- d) El equipamiento, los servicios urbanos y las instalaciones públicas existentes, así como los proyectos futuros, deberán cumplir con las condiciones que establece la normatividad relacionada con el desplazamiento de las personas con discapacidad.

El capítulo tercero define las estrategias y precisa las orientaciones programáticas generales que deberán contemplarse en las políticas de desarrollo urbano, como una guía del proceso de planeación-gestión que oriente el rumbo y modifique las tendencias actuales en el territorio del Distrito Federal. Establece lineamientos y puntos de continuidad para la integración de los programas delegacionales y parciales, que corresponden a niveles complementarios del proceso de planeación.

Precisamente, este capítulo considera una serie de acciones en materia de fomento económico que deberán aplicarse en la planeación del desarrollo urbano, tales como:

- Impulsar una política que contribuya a una economía menos dependiente, fundamentada en las condiciones de las variables físico-ambientales, sociales y económicas que ocurren en el territorio y bajo un sustento jurídico, administrativo y financiero sólido.
- Definir zonas estratégicas de fomento económico a través de la formulación y revisión de los programas delegacionales de desarrollo urbano, con el propósito de impulsar programas, proyectos y actividades económicas específicas susceptibles de apoyo.
- Fomentar la creación de instrumentos y estímulos que alienten el desarrollo económico.

Un aspecto fundamental en este capítulo es la clasificación del suelo en el Distrito Federal. Precisamente, de acuerdo con las características y la vocación del territorio y conforme a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la ciudad se divide de forma primaria en dos zonificaciones generales: Suelo Urbano y Suelo de Conservación. El primero cuenta con una extensión de 61,082 hectáreas que representa el 41 % de la superficie total; mientras que el segundo incluye 88,442 hectáreas, es decir un 59 % del territorio. En ambas zonificaciones los usos del suelo permitidos están señalados por los programas delegacionales de desarrollo urbano correspondientes.

El área definida como Suelo Urbano comprende las demarcaciones territoriales de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Iztacalco y Coyoacán, así como las porciones ubicadas al norte de esta línea, correspondientes a las delegaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa.

Debido a que el Suelo Urbano se encuentra con un alto grado de saturación, salvo en las áreas destinadas a parques y espacios abiertos, los usos de comercio, servicios e industria se dirigen hacia los corredores integrales que serán establecidos en los programas delegacionales de desarrollo urbano, y bajo el enfoque de las políticas de reciclamiento y desarrollo.

Por su parte, el Suelo de Conservación comprende las porciones territoriales ubicadas al sur de la línea de conservación ecológica de las demarcaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa, así como la totalidad de la delegación de Milpa Alta. Incluye, igualmente, el Cerro de la Estrella en Iztapalapa, la Sierra de Guadalupe y otras secciones ubicadas en la delegación Gustavo A. Madero.

En Suelo de Conservación, los usos contemplados en los programas delegacionales de desarrollo urbano deberán establecerse con base en el potencial que presente el suelo para soportar diversas actividades compatibles con sus funciones ambientales. Por otra parte, se indicará la política particular a que deban sujetarse los asentamientos rurales ubicados dentro de estas zonas.

Por otro lado, se plantea la delimitación de cuatro unidades de ordenamiento territorial:

A. Ciudad Central. Esta conformada por las demarcaciones de Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

B. Primer Contorno. Esta conformado por las demarcaciones territoriales de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco.

C. Segundo Contorno. Comprende las secciones del suelo urbano correspondiente a las demarcaciones de Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan e Iztapalapa y la totalidad de la Delegación de Coyoacán.

D. Tercer Contorno. Comprende la totalidad del territorio de Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta, así como las secciones de Suelo de Conservación ubicadas al sur de la línea de conservación correspondiente a las delegaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Tlalpan; incluye también las áreas de suelo de conservación localizadas al norte de la Delegación Gustavo A. Madero (Sierra de Guadalupe), el Cerro de la Estrella y la Sierra de Santa Catarina en Iztapalapa.

Un aspecto importantísimo en este capítulo son las Áreas de Actuación, mismas que definen la orientación prioritaria que se dará a diversas zonas del Distrito Federal que sean objeto de un tratamiento urbano específico.

La delimitación de las Áreas de Actuación deberá definirse de manera específica en los programas delegacionales de desarrollo urbano, tomando en cuenta variables como la situación urbana, cobertura de infraestructura, distribución de la ocupación del espacio y capacidad socioeconómica de quienes la habitan; de tal manera que las áreas de actuación (para el suelo urbano) en el programa general son las siguientes:

- ❑ Con potencial de desarrollo.
- ❑ Con potencial de mejoramiento.
- ❑ Con potencial de reciclamiento.
- ❑ De conservación patrimonial.
- ❑ De integración metropolitana.

Las acciones estratégicas se formulan en el cuarto capítulo, donde se identifican las líneas de acción que permiten concretar las diversas estrategias a seguir, estableciendo orientaciones a corto, mediano y largo plazo, con el fin de realizar los proyectos de desarrollo urbano integral y sustentable hacia el logro del proyecto de ciudad que se requiere. Entre estas acciones podemos mencionar:

- ❑ La revisión, modificación, actualización o cancelación de los instrumentos de planeación urbana, en cumplimiento de los procesos de revisión, modificación o cancelación establecidos en la ley.
- ❑ Consolidar el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- ❑ Transparentar la gestión pública urbana mediante el diseño y operación de sistemas de información que permitan a los usuarios y solicitantes conocer la normatividad y los procedimientos administrativos aplicables en materia de usos del suelo y desarrollo urbano.

- Revisar la regulación de los usos del suelo a partir de criterios que refuercen y garanticen la sustentabilidad del desarrollo urbano y el bienestar de la población, para apoyar la ampliación y renovación de la planta productiva y estimular el empleo.
- Revisar la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su reglamento, con el objetivo de perfeccionar la regulación de los usos del suelo e incluir instrumentos que garanticen la aplicación de la normatividad por todas las dependencias que tienen injerencia en la materia.

Estas acciones son sólo una muestra de la gran variedad que el programa general establece en diferentes ámbitos como recursos naturales, medio ambiente, desarrollo urbano, vivienda, y transporte entre otras.

En el capítulo quinto, se presentan los instrumentos de ejecución para promover la participación de todos los actores en el proceso de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, a través de mecanismos ágiles de coordinación y concertación. Estos instrumentos se clasifican de la siguiente manera:

1.- Instrumentos de planeación: son las normas y procedimientos para la elaboración, consulta, aprobación, expedición y registro de los programas de desarrollo urbano.

En los términos de la Ley de Planeación del Desarrollo y conforme a lo que marca la Ley de Desarrollo Urbano (ambas del Distrito Federal) la planeación del desarrollo urbano en la ciudad comprende los siguientes instrumentos: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, Programas Parciales de Desarrollo Urbano, Sistema de Información Geográfica y la participación ciudadana.

2.- Instrumentos de regulación: son las normas y procedimientos que imponen restricciones al dominio, uso, destino y aprovechamiento del suelo. El programa establece como instrumentos de regulación la clasificación del suelo, su zonificación y la consideración de áreas donde se aplican regulaciones específicas en materia de desarrollo sustentable.

En este punto, y dada la importancia que reviste para el presente trabajo, me gustaría abundar más sobre la zonificación del suelo, en virtud de que la clasificación ya fue abordada en el capítulo tercero del programa general.

La zonificación contenida en los programas delegacionales de desarrollo urbano establecerá en forma genérica los usos del suelo permitidos y prohibidos a través de las Tablas de Usos del Suelo; incluye la clasificación de usos de suelo para el suelo urbano y para el suelo de conservación. Cuando los usos previstos no están señalados en la tabla, se sujetan al procedimiento establecido en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano, con la Norma General de Ordenación aplicable y con las disposiciones en materia ambiental, se reglamentarán los usos del suelo y los establecimientos que, por los efectos o magnitud que representen, queden sujetos a la presentación del Estudio de Impacto Urbano. Por medio del estudio se garantizará que los pretendidos usos o establecimientos no generen efectos negativos a terceros o que se realicen las acciones e inversiones necesarias para mitigarlos, en los términos que establezcan los propios dictámenes.

3.- Instrumentos de fomento: son las normas y procedimientos para concertar e inducir las acciones gubernamentales y de los sectores social y privado. Para hacer efectiva la planeación urbana en la ciudad, es necesario contar con procedimientos de actuación o gestión que articulen territorialmente las estrategias de gobierno y permitan concertar con los sectores social y privado las

acciones e inversiones en obras y servicios, de acuerdo con las políticas y lineamientos que consignan los programas de desarrollo urbano, así como para generar recursos y simplificar los trámites gubernamentales, tomando en cuenta el Programa de Fomento Económico del Distrito Federal.

4.- Instrumentos de control y vigilancia: son las normas y procedimientos que aseguran la congruencia de acciones entre los agentes del desarrollo urbano, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano, los programas de desarrollo urbano y otros ordenamientos; incluyen la coordinación administrativa y la participación ciudadana. Entre estas acciones podemos destacar el control de los usos del suelo, instancias como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, y figuras como la Acción Pública.

5.- Instrumentos de coordinación: son las normas y procedimientos que garantizan la articulación de acciones entre las dependencias gubernamentales del Distrito Federal en congruencia con las políticas, estrategias y proyectos que impulsa el programa. Incluye además los instrumentos de apoyo a la coordinación metropolitana y regional conforme a los actuales acuerdos de gestión.

Estos instrumentos son:

- a) Gabinete de Desarrollo Sustentable.
- b) Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.
- c) Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.
- d) Consejo Técnico de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Región Centro del País.

Por último, los anexos, ubicados en el sexto capítulo incluyen cinco apartados donde se presenta la descripción de la línea de conservación ecológica, los cuadros y gráficas en materia de población, los sitios patrimoniales, una tabla

de siglas y la cartografía como expresión gráfica del diagnóstico, además de las estrategias y las acciones planteadas en el programa.

De esta manera, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se constituye en un instrumento indispensable para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, como expresión de la voluntad de la ciudadanía para la aplicación transparente de los recursos públicos disponibles, en un marco de acción coordinada entre las distintas instancias a quienes corresponde operarlo. Asimismo, se convierte en factor fundamental para promover y estimular la participación de todos los agentes sociales interesados en mejorar la capacidad productiva del Distrito Federal.

Los lineamientos que aquí se contienen proporcionarán a las distintas instancias que intervienen en la toma de decisiones del proceso de desarrollo urbano, elementos para participar en forma adecuada y oportuna, y para establecer un contexto claro y flexible de actuación. Las disposiciones contenidas en él, así como la normatividad vigente en la materia, darán seguridad jurídica en la ocupación y utilización del territorio y fomentarán el interés de la población por compartir la responsabilidad de construir una ciudad viable para todos sus habitantes.

3.3.2 Programa Delegacional de Desarrollo Urbano

Los programas delegacionales son instrumentos de planeación que precisan y complementan los supuestos del programa general al interior de cada demarcación, consideran y detallan las Áreas de Actuación donde aplicarán las políticas, estrategias y líneas de acción previstas para conservar, mejorar y encauzar el desarrollo urbano ordenado de la ciudad; es decir, el programa delegacional se trata del instrumento en el que se establecen las normas aplicables al uso de suelo de las Delegaciones.

La aplicación de este programa busca que la población de una delegación determinada tenga una mejor calidad de vida a través de la distribución equilibrada de los usos de suelo, vivienda, equipamiento, servicios, infraestructura, vialidades y medio ambiente para lograr un desarrollo armónico y sustentable.

Ahora bien, la estructura de los programas delegacionales es muy semejante a la del programa general, de tal manera que con base en el artículo 19 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los programas delegacionales deberán contener:

I. Fundamentación y motivación. En la motivación deberán incluirse los antecedentes, el diagnóstico, el pronóstico; las disposiciones del programa general que incidan en el ámbito espacial de validez del programa, las relaciones existentes entre el desarrollo de la delegación de que se trate con el desarrollo socioeconómico, el equilibrio ecológico y con las políticas del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal; y los razonamientos que justifiquen la elaboración o la modificación del programa delegacional de que se trate;

II. La imagen objetivo;

III. La estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, que deberá especificar las metas generales en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población de la delegación correspondiente, en aquellos aspectos del desarrollo contenidos en el programa;

IV. El ordenamiento territorial que contendrá la zonificación y las normas de ordenación particulares;

V. La estructura vial de la delegación correspondiente, que contendrá:

- a) Las vías secundarias;
- b) Las áreas de transferencia; y
- c) Las limitaciones de uso de vía pública.

