

548  
201



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## FACULTAD DE DERECHO

CONTROL Y ORDENAMIENTO DE LOS  
ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL AREA  
DE CONSERVACION ECOLOGICA DEL  
DISTRITO FEDERAL



ESCUELA DE DERECHO  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
FATIMA GREGORIA MONTER SOLIS



MEXICO, D. F.

1990

FALLA DE CRISTAL



## **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 está 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.

CONTROL Y ORDENAMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL  
AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA DEL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCION

CAPITULO I. EL ESTADO MEXICANO

1.1	Concepto de Estado .....	1
1.2	Elementos .....	10
	a) Pueblo .....	11
	b) Territorio .....	14
	c) Poder .....	17
1.3	Organización del Estado Mexicano .....	19

CAPITULO II. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

2.1	Antecedentes históricos .....	26
2.2	Organización política .....	35
2.3	Organos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal .....	49

CAPITULO III. COMISION COORDINADORA PARA EL DESARROLLO RURAL DEL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

3.1	Antecedentes de la COCODER .....	55
3.2	Naturaleza de la COCODER .....	60
3.3	Atribuciones de la COCODER .....	67
	a) Administrativas .....	69
	b) Normativas .....	74

c) Técnicas .....	79
d) Operativas .....	81
<b>CAPITULO IV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL CONTROL DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA DEL DISTRITO FEDERAL</b>	
4.1 Procedimiento .....	86
4.2 Sanciones aplicables .....	105
4.3 Recursos .....	111
4.4 Justificación constitucional del procedimiento .....	112
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>125</b>
<b>LEGISLACION CONSULTADA .....</b>	<b>127</b>

## INTRODUCCION

El Distrito Federal está enfrentando actualmente uno de los mayores problemas que ha tenido y es el relativo al crecimiento desmedido de la urbanización que ha afectado especialmente las zonas agroforestales del área metropolitana, así los recursos naturales y ecológicos han menguado en perjuicio de todos los habitantes de la Ciudad de México.

Ante tales hechos el Departamento del Distrito Federal se vió en la necesidad de crear en 1977 la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario, cuyo principal objetivo era implementar programas para generar una actividad agropecuaria de alta rentabilidad mediante estrategias que comprendían proporcionar ayuda y servicios a las empresas agroindustriales.

Después de algunos cambios estructurales y determinación más clara de objetivos, el antes mencionado órgano dió lugar a que el primero de septiembre de 1985 se creara la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, como un organismo desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, para la preservación de los recursos naturales y el desarrollo rural integral, en beneficio de la calidad del ambiente y el desarrollo socioeconómico de la comunidad, correspondiéndole específicamente emitir las políticas y lineamientos para realizar la administración y el control del área de conservación ecológica, delimitada mediante acuerdo emitido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal el 19 de junio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio del mismo año.

Para lograr la preservación de dicha área de conservación ecológica se ha implementado un procedimiento para el control de los asentamientos irregulares establecidos en la misma. La presente investigación aborda precisamente este tema, para tal efecto en el capítulo primero se hace una referencia general al Estado mexicano, considerando sus antecedentes, elementos y organización política. Esto nos permitirá tener los elementos suficientes para que en el capítulo segundo pueda hablarse del Departamento del Distrito Federal, en donde se consideran también sus antecedentes históricos y organización política concreta, analizándose lo relativo a los órganos desconcentrados para llegar así al estudio en particular de uno de ellos.

En efecto, en el capítulo tercero se analiza la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural del Departamento del Distrito Federal, considerando sus antecedentes, naturaleza y atribuciones, las cuales para un mejor estudio se dividen en: administrativas, normativas, técnicas y operativas.

Finalmente en el capítulo cuarto se hace un estudio del procedimiento administrativo para el control de asentamientos irregulares en el área de conservación ecológica del Distrito Federal, con el fin de precisar sus alcances y efectos para ver si está cumpliendo con el objetivo para el cual fue implementado, lo que nos permitirá concluir sobre su justificación constitucional, para que en caso de errores o deficiencias proponer una mejor normatividad que facilite detener el crecimiento de la mancha urbana en el área de conservación ecológica del Distrito Federal.