VI. Las acciones estratégicas y los instrumentos de ejecución;

VII. Las orientaciones, criterios, lineamientos y políticas, con relación al uso del espacio público, la imagen, el paisaje y la fisonomía urbana, que permitan regular entre otras actividades, la de anuncios y publicidad exterior;

VIII. La información gráfica que se referirá a los siguientes aspectos:

- a) Información que muestre el estado de la delegación, con antelación a la aprobación del programa delegacional correspondiente;
- b) Las disposiciones del programa general aplicables a la delegación;
- c) Los polígonos de actuación;
- d) La estructura propuesta para el funcionamiento de la delegación;
- e) Las zonas que son susceptibles al desarrollo económico; y
- f) Las zonas de alto riesgo geológico, hidrometeorológico, físico-químico, sanitario y sociourbano.

Este instrumento deberá revisarse conforme a los términos establecidos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, subrayando los aspectos ambientales, de riesgo, sociodemográficos y económicos; así como especificando metas y acciones operativas a realizar en el corto y mediano plazos. Además, deben señalarse los criterios y procedimientos de evaluación, aunado a la coordinación y concurrencia entre dependencias involucradas en su cumplimiento.

La revisión y actualización de los programas delegacionales da respuesta a la necesidad de adecuar los instrumentos de planeación en materia de uso de suelo, a la dinámica social y económica del Distrito Federal; así como para que

éstos sean congruentes con lo que establece la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y demás normatividad en la materia.

Asimismo, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda vigilar su congruencia con el programa general citado en el apartado anterior; por lo tanto, existe una relación completamente coordinada entre ambos instrumentos, y las autoridades que los aplican, fomentando la eficiencia y el control del desarrollo urbano de una manera ordenada y lógica.

3.3.3 Programa Parcial de Desarrollo Urbano

Hasta antes de 1997, a este nivel de planeación se les llamaba Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC); denominación que cambió a Programas Parciales de Desarrollo Urbano, con base en el artículo sexto transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual estableció:

“Los acuerdos que regulan las zonas especiales de desarrollo controlado, se incorporarán como programas parciales a los proyectos de los programas delegacionales que elabore la Secretaría, se someterán a la consulta pública prevista en el procedimiento de tramitación de los programas, confirmándose, modificándose o cancelándose, según sea el resultado de la referida consulta”

Aunque continúan vigentes algunos ZEDEC's, a partir de 1998 y bajo un nuevo marco institucional, se inició la formulación de los programas parciales de desarrollo urbano, con el propósito de articular las políticas de desarrollo urbano y vivienda en un contexto integral, responder a la demanda ciudadana e incorporar la planeación participativa.

Los programas parciales de desarrollo urbano profundizan las condiciones técnicas, legales y financieras para el desarrollo de ámbitos territoriales específicos, establecen regulaciones y limitaciones detalladas para los usos del suelo, la conservación, el mejoramiento y el crecimiento urbano, incluyendo la participación de los sectores social y privado.

A diferencia del programa general y los programas delegacionales, el contenido de los programas parciales difiere al que ofrecen estos últimos, tal y como lo establece el artículo 20 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el sentido de que estos programas contendrán:

I. Fundamentación y motivación. En la motivación deberá incluirse los antecedentes, el diagnóstico, el pronóstico y los razonamientos que justifiquen, desde el punto de vista técnico urbanístico, la elaboración o la modificación del programa parcial de que se trate;

II. La imagen objetivo;

III. La estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, especificando las metas generales en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población, en aquellos aspectos del desarrollo contenidos en el programa;

IV. El ordenamiento territorial que contendrá la zonificación y las normas de ordenación particulares;

V. Los polígonos de actuación, en su caso;

VI. La regulación detallada de los polígonos de actuación, en su caso;

VII. La estructura vial del polígono sujeto al programa parcial, que contendrá:

- a) Las vías secundarias;
- b) Las ciclopistas;
- c) Las áreas de transferencia; y
- d) Las vías especiales para peatones.

VIII. Las orientaciones, criterios, lineamientos y políticas, con relación al uso del espacio público, la imagen, el paisaje y la fisonomía urbana, que permitan regular entre otras actividades, la de anuncios y publicidad exterior;

IX. Los proyectos urbanos específicos, en su caso;

X. Las acciones estratégicas y los instrumentos de ejecución; y

XI. La información gráfica.

Es evidente que las características de todas y cada una de las delegaciones son diferentes, de tal manera que no todas tienen la obligación de contar con programas parciales; es decir, existen ciertas zonas en la ciudad que dada su importancia requieren de la existencia de un programa parcial que regule su desarrollo urbano. Actualmente, en el Distrito Federal, los programas parciales oficiales son los siguientes:

- Alameda
- Centro Histórico
- Cerro de la Estrella
- Granjas
- Hipódromo
- Insurgentes
- La lengüeta
- La Merced
- Ocotlal

- ❑ Santa María Nativitas
- ❑ Santa Fé
- ❑ Santa María la Ribera
- ❑ Tacubaya
- ❑ Ticumac

Cuando el contenido de los programas parciales rebase el ámbito territorial de una demarcación, se podrá convenir con otras delegaciones o, en su caso, con municipios de los estados vecinos, en la elaboración y gestión de los programas, y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda será la encargada de vigilar su congruencia con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Finalmente, los programas parciales están orientados a mejorar las áreas urbanas que presentan mayores carencias; a proteger y utilizar adecuadamente los recursos naturales; a conservar y rescatar los sitios e inmuebles patrimoniales; a reutilizar estructuras urbanas; y a mejorar el equipamiento y la infraestructura básica existente, así como la imagen, el paisaje y la fisonomía urbana. La elaboración, actualización, modificación o cancelación de estos programas se deriva de las disposiciones contenidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en su Reglamento.

CAPÍTULO 4

REFORMA AL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO EN BENEFICIO DE LOS ADULTOS MAYORES

4.1 El Derecho Urbanístico

El derecho urbanístico es una disciplina relativamente nueva en el derecho mexicano, esto es porque se trata de una rama que obedece a la creación de nuevas instituciones; es hasta muy recientemente que el desarrollo urbano ha sido contemplado como un capítulo destacado de los asentamientos humanos y éstos, a su vez, del desarrollo económico y social. Tampoco podemos perder de vista que la mayor parte de la legislación que existe al respecto fue concebida en la segunda mitad del siglo XX, de ahí que el término “derecho urbanístico” se pueda considerar como novedoso. En este sentido, el derecho se ha rezagado en la tarea de normar el problema de la estructura y dinámica de las ciudades.

A lo largo del presente trabajo me he referido al tema del desarrollo urbano y las consecuencias de un crecimiento desmedido, y esto último, conjuntamente con la respectiva valoración jurídica, es lo que ha determinado el contenido de las normas de derecho aplicables a nuestra realidad; ya sea a través de leyes, reglamentos, programas, etcétera.

El urbanismo⁶⁶ constituye un complejo proceso en el que se interrelacionan múltiples aspectos de la vida social. Si bien este proceso encuentra concreción en las ciudades y en las modalidades de ocupación del territorio, es una expresión dinámica de lo económico, político y social que experimenta la sociedad. Esto es,

⁶⁶ El diccionario de la Real Academia Española, a partir de 1956, dice que el urbanismo es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana.

pienso que la evolución socioeconómica ha traído, entre otras consecuencias, el acelerado proceso de urbanización.

Hay que aceptar que en la actualidad lo urbanístico no significa exclusivamente lo urbano,⁶⁷ ya que éste comprende tanto el asentamiento humano urbano como el rural; el Urbanismo se circunscribe a la estructuración interna de los centros de población al considerar el ordenamiento del territorio; de tal manera que el acelerado proceso de urbanización que caracteriza a este siglo, ha ocasionado que el derecho responda al reto que significa el regular dicho proceso.

En ese orden de ideas, se puede decir que el fenómeno urbanístico como tal ha sido regulado por una multiplicidad de normas que pertenecen a diversas ramas jurídicas y que responden a diversas políticas estatales, y en cierto modo, municipales.

La elaboración de las normas urbanísticas debe estar precedida de una visión por parte del legislador, de que tales normas establecerán relaciones sociales que en el futuro serán definitivas, lo cual se constituye en una actitud verdaderamente planificadora.

Así, el sistema jurídico del fenómeno urbano aparece en el largo proceso de otorgar normatividad sistemática a diversos asuntos urbanos básicos y con un propósito común, evidenciando el reclamo de la propia estructura social, surgiendo la necesidad de tener un marco capaz de anticipar y garantizar el desarrollo de la comunidad, generando condiciones que aseguren su mantenimiento pero sobre todo, su eficacia.

⁶⁷ El vocablo urbano deriva de las raíces latinas URBS, URBIS, URBANUS, que significan la ciudad y, por extensión, pertenecen a la ciudad. Históricamente el vocablo toma su origen con relación a la ciudad de Ur, en la civilización Sumeria de la baja Mesopotamia.

4.4.1 Concepto

Como explicaba en el apartado anterior, el concepto de derecho urbanístico no es muy común, por lo menos en la doctrina mexicana; de hecho, la mayoría de las definiciones que existen sobre el tema provienen de autores extranjeros. Aunque también una elaboración doctrinal del derecho urbanístico mexicano resulta difícil, ya que las normas de nuestro sistema jurídico aplicables al ámbito urbano se encuentran dispersas en textos legales de la más variada índole.

Pero aunque las normas se encuentren dispersas, éstas tienen un común denominador que justifica la existencia del derecho urbanístico mexicano, y es que su ámbito de aplicación son las relaciones y conflictos humanos que se crean con motivo del proceso de urbanización. En este aspecto los supuestos son muchos, desde la edificación de un inmueble, el fraccionamiento de un predio, el establecimiento de un centro comercial o industrial, y la invasión de terrenos, entre muchas acciones que rige el derecho urbanístico.

Todas estas normas se conjugan en una disciplina cuyo término generalmente aceptado, sobre todo en la doctrina internacional, es el de derecho urbanístico; éste término es el más adecuado toda vez de que se ajusta a la tendencia actual del objeto y la finalidad de regulación de las normas jurídico urbanísticas, que comprenden tanto los asentamientos urbanos como los rurales, el ordenamiento del territorio, y el desarrollo urbano.

Entre las definiciones más importantes sobre el derecho urbanístico dentro de la doctrina mexicana destacan las siguientes:

En primer término, Andrés Alarcón Segovia expresó tres conceptos para exponer una definición en la materia:

“El derecho urbanístico es un conjunto de normas que aunque no necesariamente se encuentren comprendidas dentro de un texto legal único, como lo pudiera ser un código o una serie de leyes determinadas, sí contemplan toda esa serie de normas, unificadas o esparcidas en diversos ordenamientos, un mismo objeto de normatividad, en nuestro caso, la ciudad y su contorno.”⁶⁸

“El derecho urbanístico es un conjunto de normas que se refieren a la conformación y equipamiento del espacio urbano.”⁶⁹

“El derecho urbanístico es el conjunto de normas relativas a la planificación urbana, o sea, a la creación, organización y coordinación de las funciones de la vida urbana, suburbana y rural.”⁷⁰

La primera definición me parece un tanto confusa, y sobre todo, no aborda ningún concepto ya sea en materia de asentamientos humanos o desarrollo urbano.

La segunda y la tercera definición son más congruentes con lo que expliqué en los párrafos anteriores en relación con el fenómeno urbano, con la diferencia de que la última de ellas integra el aspecto rural, que va ligado directamente con el fenómeno urbano y sobre todo en nuestra ciudad, tal y como se observó en el capítulo anterior al hablar específicamente del suelo de conservación, una de las dos partes en que se divide el suelo de la ciudad.

Por su parte, Antonio Azuela de la Cueva afirma que “el derecho urbanístico es aquel conjunto de normas jurídicas, preponderantemente de derecho público,

⁶⁸ Análisis comparado de soluciones jurídicas para el uso del suelo, ponencia presentada en el Seminario Regional sobre Políticas de Desarrollo Urbano y Usos del Suelo Urbano, O.E.A. y D.D.F., México 1972.

⁶⁹ Análisis de la legislación urbanística actual, memoria del 11 Simposio Nacional de Planificación Urbana Municipal, Guanajuato, 1972.

⁷⁰ Definición común obtenida de la legislación sobre Planificación Urbanística Vigente de México, Principios Jurídicos para una Legislación Urbanística aplicada en México, Centro de Investigaciones Urbanísticas, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1972.

que regulan las relaciones entre los individuos, y entre éstos y el Estado en función del aprovechamiento del espacio social.”⁷¹

Al respecto, cabe aclarar que la última parte de esta definición “aprovechamiento del espacio social”, no aclara el verdadero sentido del derecho urbanístico, ya que el término “espacio social” se puede referir a múltiples cuestiones que tienen que ver con las relaciones humanas, y por sí sola, esta expresión no lleva implícito el aspecto urbano; mucho menos si se refiere a las relaciones entre los individuos entre sí, o de éstos con el Estado, porque estas relaciones están presentes en cualquier ámbito jurídico.