## CAPITULO I. EL ESTADO MEXICANO

### 1.1 Concepto de Estado

Antes de hablar sobre la organización del Estado Mexicano, es conveniente referirnos primeramente a algunos antecedentes del Estado en general que nos permitan llegar al actual concepto del mismo y tener una mayor comprensión de nuestro tema.

Con los griegos ya existía una idea del Estado identificando a éste con la "ciudad" o "polis", sin embargo, se limitaban a considerar que la polis se componía de cierta multitud de ciudadanos.

Cabe aclarar que lo que actualmente se conoce como elementos del Estado ya se vislumbraban en esa época, aunque daban mayor importancia al elemento Población y después al Poder, por lo que el Territorio no tenía mucha trascendencia para ellos. Por esta razón se ha dicho que "La ciudad griega no estaba ligada a un territorio, si bien tenía éste su importancia y aún estaba garantizado por los tratados. Es, ante todo, una comunidad de ciudadanos. La ciudad ateniense era designada oficialmente por la expresión los atenienses."<sup>1</sup>

Por otro lado, la idea del Estado que existió en Roma la encontramos en "La Civitas" que equivale a Ciudad, por lo que

<sup>1</sup> Gaudement Jean. Citado por De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. Ed. de la UNAM, tercera edición, México, p. 20.

representa una agrupación de ciudadanos, entre los que destacaban los hombres libres, mismos que tenían sometidos a un gran número de esclavos.

Dentro de los autores romanos que desarrollaron más los conceptos de Estado y formas de Gobierno está Cicerón, para quien el Estado era una comunidad, un grupo de personas integrado bajo la garantía de las Leyes y persiguiendo la utilidad común. Este autor denominó al Estado con la frase *res populi* o *res pública*, que significa "La cosa del pueblo".

George H. Sabine haciendo un estudio del pensamiento político de Cicerón deduce lo siguiente: "El Estado es, pues, un cuerpo, la pertenencia al cual es posesión común de todos sus ciudadanos: existe para dar a sus miembros las ventajas de la ayuda mutua y de un gobierno justo. Sigüense de ello tres consecuencias: Primera, como el Estado y su Derecho son bien común del Pueblo, su autoridad surge del poder colectivo del Pueblo... Segunda, el Poder Político, cuando se ejerce recta y legítimamente, es en realidad el poder del Pueblo como cuerpo... Tercera, el Estado y su Derecho, están sometidos siempre a la Ley de Dios o a la Ley Moral o Natural."<sup>2</sup>

Los romanos consideraron que la Forma de Gobierno era importante pero daban mayor trascendencia al Derecho, por ello pensaban que la

<sup>2</sup> Sabine, George H. *"Historia de la Teoría Política"*. Traducción de Vicente Herrero. Ed. Fondo de Cultura Económica. Octava Reimpresión, México, 1982, p. 131.

autoridad de los gobiernos debía subordinarse a las Leyes existentes. Así vemos que por lo que se refiere al poder, éste dependía básicamente de la comunidad concepto que caracterizaba al Estado.

Como puede verse, tanto los griegos como los romanos identificaron al Estado con la Ciudad o comunidad. En efecto, los griegos nombraron al Estado Polis, término idéntico a Ciudad, razón por la cual su ciencia del Estado tuvo que construirse sobre la base del Estado-Ciudad. Al hablar de esos estados, se les describe únicamente como el conjunto de los habitantes. La terminología política de los romanos muestra el mismo tipo, el Estado es la Civitas la comunidad de todos los ciudadanos o la res pública, la cosa más común al pueblo como comunidad.

El concepto de Estado como una vida orgánica común con finalidades de utilidad para el pueblo no existió propiamente en la Edad Media. El pensamiento político en este período estuvo bajo la influencia de la Iglesia, por ello los principales pensadores que expusieron algunos conceptos importantes en esta materia fueron San Agustín y Santo Tomás de Aquino.

El primero de ellos a través de su obra "La Ciudad de Dios" criticó las organizaciones políticas de su época, considerándolas como Estados temporales, los cuales son producto de la voluntad de los hombres y propone como Estado el que tiene su fundamento en los preceptos divinos.