Una definición más certera y concreta en el derecho mexicano es la de Ernesto Martínez Orozco, en el sentido de que “el derecho urbanístico es el conjunto de normas relativas al ordenamiento del espacio urbano.”⁷²

José Francisco Ruiz Massieu⁷³ establece que “el derecho urbanístico es el conjunto de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas.”

Si tomamos en cuenta todos los elementos que Ruiz Massieu aporta en esta definición, se puede considerar que es la más completa al respecto, y esto se observa porque incluye un elemento que tiene una relevancia significativa en cuanto al desarrollo urbano se refiere: las instituciones.

Las instituciones son el soporte jurídico más importante en cuanto al fenómeno urbano en la ciudad, evidentemente son derivadas de una legislación,

⁷¹ AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, Proceso de Urbanización y Derecho Urbanístico, Tesis Profesional, Universidad Iberoamericana, México 1974.

⁷² MARTÍNEZ OROZCO, Ernesto, Principios Jurídicos para una Legislación Urbanística aplicada en México, Centro de Investigaciones urbanísticas, Universidad Autónoma de Nuevo León, México 1976.

⁷³ RUIZ MASSIEU, José Francisco, Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Urbanístico, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1981, P 16.

pero el peso que adquieren en cuanto a la regulación de los instrumentos de desarrollo urbano que operan en el Distrito Federal es por demás significativa.

No quisiera ahondar mucho en las diferentes definiciones que la doctrina extranjera (concretamente en España) ofrece, toda vez de que la mayoría de ellas manejan puntos en común en cuanto al aspecto regulador del derecho urbanístico, tales como: el desarrollo y la planeación de las ciudades, la organización social y administrativa de la ciudad, la utilidad pública, la planificación, la edificación, entre otros.

Habría que agregar dos elementos importantes que también menciona la doctrina internacional y que en menor medida aparece en las definiciones del derecho mexicano: uno de ellos es la participación activa de la administración pública en el aspecto de la planeación y la regulación urbana; y el segundo se refiere al papel que desempeñará la sociedad en la construcción y aplicación de las normas en materia urbanística, al ser ellos los perjudicados o beneficiados directamente.

En mi opinión, el Derecho urbanístico es el conjunto de principios, normas e instituciones encargados de regular la planeación y sistematización tanto del desarrollo urbano y rural, como de los asentamientos humanos en una población o comunidad determinada.

Integro tres elementos que me parecen claves en este tema: las normas e instituciones encargadas de regular el fenómeno urbano; los asentamientos humanos y el desarrollo urbano que se constituyen como la materia principal de regulación; y, por último, la población o comunidad a quienes van dirigidas estas normas y que se convertirán en los receptores primarios de los beneficios o perjuicios que acarrea dicho fenómeno. Estos elementos se conjugan para darle al derecho urbanístico su finalidad específica: la organización de la ciudad.

4.1.2 Características

El derecho urbanístico se considera como una disciplina relativamente nueva (por las razones expuestas anteriormente), de tal manera que podría catalogarse de la siguiente manera:

1. Autónomo. Tiene una legislación específica y su propio objeto de estudio; independientemente de que algunos autores tratan de encuadrarlo como una rama del derecho civil y administrativo.
2. Nacional. Aunque se debe tomar en cuenta que existen normas específicas como los programas de desarrollo urbano locales, que sin embargo, deberán ser acordes con el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno federal.
3. Dinámico. Esto se debe a que el fenómeno urbano, está en constante evolución; y los principales instrumentos de aplicación que son los planes y programas, constantemente se modifican y ajustan a la realidad de las ciudades.
4. Concurrente. El desarrollo urbano es facultad que concierne a los tres órdenes de Gobierno de nuestro país: federación, estados y municipios, de conformidad con la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Política
5. Flexible. Las normas jurídico urbanísticas permiten la integración normativa, aunado a que la autoridad tiene amplia potestad para resolver discrecionalmente los problemas urbanos conforme a la coyuntura y las cuestiones técnicas.

6. Coercitivo. Esto en virtud de que la infracción de sus normas ocasiona la aplicación de sanciones y responsabilidades que el Estado a través de sus instancias respectivas se encargará de aplicar y determinar.
7. Disperso. Sus normas se encuentran en múltiples ordenamientos jurídicos tales como: la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley de Vivienda del Distrito Federal, la Ley Ambiental del Distrito Federal, el Código Civil para el Distrito Federal; entre otras, refiriéndome exclusivamente al ámbito local.
8. Jerárquico. Los instrumentos de planeación están determinados en una estructura de coordinación y subordinación, con el propósito de realizar la planeación integral del desarrollo urbano a diversos niveles de detalle y profundidad en razón diversa a su jerarquía.
9. De planeación. Esto en virtud de que pretende regular el desarrollo urbano por la vía de la ordenación a través de planes y programas. Estos deben ser implementados por las normas de actuación, control, fomento, técnicas, organización, fiscales y de procedimiento.
10. De interés público. Toda vez de que estas normas subordinan el interés privado al público.
11. Legalidad de planeación. Los planes deben expedirse por órganos que tengan atribuciones para ello y deben ser generales, abstractos y obligatorios; en algunos casos son expedidos por el poder ejecutivo, en otros por el poder legislativo, y en algunos casos, la ley permite disposiciones concretas y particulares.

Ruiz Massieu agrega que⁷⁴ "el derecho urbanístico es un derecho técnico, esto es, su principal instrumento es una técnica jurídica. Las necesidades de la técnica jurídica desencadenan la aplicación de la normativa urbanística. No basta para ello sólo la ciencia del perito en derecho. El derecho urbanístico busca provocar un comportamiento socialmente útil; pero al mismo tiempo se dirige a hacerlo técnicamente posible."

El conocimiento de esta disciplina resulta esencial en el estudio del desarrollo urbano a nivel federal, estatal y municipal, toda vez de que la planeación del desarrollo no se circunscribe únicamente a factores sociales, económicos y culturales. La factibilidad de una aplicación eficaz de los programas en materia de desarrollo urbano únicamente será posible si se conjugan dichos programas con las disposiciones que existen en la materia, esto es, las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etcétera. Se debe tener pleno conocimiento del derecho urbanístico por parte de las autoridades para llevar a cabo políticas de planeación urbana acordes con las necesidades reales de la población

4.2 Licencias, Permisos o Autorizaciones

Un tema que resulta trascendente para el capítulo final del presente trabajo es el que se refiere a las licencias, los permisos y las autorizaciones. Estos términos en ocasiones pudiesen considerarse como sinónimos entre sí, de hecho, la legislación los utiliza de modo indistinto, sin diferenciarlos; la misma práctica los ha convertido en sinónimos, incluso, a veces se les confunde con otros conceptos, principalmente con el de concesión.

Tratando de desglosar cada uno de estos conceptos en forma particular, gramaticalmente hablando, su significado es:⁷⁵

⁷⁴ Ibidem. P. 19.

⁷⁵ Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, Decimoséptima Edición, México 1993.

Licencia. Facultad o permiso para hacer algo.

Permiso. Autorización.

Autorización. Dar a uno autoridad o facultad para hacer una cosa.

Al analizar el aspecto gramatical de estas definiciones se puede deducir que son sinónimos, y no existe variación significativa en su contenido.

Asimismo, en el ámbito jurídico, Gabino Castrejón García⁷⁶ define estos tres conceptos de la siguiente manera:

Permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

Puede constituir también el documento formal por escrito donde se hace el acto administrativo, por ejemplo, la licencia de manejo, el permiso de importación, etcétera.

Licencia y permiso. También pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como el acto por el cual el superior jerárquico, permite a los inferiores ausentarse de sus labores por periodos cortos, con o sin goce de sueldo.

Otros autores como Rafael I. Martínez Morales⁷⁷ manifiestan:

Licencia. Son medios de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los

⁷⁶ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E., op. cit. P. 221-222.

⁷⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., op. cit. P. 289-290.

requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración les reconoce el derecho de ejercicio. Un ejemplo ilustrativo lo constituye la licencia de manejo vehicular.

Permiso. Es el acto administrativo por el cual la administración remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexiste un derecho; por tanto, no se trata de un privilegio. Un ejemplo es la utilización de la vía pública.

Autorización. Acto esencialmente unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado; pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará.

En este orden de ideas, jurídicamente considero que no existe una diferencia sustancial entre uno u otro concepto, por lo que si en la administración pública se utilizan como sinónimos, y tomando en cuenta las definiciones propias de cada uno de ellos, de momento no tengo argumentos suficientes para establecer un criterio de distinción que determine el significado exacto de los mismos, sobre todo para la doctrina.

Pero hay un aspecto más a considerar dentro del significado y la aplicación de estos conceptos, y es el hecho de que se confundan con una figura jurídica de características semejantes: la concesión.

La concesión en materia administrativa es un acto jurídico por medio del cual la administración pública en uso de sus atribuciones legales, faculta a un particular (persona física o moral) para prestar un servicio público o para explorar, explotar y aprovechar bienes del dominio del Estado, por causas de orden público e interés general.

En este sentido, las principales diferencias de las licencias, permisos y autorizaciones en relación con la concesión son:

1. En el régimen de permisos, licencias y autorizaciones el particular tiene un derecho preexistente, y para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se les otorga la licencia, el permiso o la autorización; por ejemplo, la licencia de manejo, licencias de construcción, y licencia para apertura de negocio entre otros; lo cual no sucede en la concesión.

2. El procedimiento para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones es más sencillo que el relativo a la concesión.

3. En la concesión se contemplan diversos medios de defensa legal para los terceros que puedan ser lesionados si se expide ese acto administrativo, no así tratándose de las licencias, permisos y autorizaciones, que puede o no haberlos.

4. La relación jurídica entre el particular y el Estado en cuanto se refiere a las licencias, permisos y autorizaciones termina generalmente con su otorgamiento, y pueden tener distintos plazos de duración que generalmente son periodos cortos o que se agotan con el ejercicio de los mismos; por el contrario, en la concesión esta relación siempre continúa durante la vigencia de ese acto jurídico, que en la mayoría de los casos, dura varios años, generalmente en función del tiempo que se requiera para recuperar la inversión por parte del particular.

5. Las licencias, los permisos y las autorizaciones para su vigencia y eficacia no se requiere de su publicación oficial, basta con la notificación y entrega del documento respectivo al interesado; tratándose de la concesión, para que

surta efectos jurídicos debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta del Gobierno estatal respectivo.

En síntesis, al referirme a las licencias, permisos y autorizaciones que en la práctica expide la administración pública, en todos estos casos encontramos la esencia de un acto jurídico por el cual un particular adquiere la potestad para ejercitar un derecho, cumplir una función, desempeñar un trabajo, oficio o profesión, de conformidad con las leyes y reglamentos conducentes.

Desde mi punto de vista, la principal diferencia entre estos conceptos no es gramatical, sino depende en gran medida de la costumbre al llamarlos de una u otra forma, así como del tipo de acto administrativo de que se trate; pero en realidad, se pueden utilizar de manera indistinta sin que se afecte de alguna manera la esencia del acto administrativo.

4.2.1 Licencias, Permisos o Autorizaciones en Materia de Uso de Suelo

Una vez analizados los conceptos de licencias, permisos y autorizaciones de manera particular, es preciso abordar estos conceptos pero aplicados en el ámbito del desarrollo urbano, lo cual viene a formar parte de lo que se conoce como control del desarrollo urbano. Este consiste en aquellos instrumentos jurídicos de que disponen las autoridades para asegurar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como la planificación, programación y ejecución de los programas de desarrollo en un lugar o espacio determinado, tomando en cuenta los aspectos políticos, económicos y sociales de la población.

Existen diferentes medios de control del desarrollo urbano, siendo los más importantes:

1. Las normas jurídicas federales, estatales y municipales.
2. Los planes y programas nacionales, locales y municipales sobre ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda, obras públicas, patrimonio cultural, etcétera.
3. Concesiones, licencias, permisos y autorizaciones.
4. El registro sobre el desarrollo urbano y vivienda.
5. Inspecciones administrativas en materia de desarrollo urbano.
6. La participación activa de todos los sectores de la sociedad.
7. Sanciones administrativas y judiciales.

El uso de suelo de una región determinada abarca tanto los asentamientos humanos, como el desarrollo urbano; en cuanto a los primeros, la Ley General de Asentamientos Humanos es la que se encarga básicamente de marcar la pauta en cuanto a licencias, permisos, y autorizaciones se refiere.

Al respecto, conviene precisar que quienes pretendan llevar a cabo una obra, instalación o aprovechamiento urbano, público o privado, deberán presentar previamente la solicitud de las licencias o autorizaciones que correspondan en los términos de la ley y su reglamento observable, así como el estudio de impacto urbano y ambiental, básicamente en los siguientes supuestos: cuando se rebasen en forma significativa las capacidades de la infraestructura y los servicios públicos del área o zona señalada o identificada para dicho objeto; cuando su ejecución genere afectaciones en otras áreas; que pueda variar negativamente el espacio urbano, la imagen respectiva o el paisaje natural; o cuando signifique un riesgo para la vida de los bienes de la comunidad o al patrimonio histórico, arqueológico o artístico.