En virtud de que la concepción que se tenía del Estado se fundamentaba en el Gobierno de Dios, éste autor no considera algunas

formas de gobierno que pudieran ser ejercidas por los hombres, por lo tanto, debería darse un Gobierno Teocrático.

Para Santo Tomás de Aquino el Estado es una comunidad natural de hombres, concibiéndolo como un organismo necesario, compuesto por personas que deben cumplir sus deberes humanos frente a sus semejantes. Este autor parte de la sociabilidad natural del hombre.

Destaca una de las finalidades del Estado la cual es el bien común, por lo que los gobernantes deben dirigir su actividad para la obtención de dicho fin. Por esta razón deben someterse a la Ley Natural, misma que no debe establecerse para el interés de algún particular, sino para el bien de la comunidad.

En conclusión, podemos notar que en la Edad Media la idea básica que se tuvo del Estado no sólo descansó en los conceptos expuestos por la Iglesia, sino que existió una pugna entre ésta y el imperio de aquella época, lo que fue dando lugar al surgimiento de lo que empieza a conocerse como el Estado Moderno.

En relación con el Estado Moderno, el profesor Mario de la Cueva expresa que "continuó siendo un instrumento de dominio de los poseedores de la tierra y de la riqueza sobre los desposeídos. Pero la liberación de la razón, el descubrimiento de América, el comercio con el Oriente y el oro que derramó España por Europa, propiciaron la formación de una subclase social, la burguesía, cuya fuerza había sido casi nula en los siglos anteriores. Los tiempos nuevos van a contemplar su desarrollo y su lucha por la conquista del poder, lo que equivalía a un esfuerzo por derrocar el monopolio del poder que

detentaba la nobleza".<sup>3</sup>

Efectivamente, a través de la historia encontramos que el Estado se ha ido formando en base a las constantes luchas por el poder. Esto es así porque a diferencia de los griegos y romanos dejó de concebirse el Estado sólo como una comunidad de ciudadanos, ahora el territorio adquiere importancia, pero sobre todo el poder es el elemento en torno del cual gira la estructura del Estado.

Por esta razón el pensamiento político de varios autores se orientaba básicamente a las formas de ejercicio del poder y su justificación. Por ejemplo, Nicolás Maquiavelo en su obra "El Príncipe" habla específicamente sobre las repúblicas, concepto que relaciona con el Estado como un ente político que requiere un gobierno adecuado, por ello se concreta a decir cómo pueden ser gobernadas y conservadas dichas repúblicas.

Con Tomás Hobbes encontramos que sus escritos políticos fueron motivados por las guerras civiles, toda vez que su vida transcurrió en uno de los períodos más dramáticos de la historia de Inglaterra. Su principal obra es "El Leviathán", misma que tenía una influencia naturalista y materialista. Así, la concepción que realiza acerca del Estado se cimienta en su análisis de la naturaleza humana, partiendo de la base de que el hombre tiende a dominar por la fuerza a sus semejantes, de ahí la frase célebre: "El hombre es el lobo del

3 De la Cueva, Mario. Op. Cit. p. 60.

hombre"

Partiendo de esta idea, Hobbes estima que en la anarquía es imposible vivir, por ello los hombres tienen la necesidad ineludible de unirse, de formar una comunidad, la cual es el Estado, para que dentro de este la vida social pueda desarrollarse sin violencias ni luchas que lo destruyan. En virtud de que considera que la paz es mejor que la guerra, resulta imprescindible formar el Estado para que pueda establecerse la paz. En la comunidad, lo que implica el ejercicio de un poder en favor de todos.