Aquí lo destacable es la importancia que se le otorga al medio ambiente en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, ya que de acuerdo al resultado del estudio de impacto ambiental a que son sometidas las obras o determinadas zonas (que en todos los casos deberán ser fundados y motivados),

se podrán otorgar o negar las licencias, permisos, autorizaciones, sobre uso del suelo o demás actividades relacionadas.

Ahora, tal y como lo refiere la Ley General de Asentamientos Humanos, las licencias, permisos y autorizaciones deberán ser acordes con lo establecido en los planes y programas de desarrollo urbano federales o locales (según sea el caso), o de lo contrario no surtirán efectos. En este mismo sentido, no podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en las oficinas catastrales, que no se ajusten a las normas sobre desarrollo urbano, así como a los instrumentos políticos y administrativos citados anteriormente.

En el Distrito Federal, las licencias, permisos, o autorizaciones, en materia de desarrollo urbano, se encuentran contemplados principalmente en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en el reglamento de la misma. Pero es preciso distinguir que las licencias, los permisos, y las autorizaciones a que hace referencia la ley toman dos vertientes distintas: la primera de ellas se enfoca al ordenamiento del paisaje urbano por lo que concierne a los anuncios y la publicidad exterior; y la segunda (misma que se constituye como la más importante para el contenido del presente apartado) se ocupa del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

En este orden de ideas, conforme a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, las licencias que se podrán expedir corresponden a los siguientes rubros:

- I. Construcción.
- II. Fusión.
- III. Subdivisión.
- IV. Relotificación.
- V. Explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos para la obtención de materiales para la construcción.

VI. Anuncios.

I. Construcción. En materia de construcciones existen dos tipos de autorizaciones: la manifestación de construcción, y la licencia de construcción especial.

La manifestación de construcción es aquella que con motivo de la construcción, ampliación, reparación o modificación de una obra o instalación, deberá registrar el propietario o poseedor del predio o inmueble previo al inicio de los trabajos, ante la autoridad correspondiente (delegación o, en su caso, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

La licencia de construcción especial es el documento que expide la delegación antes de construir, ampliar, modificar, reparar, demoler o desmantelar una obra o instalación. La principal diferencia con la manifestación de construcción radica en que las licencias de construcción especial se expiden únicamente en los casos siguientes:

1. Edificaciones en suelo de conservación.
2. Instalaciones subterráneas o aéreas en la vía pública.
3. Estaciones repetidoras de comunicación celular o inalámbrica.
4. Demoliciones.
5. Excavaciones o cortes cuya profundidad sea mayor de un metro.
6. Tapiales que invadan la acera en una medida superior a 0.5 mts.
7. Obras o instalaciones temporales en propiedad privada y de vía pública para ferias, aparatos mecánicos, circos, carpas, graderías desmontables y otros similares.
8. Instalaciones o modificaciones en edificaciones existentes, de ascensores para personas, montacargas, escaleras mecánicas o cualquier otro mecanismo de transporte electro-mecánico.

Las delegaciones en ningún caso podrán otorgar licencias, ni registrar las manifestaciones de construcción en inmuebles ubicados dentro de los polígonos de área de conservación patrimonial, sin que previamente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda reciba el aviso o emita la autorización correspondiente.

II y III. Fusión y Subdivisión. La fusión es la unión en un solo predio de dos o más terrenos colindantes; mientras que la subdivisión es la partición de un predio en dos o más terrenos, que no requieran el trazo de vías públicas. Para cualquiera de estos dos procedimientos, se requerirá forzosamente de tramitar ante la ventanilla única delegacional la licencia correspondiente.

IV. Relotificación. Procede la relotificación cuando los programas la determinen para llevar a cabo el mejoramiento, así como cuando lo acuerden y lo soliciten quienes intervengan en el sistema de actuación respectivo.

Se requerirá licencia de relotificación cuando dos o más propietarios de inmuebles pretendan ya sea agrupar varios inmuebles comprendidos en un polígono de actuación sujeto a mejoramiento, para su nueva división, o bien, rectificar los linderos de dos o más predios colindantes.

V. Explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos para la obtención de materiales para la construcción. La legislación establece que requiere licencia de explotación, la persona moral o física que dentro del territorio del Distrito Federal, pretenda explotar en un área de terrenos materiales pétreos con un volumen mayor a 1000 metros cúbicos.

La licencia se expedirá en función de la naturaleza y magnitud del proyecto de explotación correspondiente, con revalidaciones anuales.

VI. Anuncios. En materia de anuncios y publicidad exterior, tratándose de la construcción, instalación, colocación, fijación, modificación, ampliación, retiro,

desmantelamiento y, en su caso, la demolición de estructuras que soporten o sustenten el anuncio, será necesario obtener de la autoridad competente, ya sea licencia, autorizaciones temporales o aviso, que corresponda en términos de la ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la normatividad aplicable.

Las dos autoridades principales que están facultadas para expedir licencias, permisos y autorizaciones en materia de desarrollo urbano son las delegaciones políticas y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. Al respecto, los Jefes Delegacionales serán los encargados de expedir las licencias y los permisos contenidos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mientras que la Secretaría intervendrá realizando los actos administrativos que, en materia de ordenamiento territorial del desarrollo urbano, le delegue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; incluyendo lo relativo a las autorizaciones de los trámites relacionados con la inscripción de vías y derechos públicos de paso, de acuerdo a lo dispuesto en la ley, su reglamento, los programas y el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal. Así como expedir en su caso, las licencias de uso de suelo, cuando sean obras que por su magnitud y características produzcan impacto urbano ambiental.

Por otro lado, cuando las autoridades competentes en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal tengan conocimiento de constancias, que presuman apócrifas, la Administración Pública del Distrito Federal hará la denuncia correspondiente por conducto de la dependencia competente, por los ilícitos que resulten. Los documentos apócrifos serán inexistentes y no producirán efectos jurídicos.

En el caso de aquellas constancias, certificados, certificaciones, permisos, licencias, autorizaciones, registros de manifestación de construcción y demás documentos oficiales que hubieran sido emitidos por error, dolo o mala fe, la Administración Pública del Distrito Federal, por conducto de la dependencia competente, declarará la nulidad del acto de que se trate. También podrá

revocarlo de oficio cuando no cumpla con el marco legal vigente, sobrevengan cuestiones de interés público o, en su caso, promoverá el procedimiento de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, independientemente de las responsabilidades administrativas o penales que resulten.

4.2.1.1 Certificaciones en Materia de Uso de Suelo

Una vez analizado lo referente a las licencias, los permisos y las autorizaciones en materia de desarrollo urbano, es oportuno abundar en el tema de las certificaciones sobre el uso del suelo en determinadas zonas.

Para ello, es preciso hablar primeramente de la zonificación; ésta consiste en la división del suelo urbano o de conservación en zonas, para asignar usos del suelo específicos o una mezcla de ellos, en relación a las características socioeconómicas y de funcionamiento de dichas zonas; constituyendo uno de los principales componentes del ordenamiento territorial.

Ahora bien, tomando en cuenta la zonificación, el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, puede expedir certificados para uso específico, uso de suelo permitido, acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos, además de certificados únicos de zonificación de uso de suelo específico y factibilidades. A continuación describiré cada uno de estos certificados.

1. Certificado de zonificación para usos del suelo permitidos. Es el documento en el que se hacen constar todas las posibles formas de utilización que los programas vigentes disponen en materia de usos del suelo y normas de ordenación para un predio determinado en función de la zonificación

correspondiente. La vigencia de este certificado es de dos años contados a partir del día siguiente a su expedición para ejercer el derecho conferido en el mismo y será expedido por el Registro dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud en la Ventanilla del Registro, previo pago de derechos.

2. Certificado de zonificación para uso del suelo específico. Es el documento en el que se hace constar si el aprovechamiento solicitado por el usuario es permitido o prohibido, conforme a lo que disponen los programas vigentes en materia de uso del suelo y normas de ordenación para un predio determinado, o para aquel predio al que se le hubiera autorizado modificación al programa delegacional vigente, cambio de uso del suelo o delimitación de zona. Este certificado tendrá una vigencia de dos años a partir del día siguiente de su expedición para ejercer el derecho conferido en el mismo y será expedido por el Registro dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud, cuando ésta se ingrese en la Ventanilla del Registro, previo pago de derechos.

3. Certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos. Es el documento que tiene por objeto reconocer los derechos de uso del suelo que, por el aprovechamiento de manera legítima y continua, tienen los propietarios, poseedores o causahabientes de un bien inmueble en su totalidad o en unidades identificables de éste, con anterioridad a la entrada en vigor de los planes o los programas. La vigencia de este certificado será permanente y se expedirá por el Registro dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la solicitud del mismo, previo pago de derechos.

4. Certificado único de zonificación de uso del suelo específico y factibilidades. Es el documento integrado con las opiniones técnicas de las unidades administrativas competentes y en el que se hace constar la posibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe de agua pluvial, de impacto ambiental, vialidad y uso del suelo, para la construcción de conjuntos habitacionales de hasta doscientas viviendas o diez mil metros cuadrados de

construcción para uso habitacional y hasta cinco mil metros cuadrados de construcción para uso comercial, industrial y de servicios, excepto para los proyectos que requieran estudio de impacto urbano o urbano-ambiental, conforme al Sistema de Información Geográfica. La vigencia de este certificado es de un año contado a partir del día siguiente de su expedición. El Registro debe expedir dicho certificado dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud, previo pago de derechos.

Cuando por así considerarlo conveniente, el Registro solicite opinión de la autoridad competente, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, el plazo para la expedición de los certificados será de veintiún días a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud.

Ejercido el derecho conferido en los certificados mencionados, no será necesario obtener una nueva certificación, a menos que se modifique el uso y superficie por uso solicitado del inmueble, o a través de los Programas de Desarrollo Urbano que entren en vigor.

Los interesados en obtener los certificados mencionados, deben presentar su solicitud debidamente firmada ante la Ventanilla correspondiente.

Las solicitudes para obtener certificados de zonificación para uso de suelo específico, de zonificación para uso del suelo permitidos, y único de zonificación de uso del suelo específico y factibilidades, deben contener:

- a) Nombre, denominación o razón social del o de los solicitantes y, en su caso, del representante legal, señalando su registro federal de contribuyentes, para lo cual se agregarán los documentos que acrediten su personalidad.
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- c) Domicilio del inmueble a que se refiera la solicitud.

- d) Croquis de localización y superficie del predio de que se trate, detallando el nombre de las calles que circundan el predio, así como las medidas y distancias a las esquinas más próximas.
- e) Comprobante de pago de los derechos correspondientes.
- f) Copia de la boleta predial no anterior a 12 meses de la presentación, que indique explícitamente los datos manifestados en la solicitud.
- g) Copia de una identificación oficial.

Para certificados de zonificación de uso de suelo específico, de usos de suelo permitidos, y certificado único de zonificación de uso del suelo específico y factibilidades, además, debe presentarse copia de cualquiera de los siguientes documentos debidamente autorizados y sellados que amparen los datos correspondientes al predio de que se trate:

- a) Licencia de Fusión, Subdivisión o Relotificación;
- b) Escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, o
- c) Constancia de alineamiento y número oficial vigente.

Para certificados de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, además, se debe presentar la documentación oficial que haga constar el aprovechamiento de manera legítima y continua del uso del suelo, respecto del cual se pretende acreditar.

Para demostrar el origen legítimo de su derecho, el solicitante presentará cualquiera de los siguientes documentos que señalen el uso y superficie a acreditar:

- a) Licencia de construcción, planos arquitectónicos, manifestación de terminación de obra y autorización de uso y ocupación;
- b) Declaración de apertura con sello de recepción de la autoridad Delegacional correspondiente;

- c) Licencia de funcionamiento debidamente revalidada;
- d) Licencia o constancia de uso de suelo expedidos de conformidad con los planes y programas de desarrollo urbano vigentes al inicio de operaciones;
- e) Cédula de micro industria; o
- f) Escritura pública que ampare el uso y superficie por acreditar.

Para demostrar la continuidad y aprovechamiento del uso, se debe presentar cualquiera de los siguientes documentos que señalen el uso y domicilio:

- a) Formato de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la persona física interesada, sociedad mercantil o asociación civil, acompañada de formatos de declaraciones anuales o pagos provisionales de impuestos federales ininterrumpidos, que reflejen los ingresos por la actividad a acreditar o concepto de arrendamiento, con sello de recepción y/o pago de la caja receptora o institución bancaria autorizada;
- b) Contratos de arrendamiento debidamente registrados ante la Tesorería del Distrito Federal;
- c) Visto Bueno de Prevención de Incendios;
- d) Visto Bueno de Seguridad y Operación;
- e) Licencia sanitaria;
- f) Formatos de liquidaciones de cuotas obrero-patronales del Instituto Mexicano del Seguro Social; o
- g) Boletas prediales en las que conste el uso por acreditar, expedidas por la Tesorería del Distrito Federal.

Obtener un certificado de zonificación determinado constituye el primer paso para que una persona pueda emprender un negocio, de tal manera que resulta muy importante el conocer los diferentes tipos de certificaciones, así como los requisitos y demás generalidades que deberán cumplir los interesados al momento de solicitar dicho trámite, de ahí el valor del presente apartado.

4.3 Autoridades Competentes en Materia de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal

Las principales autoridades en materia de desarrollo urbano en la ciudad son los Jefes Delegacionales y la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, sin que éstas sean las únicas. Por citar un ejemplo: el patrimonio cultural, histórico, arqueológico y artístico lo forman los barrios, calles históricas o típicas, sitios arqueológicos o históricos y sus entornos tutelares, los monumentos nacionales y todos aquellos elementos que sin estar formalmente catalogados merezcan tutela en su conservación y consolidación; en todos estos casos, las acciones que se realicen y las licencias que se expidan deberán ser congruentes con las atribuciones que les corresponde ejercer a los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes.

De tal manera que si bien estas autoridades no son las únicas en materia de desarrollo urbano, si representan las más importantes. En este sentido, conviene abundar más en relación con las atribuciones que tienen los Jefes Delegacionales respecto al tema.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la administración pública contará con órganos político administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegaciones del Distrito Federal.

Ahora bien, entre las facultades que tienen los titulares de los órganos político administrativos en cada demarcación territorial en materia de desarrollo urbano, conforme a esta ley son:

- ◆ Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la normatividad correspondiente.
- ◆ Otorgar licencias de fusión, subdivisión, retificación de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos, con apego a la normatividad correspondiente.
- ◆ Expedir, en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- ◆ Otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en vía pública y en construcciones y edificaciones en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- ◆ Proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano de su territorio; y la desincorporación de inmuebles del Patrimonio del Distrito Federal que se encuentren dentro de su demarcación territorial, de conformidad con lo dispuesto por la ley de la materia.
- ◆ Proponer las modificaciones al programa delegacional y a los programas parciales de su demarcación territorial.
- ◆ Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el programa delegacional y en los programas parciales de su demarcación territorial.

Además de las facultades mencionadas anteriormente, de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Jefes Delegacionales tienen las siguientes atribuciones:

- I. Participar con la Secretaría en la elaboración de los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro del territorio de su delegación, así como sus proyectos de modificación.

- II. Recibir las solicitudes de modificación o cancelación de los programas delegacionales y de los programas parciales que prevén los artículos 26, fracción III y 74, de esta ley y remitirlas al órgano de representación vecinal que establezca la Ley de Participación Ciudadana para su aprobación preliminar.
- III. Vigilar el cumplimiento de los programas dentro del ámbito de su delegación;
- IV. Expedir las licencias y permisos correspondientes en el ámbito de la ley.
- V. Recibir las manifestaciones de construcción e integrar el registro de las mismas en su delegación, conforme a los requisitos y la normatividad aplicable.
- VI. Verificar que, previo a su registro, la manifestación de construcción cumpla con los requisitos previstos en la normativa aplicable y se proponga en suelo urbano.
- VII. Coordinarse con la Secretaría para la realización de la consulta pública prevista en la elaboración de los programas.
- VIII. Promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales y parciales.
- IX. Vigilar y coordinarse con la Secretaría en el cumplimiento de la normatividad en materia de paisaje, imagen urbana y contaminación visual.
- X. Aplicar las sanciones previstas en la ley y sus reglamentos.
- XI. Solicitar a la autoridad competente para que determine y ejecute las medidas de seguridad que correspondan.
- XII. Informar a la Secretaría sobre las irregularidades, anomalías o violaciones que detecten en ejercicio de las funciones de los directores responsables de obra, corresponsables o peritos.
- XIII. Ejercer las demás atribuciones que le otorga la ley.

Del estudio de estas facultades se desprende que la Delegación juega un papel determinante específicamente dentro del artículo 74 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, tal y como se verá en los apartados siguientes.

4.4 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal tiene su origen en el año de 1983 cuando se crea la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología (Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 1983); la cual queda integrada inicialmente por tres Direcciones Generales, entre ellas la de Desarrollo Urbano. Las atribuciones de estas direcciones generales aparecieron plasmadas en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

En 1994, el Departamento del Distrito Federal se convirtió en Distrito Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, y posteriormente, con la llegada del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo en 1997, se planteó la idea de adecuar el marco jurídico anterior a los cambios que experimentaba la administración pública del Distrito Federal, lo cual incluía una reorientación de la estructura orgánica y las funciones de determinadas Secretarías.

En diciembre del 2000, se propuso una nueva reestructuración de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda con el objetivo de evitar duplicidades y simplificar los mecanismos de gestión para la ciudadanía. De tal manera que atendiendo los criterios de austeridad y disciplina presupuestal adoptados por ese Gobierno, y a propósito de racionalizar y eficientar la prestación del servicio público en todos los sectores del Gobierno del Distrito Federal, poniendo especial énfasis en el sector central; el 29 de diciembre del 2000 se emitió el dictamen No. 104/2000 de reestructuración orgánica de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, vigente a partir del 01 de enero del 2001.

De esta manera, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda quedó integrada por dos Direcciones Generales (Desarrollo Urbano y Administración

Urbana),⁷⁸ que a su vez cuentan con cuatro direcciones de área cada una; y dos Direcciones Ejecutivas (Administración y Asuntos Jurídicos).

La reestructuración autorizada permitió a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda estar en óptimas condiciones para cumplir eficientemente con los objetivos y metas planteadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el Programa General Desarrollo del Distrito Federal 2000/2006, en materia de desarrollo urbano, vivienda, equipamiento y mobiliario urbano, sitios patrimoniales y proyectos urbanos.

4.4.1 Objetivos

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda corresponde el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria.

Sus objetivos principales son:

1. Planear y coordinar las políticas y acciones en materia de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda en el Distrito Federal, en coordinación permanente con las delegaciones políticas, así como con los planes delegacionales y parciales que integran las mismas.
2. Llevar a cabo planes, programas y demás actos administrativos que le permitan vigilar el cumplimiento de la normatividad en la materia, para lo

⁷⁸ La Dirección General de Desarrollo Urbano se integra con las siguientes direcciones de área: Planeación y Evaluación del Desarrollo Urbano; Registro de los Planes y Programas; Instrumentos para el Desarrollo Urbano; y, Control de Desarrollo Urbano y Regularización Territorial. Por su parte, la Dirección General de Administración Urbana se compone con las siguientes direcciones: Equipamiento y Mobiliario Urbano; Sitios Patrimoniales y Monumentos Históricos; Reserva Territorial; y finalmente Administración y Proyectos Urbanos.

cual se auxiliará principalmente de la Dirección General de Desarrollo Urbano.

3. Garantizar el equilibrio entre los usos del suelo, los asentamientos humanos y el medio ambiente, en un contexto democrático de participación ciudadana. Aquí el papel que juega la Secretaría resulta fundamental en virtud de que todos aquellos planes y programas que se gestionen en el Distrito Federal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, deberán tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía que finalmente será la beneficiada o perjudicada con dichas acciones, y la Secretaría vigilará que esta participación ciudadana se desarrolle conforme a la ley.
4. Trabajar en instrumentos de planeación urbana de alcance general, que permitan coordinar acciones a nivel Metropolitano, mediante la concertación con los Gobiernos Estatales y Municipales limítrofes, así como con las dependencias y entidades federales. Es importante que en el Distrito Federal se coordinen acciones principalmente con las delegaciones políticas, pues éstas se constituyen como la referencia principal de las necesidades que tiene su demarcación en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.
5. Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado en vivienda y equipamiento urbano, además de participar en el rescate del patrimonio arqueológico, histórico, artístico y/o cultural del Distrito Federal. Para ello, el Gobierno del Distrito Federal dispondrá de estrategias y acciones en el marco de la ley, tendientes a estimular la inversión productiva.
6. Actualizar el marco jurídico para dar coherencia a los instrumentos del desarrollo urbano, para lo cual será necesaria la participación no sólo de las

delegaciones políticas, sino de los diversos sectores que integran la administración pública federal y local.

4.4.2 Funciones

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, tiene las siguientes atribuciones:

- Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Elaborar y someter a la consideración del Jefe de Gobierno, los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano;
- Intervenir en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en la modificación del Programa General y de los programas delegacionales y parciales.
- Prestar a las Delegaciones del Distrito Federal, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la ejecución de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano;
- Fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse;
- Coordinar la integración al Programa General de Desarrollo Urbano de los programas delegacionales, parciales y sectoriales, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados;
- Realizar y desarrollar los proyectos urbanos de ingeniería y arquitectura, así como algunos proyectos seleccionados de conjuntos arquitectónicos específicos;

- Normar y proyectar conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia;
- Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos al uso del suelo;
- Proponer las expropiaciones y ocupaciones por causa de utilidad pública;
- Estudiar, evaluar y proponer la adquisición de las reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano, con base en un programa de corto, mediano y largo plazo, así como dictaminar la desincorporación de inmuebles del patrimonio del Distrito Federal;
- Diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano en general, así como determinar y efectuar el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por interés público;
- Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, el equipamiento, servicios y la instrumentación de los programas que se deriven del Programa General de Desarrollo Urbano para un mejor funcionamiento de la ciudad;
- Coordinar las actividades de las comisiones de Límites y Nomenclatura del Distrito Federal;
- Registrar y supervisar las actividades de los Peritos y Directores Responsables de Obras, así como coordinar sus comisiones;
- Autorizar y vigilar los trabajos de explotación de yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla; revocar las autorizaciones, cuando los particulares no cumplan las disposiciones legales y administrativas aplicables, así como rehabilitar las zonas minadas para el desarrollo urbano;
- Formular, promover y coordinar la gestión y ejecución de los programas de vivienda en el Distrito Federal;

- Revisar y determinar los estudios de impacto urbano, y tomando como base los dictámenes de impacto ambiental que emita la Secretaría del Medio Ambiente, expedir y revocar en su caso, las licencias de uso del suelo, cuando se trate de obras de impacto urbano y ambiental, y
- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Aunado a lo anterior, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal confiere a la Secretaría las facultades siguientes:

- Vigilar la congruencia de los proyectos de los programas con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- Realizar los estudios previos y los proyectos de los programas, así como sus proyectos de modificación;
- Efectuar la consulta pública prevista en el procedimiento de elaboración de los programas, con el apoyo de las delegaciones;
- Revisar los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación, así como sus proyectos de modificación, que le remitan las instancias de representación vecinal que establezca la ley de la materia, para su congruencia con el Programa General;
- Revisar y adecuar los proyectos de los programas que sean observados total o parcialmente por la Asamblea;
- Enviar los anteproyectos de los programas, así como sus anteproyectos de modificación, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Asesorar y supervisar a las delegaciones en la expedición de los actos administrativos previstos en esta ley, para vigilar el exacto cumplimiento de los programas, emitiendo para tal efecto los dictámenes, circulares, recomendaciones, revisiones, revocaciones o resoluciones necesarias de conformidad con las disposiciones de esta ley y su Reglamento;

- Realizar los actos administrativos que, en materia de ordenamiento territorial del desarrollo urbano, le delegue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; incluyendo lo relativo a las autorizaciones de los trámites relacionados con la inscripción de vías públicas y derechos públicos de paso, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley, su reglamentación, los programas y el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal;
- Autorizar las transferencias de potencialidad entre inmuebles, respetando los establecidos en los programas;
- Integrar y operar el sistema de información y evaluación de los programas;
- Refrendar y ejecutar los convenios relacionados con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que celebre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Desarrollar y difundir estudios, diagnósticos y prospectivas en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial;
- Emitir opiniones técnicas o dictámenes en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, en ejercicio de sus atribuciones;
- Autorizar la Construcción de Vivienda de Interés Social y Popular promovida por la Administración Pública del Distrito Federal;
- Autorizar a las personas físicas que puedan llevar a cabo los estudios de impacto urbano o urbano-ambiental, coordinándose con la Secretaría del Medio Ambiente en lo competente, así como autorizar las transferencias de potencial de desarrollo y polígonos de actuación;
- Revisar y dictaminar los estudios de impacto urbano o urbano – ambiental, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente y otras dependencias competentes. Expedir en su caso, las licencias de uso de suelo, cuando sean obras que por su magnitud y características produzcan impacto urbano - ambiental;
- Solicitar a la autoridad competente para que determine y ejecute las medidas de seguridad que correspondan;
- Estudiar y proponer nuevos instrumentos de planeación, ejecución, control y fomento del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial;