En suma, podemos ver que para Hobbes el Estado surge de un pacto entre los hombres que reconoce la existencia de un Estado de guerra y que aspiran a sustituirlo por un Estado de orden en el que impere la paz. Es decir, identifica el Estado con "un hombre" o en una "asamblea de hombres", de tal manera que cada integrante pactaba con los otros. Por lo que concluye definiendo el Estado como "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor al, objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todas, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común."<sup>4</sup>

John Locke, por su parte escribió el "Ensayo sobre el Gobierno Civil", en donde expone su pensamiento político, contradiciendo la

<sup>4</sup> Citado por Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, séptima edición, México, 1989, p. 201.

opinión de Hobbes pues afirmaba que el "Estado de Naturaleza" es aquel en que los hombres se encontraban antes de la formación de la Sociedad Civil (caracterizada ésta por el orden y la razón), por ello los hombres decidieron formar la comunidad política mediante una especie de "Pacto Social", mismo que debe provenir del consenso mayoritario, para que se sometan a él los grupos minoritarios. Esto hace que Locke tenga una concepción basada en una comunidad humana y una estructura de poder creada por la nobleza y la burocracia para dominar al pueblo y disfrutar de la tierra y de la riqueza, de ahí que afirma el derecho de los poseedores de la tierra y de la riqueza a gobernar a los sin-tierra-y-sin riqueza.

Dentro del pensamiento de Locke destaca la "Teoría de la Separación de Poderes"; percibiendo dos; el Legislativo y el Ejecutivo; dentro de este último ubica el Judicial, mismos que pueden darse en las formas de gobierno que clasifica en monarquías, aristocracias y democracias. Para Locke el órgano supremo del Estado es una asamblea legislativa, a la cual están subordinadas las autoridades Ejecutivas y Judiciales, pues sólo cumplen y aplican las Leyes.

Otro de los autores importantes es Montesquieu, quien en su obra "El Espíritu de las Leyes", publicada en 1748 realiza más bien una teoría sobre el Gobierno y sus sistemas. Por esta razón su idea central la desarrolla a partir de las definiciones de Ley y de Justicia enfocadas en las formas de gobierno y dentro del marco de poderes del Estado.

El aspecto de mayor relevancia que planteó Montesquieu es el

relativo a la separación de poderes; la cual tiene su base y su justificación en la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política independientemente del régimen de Gobierno que exista.

Considera este autor que existen tres clases de poderes: El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de las que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el Príncipe o el Magistrado hace leyes por un tiempo o por siempre y corrige o abroga las que ya están hechas. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad previniendo las invasiones, mediante la tercera castiga a los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará a esta última "Poder de Juzgar"; y la otra simplemente el "Poder Ejecutivo" del Estado. Como puede apreciarse Montesquieu hace una clara distinción de los Poderes de un Estado determinando una separación entre los mismos aún cuando consideraba que se encuentran en interdependencia en virtud de que tendrán que marchar de acuerdo para cumplir sus objetivos, reduciéndose a la seguridad y paz dadas al Estado. Así, surge lo que se ha llamado el **Sistema de Frenos y contra-frenos** caracterizado por el hecho de que el poder detenga al poder, es decir, que exista un equilibrio entre los diferentes poderes para evitar los abusos de uno de ellos.

Es con la Revolución Francesa donde el Estado surge teniendo al pueblo como detentador del poder; especialmente con la "Declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano" aparece la idea del

gobierno del pueblo, formado por hombres iguales y libres, así, la democracia adquiere una forma de expresión más clara.

El pensamiento fundamental de la Revolución Francesa se centraba en considerar que el único poder justificable es el que se organiza y ejerce por todos los hombres, en consecuencia, la democracia representaba la forma legítima de organización y ejercicio del poder.

Uno de los conceptos básicos que adquirió gran trascendencia fue el de "soberanía", a la cual le atribuyen las características de la inalienabilidad e indivisibilidad.

Es indudable que los conceptos sustentados por los pensadores de la Revolución Francesa influyeron notablemente en los hombres que lucharon por la independencia de México, y que sirvieron para constituir el Estado Mexicano.

A través del recorrido histórico y doctrinario que se ha hecho en relación con el Estado, podemos percatarnos que aún cuando existen discrepancias en cuanto a su integración y características, la mayoría coincide en atribuirle una existencia real necesaria para el desarrollo de la vida social.

Naturalmente son varias las definiciones que se han elaborado para abarcar todos los caracteres que componen el Estado, una de las que encierra su contenido y esencia es la del profesor Héctor González Uribe que dice: "El Estado es una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores

individuales y sociales de la persona humana".<sup>5</sup>

Del anterior concepto se desprenden los elementos esenciales del Estado, que por su importancia serán analizados en el apartado siguiente.