- Elaborar los lineamientos, políticas y normas para la protección, conservación y la consolidación de la imagen urbana y del paisaje urbano, del mobiliario urbano, del patrimonio cultural urbano y para anuncios y publicidad exterior;
- Elaborar los lineamientos y políticas para la protección, conservación y consolidación del paisaje, de la imagen urbana y del patrimonio cultural urbano y para anuncios y publicidad exterior;
- Ordenar y realizar visitas de verificación administrativas, así como calificar las actas correspondientes, en obras que requieran estudio de impacto urbano o urbano- ambiental, explotación de minas, canteras y/o yacimientos pétreos, mobiliario urbano con o sin publicidad integrada, publicidad exterior y anuncios en general instalados o visibles desde la vialidad primaria e imponer las sanciones correspondientes;
- Aplicar las disposiciones de esta Ley, así como las de los programas, emitiendo para tal efecto dictámenes, circulares, criterios y recomendaciones, los cuales deberán ser de observancia obligatoria;
- Emitir opinión respecto de la procedencia de las solicitudes de fusión, subdivisión o relotificación de terrenos;
- Inscribir en el Registro de Planes y Programas los acuerdos, convenios, declaratorias, decretos, dictámenes, planes, programas y resoluciones administrativas o judiciales que se expidan en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como todos los actos que determinen las disposiciones legales aplicables;
- Autorizar y establecer el procedimiento de evaluación de los peritos, así como llevar a cabo el registro correspondiente.
- Registrar, integrar, operar y actualizar el padrón de los directores responsables de obra, corresponsables y peritos, para vigilar y evaluar su actuación, así como coordinar sus Comisiones y aplicar las sanciones correspondientes;

- Coordinarse con las dependencias y entidades federales competentes, con objeto de preservar y restaurar los bienes que constituyan el patrimonio arqueológico, histórico, artístico o cultural del Distrito Federal;
- Expedir los Planos de Zonificación tomando en cuenta las normas ambientales que en materia de contaminación visual emita la Secretaría de Medio Ambiente, en materia de anuncios para determinar las zonas prohibidas y permitidas, así como someterlos a consideración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- Elaborar y actualizar los catálogos de inmuebles afectos al patrimonio cultural y las áreas de conservación patrimonial;
- Promover, dictaminar y coordinar los sistemas de actuación privado, social y por cooperación;
- Autorizar, negar, cancelar o condicionar las solicitudes e inscripciones de vialidad y derechos de vía, así como reconocer la servidumbre legal de paso;
- Solicitar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal el apoyo para integrar el sistema de información y evaluación de los programas;
- Tener a su cargo el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano en el que deberán inscribirse éstos, así como aquellos actos o resoluciones que establezcan esta Ley y su reglamento;
- Coordinarse con la Secretaría del Medio Ambiente, con objeto de preservar y restaurar los recursos naturales, así como prevenir y controlar la contaminación, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
- Presentar a la Asamblea los informes trimestrales del avance cualitativo del Programa General;
- Enviar a la Asamblea los acuerdos que dicte en la materia de esta Ley;
- Coordinarse con la Secretaría de Gobierno, con el objeto de incluir criterios de protección civil destacando la constante prevención-mitigación y la variable riesgo-vulnerabilidad;

- Interpretar y aplicar para efectos administrativos las disposiciones de esta Ley, así como las de los programas, emitiendo para tal efecto los dictámenes, circulares y recomendaciones necesarias; siempre y cuando no contravenga lo dispuesto en los ordenamientos citados;
- Elaborar y actualizar los planos de alineamiento y derechos de vía, en coordinación con la Secretaría de Transportes y Vialidad; y
- Revisar periódicamente el Registro Delegacional de manifestación de construcción;
- Ejercer las demás atribuciones que le otorguen las disposiciones aplicables o que le delegue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Además de las facultades anteriores, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal establece una serie de disposiciones comunes para los titulares de las Secretarías, las cuales consisten en:

- Dictar normas y disposiciones generales para que los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados ejerzan las atribuciones que les conceden las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
- Atender en coordinación con los titulares de los Órganos Político-Administrativos, los asuntos relacionados con proyectos metropolitanos;
- Atender directamente los asuntos que afecten el ámbito territorial de dos o más Órganos Político-Administrativos; y
- Nombrar y remover libremente a los Directores Ejecutivos, Directores de Área y demás personal de las Unidades Administrativas y de Apoyo Técnico-Operativo dependiente de las áreas adscritas a ellos.

Como mencionaba anteriormente, la Secretaría cuenta estructuralmente para su funcionamiento con dos direcciones generales: Desarrollo Urbano y Administración Urbana. De estas direcciones generales la más importante para el contenido de este trabajo es la de Desarrollo Urbano en virtud de que se encarga de regular los aspectos relacionados con el uso del suelo en la ciudad, en el

ámbito de su competencia. En este sentido, mencionaré las facultades que la ley le otorga a esta dirección general, así como a sus respectivas direcciones de área, en virtud de la importancia que revista para el tema.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal establece como facultades de la Dirección General de Desarrollo Urbano:

- Formular, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y los programas en materia de planeación urbana;
- Formular, revisar y proponer la actualización, modificación o cancelación de los programas en materia de desarrollo urbano, así como evaluar sus resultados;
- Asesorar a los Órganos Político-Administrativos para la elaboración o actualización de sus programas delegacionales, parciales y especiales de desarrollo urbano;
- Asesorar a los Órganos Político-Administrativos en la expedición de los actos administrativos previstos en la Ley de Desarrollo Urbano y su reglamentación, en materias competencia de esta Dirección General, proponiendo para tal efecto al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la emisión de los instrumentos necesarios;
- Proponer al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda las políticas, estrategias, líneas de acción, normas, instrumentos y criterios de aplicación en materia de desarrollo y mejoramiento urbano;
- Participar en el ámbito de su competencia en la elaboración de los programas: general, delegacionales, parciales y sectoriales de desarrollo urbano;
- Dictaminar la procedencia de los polígonos de actuación que hayan sido solicitados a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda por los particulares, y someter dicho dictamen a acuerdo del titular de la misma Secretaría;

- Integrar y operar el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y coordinar las actividades referentes al análisis documental urbanístico;
- Proponer la normatividad de acciones en los polígonos de actuación y coordinar su ejecución;
- Promover los sistemas de actuación privado, social y por cooperación y dictaminar los proyectos de sistema de actuación por cooperación y someterlos a acuerdo del titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- Fomentar la coordinación de acciones con las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo de la Administración Pública y la concertación social para la planeación del Desarrollo Urbano, además de promover inversiones entre los sectores público, privado y social;
- Coordinar y supervisar la operación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y autorizar las operaciones de transferencia de potencialidad;
- Emitir las determinaciones oficiales de vía pública a través de los planos de alineamiento, números oficiales y derechos de vía, e inscribir en los mismos las modificaciones de la traza urbana;
- Participar en coordinación con las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo competentes de la Administración Pública en la planeación del proyecto de vialidad primaria y transporte de conformidad con las disposiciones de los programas de desarrollo urbano y emitir las determinaciones que señala la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Proponer al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda el cambio de uso del suelo y de aplicación de normas de ordenación en predios particulares, en suelo urbano dirigidos al comercio y servicios de

bajo impacto urbano, a la micro y pequeña empresa y a la vivienda de interés social, en los términos que señala la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;

- Dictaminar la homologación de cualquier uso del suelo no especificado en los Programas de Desarrollo Urbano, a los usos del suelo permitidos por éstos;
- Operar el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, e inscribir las actualizaciones y modificaciones a los programas en materia de desarrollo urbano, así como todas aquellas inscripciones que ordene la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Expedir las certificaciones de transferencia de potenciales de desarrollo urbano, de uso del suelo por derechos adquiridos y todos aquellos actos que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ordena que sean inscritos en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano;
- Establecer los lineamientos de conformidad con la Ley de Desarrollo urbano del Distrito Federal y su reglamentación para que los Órganos Político-Administrativos, en coordinación con esta Dirección General, expidan las certificaciones de zonificación de uso del suelo;
- Sustanciar y resolver la revocación de actos administrativos expedidos por los Órganos Político-Administrativos en los Términos de la Ley de Desarrollo Urbano y su reglamentación, en materias competencia de esta Dirección General, así como, la revocación de las certificaciones que se mencionan en las dos fracciones anteriores, que se hayan expedido mediante error, dolo o mala fe;
- Promover la participación ciudadana en la elaboración de los proyectos de programas de desarrollo urbano y coordinar la consulta ciudadana que dispone la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en la elaboración y modificación de los programas respectivos;
- Coadyuvar en la planeación del desarrollo urbano metropolitano, así como, proponer el desarrollo y operación de nuevos instrumentos;

- Coordinar la formulación, vigilancia y supervisión de las normas, criterios, requisitos, formatos, procedimientos y manuales, para la opinión, tramitación y revocación de permisos, autorizaciones, dictámenes, certificados y licencias previstos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus reglamentos;
- Revisar y dictaminar los estudios de impacto urbano en coordinación con la unidad administrativa competente de la Secretaría del Medio Ambiente, los estudios de impacto urbano y ambiental;
- Revisar y emitir dictamen sobre el uso del suelo en las asignaciones y desincorporaciones de inmuebles en el Distrito Federal;
- Gestionar ante las unidades administrativas de las Secretarías de Obras y Servicios, Transporte y Vialidad, y Medio Ambiente, el otorgamiento o negativa de la factibilidad de servicios de dotación de agua, descarga de aguas pluviales, drenaje, vialidad, de impacto urbano e impacto ambiental para la expedición del Certificado Único de Uso del Suelo;
- Revisar y emitir dictamen sobre el uso de suelo en las asignaciones y desincorporaciones de inmuebles en el Distrito Federal, con la participación de la Dirección General de Desarrollo Urbano.
- Coordinar el funcionamiento de la Ventanilla Única para la expedición del Certificado Único de Uso de Suelo Específico y Factibilidad de Servicios y la expedición de los certificados de zonificación para uso específico, certificaciones de zonificación para usos de suelo permitidos y certificaciones de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos.

Por otro lado, las facultades principales conferidas a las direcciones de área que conforman la Dirección General de Desarrollo Urbano son:

1. Dirección de Planeación y Evaluación del Desarrollo Urbano

- a) Fijar las normas básicas del desarrollo, mejoramiento, crecimiento y conservación del territorio, así como determinar los Usos del Suelo,

clasificación y zonificación, a fin de mejorar el nivel y calidad de vida de la población.

- b) Proporcionar a los interesados Dictamen de Determinación de Límites de Zonificación y plano anexo, cuando a un predio le correspondan dos o más zonificaciones de los Programas de Desarrollo Urbano vigentes, para determinar superficie del predio que corresponde a cada una de las zonificaciones en que se encuentran, asimismo hacer constar las alturas y áreas libres permitidas en cada zonificación.
- c) Proporcionar a los interesados Dictamen de Aplicación de la Norma de Ordenación General No. 13 de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, cuando los locales oficialmente reconocidos y existentes previamente a los Programas Delegacionales vigentes, que se encuentren actualmente en zonificación (H) Habitacional, deseen cambiar su uso del suelo de acuerdo a lo que especifica la mezcla de usos en la zonificación Habitacional con Comercio en planta baja (HC), de la Tabla de Usos Permitidos de los mismos.
- d) Proporcionar a los particulares o dependencias gubernamentales, dictamen sobre la debida aplicación de la Normatividad de los Usos del Suelo o de las Normas Técnicas establecidas por los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano, para un predio o proyecto en particular.

2. Dirección del Registro de los Planes y Programas

- a) Proporcionar al interesado un documento oficial, que haga constar lo que los programas vigentes disponen en materia del uso del suelo y Normas de Ordenación para un predio determinado, sobre si un uso del suelo está permitido o prohibido.

- b) Proporcionar al interesado un documento oficial en el que se reconozcan los derechos de uso del suelo de un inmueble, edificación o instalación, que tenían antes de entrar en vigor los planes y programas de desarrollo urbano.
- c) Proporcionar al interesado un documento oficial, en el que haga constar lo que los programas vigentes disponen en materia de uso del suelo y Normas de Ordenación, para un predio determinado en función de la zonificación correspondiente.
- d) Dar validez oficial a las copias de documentos inscritos en el Registro de los Planes y Programas que solicite la ciudadanía, mediante la certificación correspondiente.
- e) Proporcionar al interesado un documento oficial que haga constar lo que los Programas de Desarrollo Urbano vigentes disponen en materia del uso del suelo y Normas de Ordenación para un predio determinado, sobre si un uso del suelo está permitido o prohibido, así como definir la posibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje, vialidad urbana y ambiental.

3. Dirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano.

- a) Modificar los Programas de Desarrollo Urbano a solicitud de los particulares, propietarios de predios para el mejor cumplimiento de los objetivos de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.
- b) Cambiar el uso del suelo y aplicación de las normas de ordenación en predios particulares en suelo urbano, dirigidos al comercio y servicios de bajo impacto, a la micro y pequeña empresa y a la vivienda de interés social y popular.

- c) Aplicar el Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano para transmitir los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción permitida que correspondan a un predio "emisor", a favor de un predio "receptor".
- d) Homologar cualquier uso del suelo no especificado en los programas, a los usos del suelo permitidos por éstos, cuando sus características lo permitan, pudiendo ser permitido o prohibido.

4. Dirección de Control de Desarrollo Urbano y Regularización Territorial.

- a) Coordinar con las Instituciones inherentes, actividades de participación, retroalimentación y sistematización de información en materia de Asentamientos Irregulares en Suelo de Conservación y Suelo Urbano.
- b) Participar en la formulación y supervisión de las normas, criterios, requisitos, formatos y procedimientos para la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstos en la ley de la materia, así como de aquellos relativos al uso del suelo y construcción en el Distrito Federal.
- c) Coordinar el proceso de la recepción y expedición de constancias, permisos dictámenes de estudio de impacto urbano y licencias, de conformidad con los ordenamientos técnicos, jurídicos y administrativos.
- d) Coordinar el proceso de recepción y trámite de estudios de impacto urbano.

En este apartado, mi intención es mostrar un panorama amplio de las facultades inherentes a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, así como a la Dirección General de Desarrollo Urbano y sus direcciones de área, toda vez de que resulta fundamental identificar

de manera específica a las autoridades que tienen que ver directamente con los procedimientos en relación a los cambios de uso del suelo; independientemente de las facultades reservadas a los Jefes Delegacionales en este sentido, mismas que también se señalaron en el apartado anterior.

4.5 El Artículo 74 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Este artículo es el eje principal en torno al cual gira la propuesta que se planteará en el siguiente apartado y que tendrá por objeto beneficiar a uno de los grupos vulnerables más desprotegidos en nuestra sociedad: los adultos mayores.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es la autoridad principal dentro del procedimiento que contempla este artículo; toda vez de que podrá autorizar el cambio de uso del suelo y aplicación de normas de ordenación en predios particulares, en suelo urbano dirigidos al comercio y servicios de bajo impacto urbano; a la micro y pequeña empresa y a la vivienda de interés social:

Los cambios de uso del suelo que la Secretaría autoriza mediante este procedimiento se analizarán conforme a los supuestos que se mencionan a continuación:

- a) Para locales comerciales, de servicios, administración y oficinas de bajo impacto urbano, de hasta 250 m² de superficie construida. Quedan exceptuados los siguientes usos: gasolineras y verificentros; rastros frigoríficos; mudanzas y paquetería.

Un aspecto fundamental en este supuesto lo constituye el hecho de que deben ser negocios de bajo impacto, del cual forman parte los establecimientos comerciales y de servicio, que no obstruyan la vía pública, no provoquen

congestionamientos viales, no arrojen al drenaje sustancias o desechos tóxicos, no utilicen materiales peligrosos, no emitan humos ni ruidos perceptibles por los vecinos, se ubiquen en planta baja con acceso directo a la vía pública y los procesos de comercialización que se desarrollen sean al menudeo.

Aparentemente la principal limitante en este caso lo constituye la superficie construida, misma que es de hasta 250 m², pero debe tomarse en cuenta que se contempla únicamente a los sectores de comercio y servicios, mismos que pueden desempeñar de manera normal su actividad en superficies menores; no se contempla al sector industrial, que evidentemente constituye una actividad que en la mayoría de los casos no se puede considerar por completo de bajo impacto, aunado a que la superficie construida en varias ocasiones rebasa los 250 m² de construcción, tal y como se demuestra en el siguiente supuesto

- b) Para la micro y pequeña industria, de bajo impacto urbano y anticontaminante, de hasta 1,000 m² de superficie del predio y 500 m² cuadrados de superficie construida.

Este segundo caso se ocupa del sector empresarial de industria, mismo que no aparece en el primer inciso debido a que las características de este sector son diferentes a los de servicio o comercio. La principal diferencia estriba en que la superficie ya sea de predio o construida, es infinitamente superior a la que tiene cualquiera de los otros dos sectores tratándose de una micro empresa; esto sucede en virtud de las características propias de cada actividad.

- c) Para la aplicación de la norma de ordenación no. 26 señalada en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, para proyectos de vivienda de interés social en áreas en donde sea factible su aplicación, siempre y cuando no cause impactos urbanos, ambientales y sociales negativos.

La norma de ordenación No. 26 contiene las medidas y acciones que impulsan y facilitan la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano y a corto plazo.

La tramitación de las solicitudes de cambio de uso de suelo, se realizará conforme al siguiente procedimiento:

En primer lugar deberá instalarse un Comité Técnico, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), con el fin de analizar y dictaminar las solicitudes de cambio de uso del suelo, con base en los supuestos mencionados anteriormente.

El Comité estará integrado por:

- Un representante del titular de la Delegación correspondiente.
- Un representante por cada una de las dependencias siguientes: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Desarrollo Económico, Sistema de Aguas de la Ciudad de México y de la Dirección General de Protección Civil.
- Un representante de la instancia de representación vecinal designado por los miembros del mismo, conforme a lo establecido en la Ley de la materia, de la zona de influencia en donde se ubica la solicitud de cambio de uso del suelo.
- Un representante de la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La solicitud se presentará a la Delegación correspondiente y el promovente deberá instalar un letrero perfectamente visible y legible desde la vía pública,

indicando el uso de suelo vigente y el solicitado; así como el número de registro de ingreso de la solicitud y el plazo para manifestar opiniones a la Delegación.

Posteriormente, la Delegación turnará la solicitud al Comité Técnico, incluyendo las observaciones recibidas (en caso de haberse formulado).

El Comité Técnico deberá sesionar de acuerdo a la demanda de solicitudes de cambio de uso del suelo recibidas; sin embargo, independientemente de esta demanda, las sesiones se llevarán a cabo al menos una vez al mes.

Una vez analizadas las solicitudes respectivas, la SEDUVI publicará por una sola vez en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el dictamen correspondiente emitido por el Comité Técnico, incluyendo una síntesis de la propuesta presentada por el interesado, a fin de que quienes acrediten su interés legítimo de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo, presenten ante la misma Secretaría las observaciones o comentarios que consideren procedentes.

Concluido el procedimiento anterior, la SEDUVI emitirá una resolución, fundada y motivada en la que podrá autorizar o negar la solicitud que se le haya presentado y la notificará al interesado personalmente o por correo certificado.

La resolución cuando sea positiva, se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se inscribirá en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Además de que surtirá efectos a partir de su publicación; una vez inscrita, se expedirá el certificado correspondiente.

Los términos a que se sujetará este procedimiento se establecerán en el reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Los procedimientos a que se refiere este artículo, no podrán aplicarse en ningún caso, en predios que se ubiquen dentro de los polígonos de programas parciales, que en el acuerdo que les dio origen se haya incluido la no modificación de los mismos, durante la vigencia de los programas parciales en el suelo urbano.

4.6 Propuesta de Modificación al Artículo 74 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Una vez analizado el contenido del artículo 74 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y por consiguiente, el procedimiento de modificación del uso del suelo a que hace mención el citado precepto, podemos percatarnos de que no es un trámite sencillo. De hecho, la rigidez de este artículo obedece a la importancia de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, y a la congruencia de estos con las acciones que para tal efecto, emprendan los sectores involucrados en temas de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La propuesta que presento a continuación no tiene como propósito transgredir los instrumentos de desarrollo urbano en el Distrito Federal y mucho menos, pasar por alto su importancia; únicamente se trata de ofrecer una alternativa de apoyo (que estoy seguro de que se traducirá en beneficios económicos, culturales y sociales) a un sector que históricamente ha sido y sigue siendo discriminado en nuestra sociedad.

De tal manera, que se propone la creación del artículo 74 bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal para quedar como sigue:

ARTÍCULO 74 BIS.

A los adultos mayores residentes en el Distrito Federal, se les otorgarán las facilidades necesarias para solicitar y tramitar las solicitudes de cambio de uso del

suelo con el propósito de establecer una micro o pequeña empresa que desempeñe alguna actividad de bajo impacto dentro de los sectores de comercio, servicios e industria, que se ubiquen en el Distrito Federal, apegándose a los lineamientos siguientes:

I. Para efectos del presente artículo, se entenderá por:

a) Adultos Mayores. Aquellas personas que cuentan con sesenta años de edad o más;

b) Actividades de bajo impacto. Son aquellas actividades que no obstruyan la vía pública ni provoquen congestionamientos viales; no arrojen sustancias o desechos tóxicos ni utilicen materiales peligrosos; no emitan humos ni ruidos perceptibles por los vecinos; no constituyan un riesgo para la salud, la vida o los bienes de la comunidad; y en las que no se vendan o consuman bebidas alcohólicas;

c) Dirección General. Dirección General de Obras de cada delegación.

d) Microempresa. Unidades de producción que cuenten hasta con 5 empleados para el sector comercio; hasta con 20 empleados para el sector servicios; y hasta con 30 empleados para el sector industria;

e) Pequeña Empresa. Unidades de producción que cuenten desde 6 hasta 20 empleados para el sector comercio; de 21 hasta con 50 empleados para el sector servicios; y de 31 hasta con 50 empleados para el sector industria.

II. El procedimiento de cambio de uso del suelo a que hace referencia el presente artículo se aplicará en las micro o pequeñas empresas que desarrollen sus actividades en una superficie total construida de hasta 250 m², en los casos de

comercio y prestación de servicios y de hasta 500 m² de superficie construida, en el caso de industria.

III. No podrá llevarse a cabo el presente trámite cuando se presente cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Cuando la micro o pequeñas empresa opere en casa habitación, en una superficie total construida mayor a la establecida en la fracción segunda del presente artículo, o bien, desarrolle sus actividades en una superficie total construida mayor al 20% del total del inmueble;

b) En el caso de que la micro o pequeñas empresa requiera de Licencia de Funcionamiento de conformidad con la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles;

c) Tratándose de las micro o pequeñas empresas que operen en inmuebles ubicados en suelo de conservación, áreas naturales protegidas, y áreas de conservación patrimonial, así como en predios que se ubiquen dentro de los polígonos de programas parciales, que en el acuerdo que les dio origen se haya incluido la no modificación de los mismos, durante la vigencia de los programas parciales en el suelo urbano.

IV. Las solicitudes de cambio de uso del suelo se sujetarán al siguiente procedimiento:

a) El interesado presentará la solicitud ante la Ventanilla Única delegacional correspondiente, acompañando los siguientes documentos:

1. Identificación oficial.

2. Documento oficial en donde conste la edad del adulto mayor beneficiario con este procedimiento.

3. Comprobante de domicilio del adulto mayor.
4. Comprobante de domicilio del inmueble a que se refiera la solicitud.
5. Croquis de localización y superficie del predio de que se trate, detallando el nombre de las calles que circundan el predio, así como las medidas y distancias a las esquinas próximas.
6. Documento oficial que acredite la propiedad o posesión del interesado, respecto del inmueble a que se refiere la solicitud.
7. Boleta predial con una antigüedad máxima de 12 meses al momento de la presentación, cuyos datos concuerden con los manifestados en la solicitud.

Los documentos señalados en los puntos 1, 2, 3, 4, 6 y 7 deberán anexarse en copia y original para cotejo.

El trámite será realizado únicamente por el adulto mayor, y en caso de encontrarse incapacitado para llevarlo a cabo, podrá autorizar por escrito ya sea con carta poder o poder notarial, a algún familiar o persona de confianza que se encargará de realizar el trámite. Este último, además de los documentos señalados en el presente inciso, deberá anexar la autorización por escrito además de su identificación oficial y comprobante de domicilio, ambos en original y copia para cotejo.

b) La Ventanilla Única delegacional turnará la solicitud con la documentación descrita en el inciso anterior a la Dirección General de Obras de la misma delegación en un plazo no mayor a 3 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud.

c) Una vez recibido el expediente, la Dirección General en un término de 5 días hábiles llevará a cabo una visita de inspección al predio de que se trate, supervisando las características estructurales, así como las condiciones de operación del inmueble; elaborando un informe detallado que contenga las observaciones realizadas, mismo que se anexará al expediente respectivo.

d) La Dirección General integrará el expediente, y en un término no mayor a 5 días hábiles contados a partir de la realización de la visita de inspección, lo remitirá a la Secretaría para su análisis y dictaminación.

e) En un periodo no mayor a 10 días hábiles contados a partir de la recepción del expediente, la Secretaría emitirá una resolución fundada y motivada, autorizando o negando el cambio del uso del suelo, notificando al interesado personalmente o por correo certificado.