## 1.2 Elementos

De acuerdo con la teoría tradicional, el Estado se compone de tres elementos: el pueblo, el territorio y el poder; algunos autores agregan el derecho como elemento esencial del Estado debido a que articula a los anteriores y los sitúa dentro de la estructura estatal fijando sus características, por ello, el orden jurídico es ante todo el factor que da unidad a los elementos del Estado. Asimismo, hay quienes sostienen que a los anteriores elementos esenciales o constitutivos se añaden los elementos determinantes que son la soberanía y los fines del Estado.

No obstante los diversos criterios a este respecto, nos basaremos en el pensamiento tradicional para referirnos a los elementos que integran el Estado.

<sup>5</sup> González Uribe, Héctor. Teoría Política. Ed. Porrúa, segunda edición, México, 1977, p. 162.

a) Pueblo

El pueblo constituye el elemento humano del Estado y, sin duda, representa el punto de arranque de la vida social ya que los seres humanos han creado siempre vínculos de solidaridad para lograr su supervivencia, autodefensa y alcanzar sus diversos propósitos. Así, el agregado humano ha ido adquiriendo una connotación importante que, desde la antigüedad, no es posible concebir ninguna forma de vida social sin la reunión de personas que se agrupan para ver cumplidos sus fines comunes.

Partiendo de este elemento se dice que el Estado está compuesto por un conjunto de hombres que conservando su libertad e individualidad se asocian constituyendo una comunidad organizada.

En este aspecto es preciso distinguir dos conceptos, el de población y el de pueblo. Respecto al primero, Serra Rojas dice que "el concepto de población del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualesquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población".<sup>6</sup>

El mismo autor define al pueblo diciendo: "La significación del término 'pueblo', se nos presenta en aspectos importantes referidos a

<sup>6</sup> Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Ed. Porrúa, cuarta edición. México, 1978, p. 352.

una parte de la población, que goza de los derechos civiles y políticos que se le reconocen legalmente y constituye el 'Cuerpo Electoral'. Al pueblo corresponde la sustentación de las instituciones públicas populares, en un abierto proceso democrático: participando en su integración y mantenimiento y el necesario apoyo económico... El concepto de pueblo, aunque con frecuencia se emplea como sinónimo de población, es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado: 'el pueblo comprende sólo a aquellos individuos que están sujetos a la potestad del Estado ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero'. No forman parte del pueblo los extranjeros y los que no mantienen la relación jurídica señalada".<sup>7</sup>

Por lo tanto, la población implica un concepto cuantitativo, estadístico que expresa el total de seres humanos que viven en el territorio de un Estado, mientras que el pueblo comprende un concepto cualitativo que se reduce solamente a una parte de la población, siendo aquella que está ligada al Estado por estar bajo su poder y por tener derechos que puede hacer valer ante el mismo Estado.

Cabe aclarar que la corriente tradicional considera que la población es el elemento del Estado, pero por ser ésta sólo una expresión numérica de personas y no el grupo humano que determina la vida del Estado, como lo es el pueblo, por tal motivo estimamos que

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.p. 357 y 358.

éste último representa más bien el elemento del Estado.

Nuestra propia Constitución Política ha considerado el concepto de pueblo, y no el de población, para determinar la integración y bases del Estado Mexicano. Los siguientes artículos lo corroboran:

"Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores..."

En consecuencia, es el pueblo en quien reside la soberanía, de él dimana todo poder público, establece su forma de gobierno y ejerce su soberanía por medio de los poderes del Estado. Por consiguiente no deben confundirse los conceptos de población y pueblo ya que esencialmente son distintos aún cuando tienen una estrecha vinculación. "Población es el conjunto de seres humanos que habitan en un territorio, sin distinción de edad, sexo o condición socio-política. Se dice así que la población de tal o cual país es de tantos millones de habitantes; se trata de un dato meramente estadístico. Pueblo, en

cambio, es aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos. En este sentido se habla del pueblo de México o del de los Estados Unidos como la masa ciudadana que da vida y mantiene el régimen democrático y la forma republicana de gobierno".<sup>8</sup>

#### b) El Territorio

Como elemento físico del Estado encontramos el territorio que, indudablemente, es necesario para la existencia de aquél toda vez que la comunidad o grupo social requiere una porción geográfica en la que se desenvuelva su vida de relación. Además, el Estado sólo puede ejercer sus funciones de servicio, coordinación y control cuando tiene un territorio determinado.

El territorio como elemento del Estado puede ser definido como el área geográfica que sirve de asiento a un pueblo políticamente constituido, dentro de cuyos límites ejerca su dominio.

Con mucho acierto, González Uribe explica que el territorio cumple dos funciones muy importantes en la vida del Estado; una negativa y otra positiva.

"La función negativa consiste en señalar al Estado sus límites, sus fronteras, el ámbito espacial de validez de sus leyes y órdenes, lo cual es indispensable para que haya seguridad jurídica y paz en las

<sup>8</sup> González Uribe, Héctor. Op. Cit. p. 245.

relaciones entre los Estados.

La función positiva consiste en dotar al Estado del instrumento físico necesario para el cumplimiento de su misión de servir al bien público temporal. El territorio, en efecto, permite al Estado realizar sus funciones de control y vigilancia sobre la población; por medio de las oficinas aduanales y de migración; de regulación de las importaciones y exportaciones, a fin de mantener equilibrada la balanza de pagos; de averiguar las entradas y salidas de extranjeros y evitar las que sean nocivas al país; de prestar servicios públicos tales como caminos, carreteras, aeropuertos, obras portuarias. Y en las relaciones con los Estados vecinos, proporciona al Estado las líneas de defensa para evitar invasiones extranjeras que pueden llegar a privarlo de su existencia misma como unidad soberana e independiente".<sup>9</sup>

Nuestra Constitución Política reconoce la existencia de este elemento del Estado, considerando al territorio como una propiedad del mismo, es decir, un derecho real público que es inalienable e imprescriptible.

El artículo 42 constitucional señala las partes integrantes del territorio nacional que son:

- I. El de las partes integrantes de la Federación.
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes.

<sup>9</sup> González Uribe, Héctor. *Op. Cit.*, p. 297.

- III. El de las islas de Guadalupe y las Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico.
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores, y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Por su parte, el artículo 27 constitucional indica los diferentes dominios territoriales que tiene el Estado y que son: el dominio terrestre, marítimo, del subsuelo, aéreo, de la plataforma continental y zócalo submarino.

Es evidente que el Derecho Internacional desempeña un papel importante para determinar normas que han de precisar los límites territoriales de los Estados sobre todo tratándose del mar territorial y espacio aéreo; son concretamente los tratados internacionales los que señalan dichos límites evitando cualquier conflicto al respecto. Así, encontramos que el Estado moderno necesariamente debe tener un territorio específicamente delimitado dentro del cual pueda ejercer plenamente su dominio.

### c) Poder

El poder representa el elemento formal del Estado y en su acepción general se refiere al dominio, imperio, facultad y Jurisdicción que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa.

Son varios los tratadistas que han expresado sus puntos de vista en relación con el poder como elemento del Estado, algunos lo llaman poder político, otros poder supremo, poder dominante, etc; sea cualquiera la denominación que se use estaremos refiriéndonos a la potestad que tiene el Estado para imponer sus determinaciones con el propósito de cumplir sus fines de servicio a favor de la comunidad.

Históricamente el poder surge en sus primeros momentos como una necesidad ineludible, pues los hombres tenían que defenderse, obtener satisfactores y en general alcanzar fines comunes, para lo cual requerían de una dirección eficaz, así, formaron las primeras concentraciones de poder; ya sea en una persona, varias o en un grupo. En su origen se trataba de un poder de hecho, posteriormente se convirtió en un poder de derecho, es decir, aquel que se crea y apoya en la voluntad del grupo teniendo sus bases en el orden jurídico.