Agotado el procedimiento anterior, se estará a lo dispuesto e la fracción II, inciso H, del artículo 74 de la presente Ley.

CONCLUSIONES

La problemática a que se enfrentan de manera cotidiana las personas adultas mayores reviste una gran importancia no sólo a nivel internacional (donde ya se están haciendo esfuerzos importantes por enfrentar la cuestión del envejecimiento), sino que a nivel nacional ya comienza de igual manera a palpase la ocupación de las autoridades por este grupo, ya sea con la implementación de acciones conjuntas o individuales entre el gobierno federal y los gobiernos locales, o con la puesta en marcha de programas que se ocupen de proporcionar a los adultos mayores una vida digna. En este orden de ideas, una parte fundamental del éxito de estas acciones radica en la adecuada planeación en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, que promueva la integración de sectores de la población que históricamente han estado excluidos o aislados de las políticas de desarrollo del país y por consiguiente, de las ciudades. Por ello, las conclusiones derivadas del presente trabajo son las siguientes:

1. Conforme a lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, los adultos mayores son aquellas personas que tienen 65 o más años de edad; no obstante, cada país tiene su criterio particular ya sea cultural, histórico o social para englobar a este sector de la población dependiendo de la edad. Aquí en México se considera como adultos mayores al sector de la población mayor de 60 años.

2. A nivel internacional, la Organización de las Naciones Unidas se ha preocupado por la situación del envejecimiento como un problema creciente, tan es así que ha puesto en marcha acciones como el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y los Principios de las Naciones Unidas. Sin embargo, es importante que estos instrumentos estén al alcance de toda la población y de las autoridades que participan en ellos; es decir, se trata de difundirlos e instrumentar acciones tomando como base las directrices internacionales.

3. Las sociedades envejecidas o en proceso de serlo están apareciendo gradualmente por todos los rincones del mundo. Si hoy residen alrededor de 248 millones de adultos mayores en las naciones en desarrollo, se prevé que en el año 2050 su número aumentará a 1163 millones, lo que implica un tamaño 4.7 veces mayor al actual y una proporción tres veces superior (de 5.1% a 15% de la población total).

4. En los debates sobre población y desarrollo se empieza a advertir cierta preocupación por las transformaciones en la estructura por edad, en particular por las características del rápido proceso de envejecimiento y sus consecuencias; e incluso en algunos casos, despierta la preocupación que en otros tiempos provocó la llamada explosión demográfica.

5. El proceso de envejecimiento en nuestro país obligará tarde o temprano a llevar a cabo profundos cambios culturales, que necesariamente pasarán por una redefinición del significado social de la vejez y de las formas de integración social y cultural de los adultos mayores. Así, por ejemplo, en los servicios se requerirán menos guarderías, menos escuelas de educación básica y menos establecimientos obstétricos y pediátricos, y seguramente, más hospitales, más asilos y albergues y más servicios de recreación para los adultos mayores.

6. La vejez, sobre todo en su fase avanzada, a menudo significa la pérdida de autonomía y de capacidades físicas y mentales, así como el deterioro de la salud y de los roles o papeles sociales y familiares.

7. La transformación de la vejez en un problema social con múltiples connotaciones no sólo se origina en el número creciente de individuos que alcanzan esta etapa de la vida, sino principalmente en la rigidez institucional para dar respuesta a sus necesidades y demandas. El envejecimiento se convierte en un problema social cuando está acompañado de pobreza, enfermedad, discapacidad y aislamiento social.

8. La mayoría de los adultos mayores en el país no se alimentan de manera adecuada debido a la falta de oportunidades para generar ingresos que distingue a la población, lo que repercute en forma negativa sobre su estado nutricional y de salud, aunado a la elevada frecuencia de enfermedades crónicas, la discapacidad y el abandono familiar y social.

9. La familia y la sociedad juegan un papel importante en la salud física y mental del adulto mayor, por lo que es de vital importancia promover en ellos una cultura de desarrollo óptimo para otorgarles mejores condiciones de vida; por ello, es importante dar a conocer a la sociedad los problemas principales que aquejan a estos individuos.

10. Los deterioros físicos y mentales que se acumulan con la vejez son crecientes, progresivos y de carácter múltiple. Estos desgastes repercuten en la capacidad y rapidez de respuesta ante las exigencias de trabajo, lo cual aminora los niveles de productividad y en ocasiones incrementa riesgos laborales.

11. De manera desafortunada, la dinámica social y económica del país no ha permitido instituciones de seguridad social o condiciones de ahorro para que los adultos mayores cuenten con los recursos que requiere una vejez despreocupada, particularmente cuando se toma en cuenta que la colaboración de las personas actualmente envejecidas han hecho posible las épocas de desarrollo y crecimiento.

12. La acumulación de bienes tiene más presencia en el entorno de los adultos mayores. Sin embargo, mucho de este acopio se da en la forma de propiedades inmuebles (particularmente la vivienda propia), es decir, se trata de un recurso que no tiene liquidez y por lo mismo carece de capacidad para proteger las necesidades cotidianas, aunque sí cubre el gran beneficio material de tener un lugar donde alojarse.

13. Son pocos los pensionados y la mayoría de ellos tienen ingresos muy disminuidos por ese rubro, toda vez de que el sistema de pensiones existente no es capaz de sostener económicamente a la población envejecida. Por lo que las opciones que tienen las personas de la tercera edad es que trabajen ellos mismos, que sean auxiliados por su familia o por otra instancia, o bien, que se den ambas cosas.

14. Los descuentos y beneficios económicos mínimos con los que cuenta este sector de la sociedad, aunque contribuye a la mejora de su situación económica, no son suficientes para que los mismos tengan un poder adquisitivo adecuado para cubrir sus necesidades básicas

15. Es necesario multiplicar los esfuerzos sociales con el fin de prever las consecuencias del envejecimiento, así como reconocer los costos y beneficios que acompañan a este proceso, por lo que se torna necesario diseñar ambiciosas propuestas legislativas, y poner en marcha programas institucionales eficientes para garantizar el pleno y cabal ejercicio de los derechos de los adultos mayores.

16. En el contexto de la planeación del desarrollo urbano, es preciso que se siga tomando en cuenta la participación social, pero teniendo cuidado con la legitimidad de los individuos y grupos participantes, que tienen intereses propios y estrechos que requieren cumplir de forma inmediata. En este sentido la meta principal es lograr que el interés individual concorra con el interés colectivo.

17. Durante los últimos veinte años, la ciudad ha padecido las consecuencias de una estrategia de crecimiento centrada en los procesos de privatización, del abandono del papel del Estado como promotor socialmente responsable y de estrategias de integración subordinada al proceso de globalización.

18. Una de las causas del crecimiento desordenado de la ciudad ha sido la incorporación masiva de suelo para la construcción habitacional, sin que se cuente con una planeación del desarrollo de acuerdo a la vocación del territorio. Durante décadas han predominado los intereses económicos, de grupos y particulares sin contar con políticas públicas de suelo urbano.

19. Es necesario revisar la regulación de los usos del suelo a partir de criterios que refuercen y garanticen la eficacia del desarrollo urbano y el bienestar de la población, para apoyar la ampliación y renovación de la planta productiva y estimular el empleo.

20. Revisar el contenido de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, con el objetivo de perfeccionar la regulación de los usos del suelo e incluir instrumentos que garanticen la aplicación de la normatividad por todas las dependencias que tienen injerencia en la materia.

21. La tarea para las autoridades y los legisladores en el Distrito Federal deberá ser más ardua por la complejidad y cambio continuo de los problemas y relaciones urbanas, así como por la necesidad de revisar y hacer compatibles las distintas normas. La experiencia de aplicación de la normatividad en los últimos años muestra que hacen falta mecanismos e instrumentos más claros que permitan reordenar el territorio y proporcionar a los particulares mayor información en materia de asentamientos humanos y desarrollo Urbano, lo cual representará sobre todo para las personas adultas mayores y los grupos vulnerables en general, una oportunidad de progreso y bienestar acorde con la realidad actual.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial Tomo I, Editorial Porrúa, México 1999.
2. ACOSTA ROMERO Miguel, y otros, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentada, Editorial Porrúa, México 2003.
3. ARTEAGA, Elizur, Errores y Vicios Institucionales en la Constitución de 1917. Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, México 1993.
4. BISTRAIN REYES Guillermo y otros, Instrumentos del Desarrollo Urbano, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, México 2000.
5. CARBONELL, Miguel, Los Derechos Fundamentales en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2004.
6. CASTREJÓN GARCÍA Gabino E., Derecho Administrativo II, Segunda Edición, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México 2002.

7. CERVANTES TURRUBIATES Leticia y otras, Aporte dietético de energía y nutrimentos en adultos mayores de México, Nutrición Clínica, Volumen 6, número 1, Enero-marzo 2003.
8. EIBENSCHUTZ HARTMAN Roberto, Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, Tomo II Estructura de la Ciudad y su Región, Primera Edición, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México 1997.
9. ESPINOZA LÓPEZ Enrique, Ciudad de México. Compendio cronológico de su Desarrollo Urbano. 1521-1980. México, 1991.
10. FERRAJOLI, Luigi, Derechos y Garantías. La ley del más débil, Editorial Trotta, Madrid, 1999.
11. FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
12. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, Cuadragésimo Novena Edición, México, 1998.
13. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano, Editorial Porrúa, México 1993.
14. HAM CHANDE, Roberto, El envejecimiento en México: El siguiente reto de la transición demográfica, Editorial El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa, Primera edición, México, 2003.
15. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 1er y 2º Curso, Editorial OXFORD University Press México, S. A. De C. V., México 2001.

16. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 3er y 4to Curso, Cuarta Edición, Editorial OXFORD University Press México, S. A. De C. V., México 2001.
17. PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo, Derecho Romano I, Editorial Mc Graw-Hill, Segunda Edición, México 1998.
18. PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN METROPOLITANA (1996), Instrumentación del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México 1996.
19. ROJINA VILLEGAS, Rafael, Elementos de Derecho Civil Mexicano. Introducción-personas-familia, Editorial Porrúa, Vigésimo Primera Edición, México, 2000.
20. RUIZ MASSIEU, José Francisco, Introducción al Derecho Mexicano. Derecho Urbanístico, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1981.
21. SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental, Editorial Porrúa, México 2004.
22. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Quinta Edición Tomo I, Editorial México, México 1972.
23. SOBRINO Jaime, Competitividad de las Ciudades en México, El Colegio de México, México 2003.

24. STUCKELBERGER, Astrid. Derechos Humanos y Personas de Edad. Naciones Unidas. Traducido y editado al español por el Centro de Información de las Naciones Unidas para España, Julio 2001.
25. VALLS HERNÁNDEZ Sergio y otro, Nuevo Derecho Administrativo, Edición, Editorial Porrúa, México 1996.
26. VELÁSQUEZ ALBA, María del Consuelo, La importancia de la educación nutricional en los ancianos, Nutrición Clínica, Volumen 6, número 1, Enero-marzo 2003.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 2006.
2. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Distrito Federal, México, 2006
3. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, México 2006.
4. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, México 2006.
5. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, México 2006.
6. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, México 2006.
7. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, México 2006.

8. Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, México 2006.
9. Ley General de Asentamientos Humanos, México 2006.
10. Ley General de Salud, México 2006.
11. Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, México 2006.

OTRAS

1. Conferencia Interamericana de Seguridad Social, “El adulto mayor en América Latina”, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. México, 1995.
2. Consejo Nacional de Población. Carpeta informativa 2005. Día Mundial de la Población.
3. DIARIO DE LOS DEBATES de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, Año II, Primer periodo Ordinario de Sesiones, Número 32, México, 1995.
4. DIARIO DE LOS DEBATES de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, Año II, Primer periodo Ordinario de Sesiones, Número 35, México, 1999.
5. Diccionario Enciclopédico. Editorial Océano. México, 1998.

6. División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVIII Legislatura.
7. Instituto Mexicano del Seguro Social. Programa PREVENIMSS. Alimentación.
8. Instituto Mexicano del Seguro Social. Programa PREVENIMSS. Alimentación /salud y obesidad.
9. INEGI. Estadísticas demográficas, 2003. Base de datos.
10. INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Base de datos de la muestra censal.
11. Pequeño Larousse Ilustrado. Ediciones Larousse. Decimoséptima edición. México, 1993.
12. Programa de Población del Distrito Federal 2001-2006.
13. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, México, 2003
14. SSA. Boletín de Información Estadística, Núm. 22, Vol. II, Daños a la Salud, 2002.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

1. Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta 2002.

2. www.onu.org/Agenda/conferencias/envejecimiento/
3. www.un.org/esa/socdev/iyop/esiyoppo.htm
4. www.un.org/spanish/