Considerando el aspecto jurídico que este elemento implica se ha dicho que "el poder del Estado es una fuerza material y jurídica que una sociedad concentra en una organización política determinada. Esa fuerza corresponde al órgano y aunque sea una persona física la que lo ejerza, no es a ella en su calidad particular a la que se le asigna el derecho de ejercer el poder. El poder tiene una misión y es la de

realizar el bien común".<sup>10</sup>

En nuestro país, el artículo 39 constitucional consagra el principio fundamental del poder cuando dice: "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".

En concordancia con el anterior precepto, el artículo 49 de la Ley fundamental expresa que: "El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Queda claro, entonces, que la teoría de la división de poderes ha sido acogida por nuestra Constitución Política, de tal manera que el sistema de frenos y contra-frenos se hace vigente en el Estado mexicano.

Encontramos, pues, un poder constitucional que tiene su fundamento en la propia Constitución Política, que dimana del pueblo y éste a su vez ha de ser el beneficiario del ejercicio del poder que se lleva a cabo a través de los órganos que para tal efecto se han instituido.

Con el propósito de ir delimitando nuestro estudio, expandremos a

<sup>10</sup> Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.*, p. 396.

continuación la organización del Estado mexicano para posteriormente referirnos exclusivamente al Departamento del Distrito Federal.

### 1.3 Organización del Estado mexicano

Para apreciar la actual organización del Estado Mexicano es necesario hacer una breve referencia al desarrollo histórico que ha determinado su formación.

Con el movimiento de independencia iniciado en septiembre de 1810 surgen los cambios substanciales que propiciaron el nacimiento del Estado mexicano.

En efecto, debido a la ideología de nuestros principales libertadores como Morelos, se redactaron importantes documentos de carácter constitucional que establecían las bases para la estructuración política-jurídica de lo que sería el nuevo Estado, tal es el caso de "Los Sentimientos de la Nación" que influyeron para que la asamblea constituyente denominada "Congreso de Anáhuac", expidiera el 6 de noviembre de 1813 el "Acta Solemne de la declaración de la Independencia de América Septentrional", en la que se declaró en forma definitiva la disolución del vínculo de dependencia con la corona española. Posteriormente, el propio congreso expidió el 27 de octubre de 1814 uno de los más importantes documentos jurídico-políticos que fue el "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", conocido más comúnmente con el nombre de "Constitución de Apatzingán".

Es en esta Constitución donde por primera vez se habla de un gobierno propio para México como nación que luchaba por alcanzar no sólo su independencia sino su organización jurídica y política. Felipe Tena Ramírez nos dice que apartir de la Constitución de Apatzingán se consigna el principio de la soberanía popular en los siguientes términos: "La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los interesados de la sociedad, constituye la soberanía (artículo 2). Esta es por su naturaleza imprescriptible, inajable e indivisible (artículo 3)... la soberanía reside originalmente en el pueblo (artículo 5)."<sup>11</sup>

Por su parte, Miguel de la Madrid Hurtado resalta la trascendencia de esta Constitución como un documento constitucional que da las bases para la integración del Estado Mexicano, concretamente señala que "la Constitución de Morelos de 1814. marca una pauta indeleble en el constitucionalismo mexicano. Significa, ante todo, la introducción del ideal constitucional desde los prolegómenos del Estado mexicano, y refleja el anhelo de la nueva nación soberana de fundar su organización política en un sistema de derecho, protector de la libertad y de la igualdad. En el ideario de Apatzingán encontramos ya el principio central de la filosofía política de la historia de México: organizar una sociedad libre y justa, bajo los dictados y gestión del pueblo

<sup>11</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1979. Ed. Porrúa, S.A., novena edición, México, 1980, p.p. 32 y siguientes.

mismo. Por eso, este documento cuidó esmeradamente la diaphanidad de su concepto de soberanía: En esta el poder, inherente a toda comunidad, debe libremente darse la organización política que le convenga, y la facultad de preservar este poder como suyo para modificar su estructura estatal, de acuerdo con sus decisiones en todo el curso de su destino."<sup>12</sup>

Dentro de los momentos históricos del naciente Estado Mexicano conviene mencionar la integración del primer congreso mexicano constituyente que expidió del 31 de enero de 1824 el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", y el 4 de octubre del mismo año expide la Primera Constitución de México bajo el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", a través de la cual surge el Estado Mexicano con su forma de gobierno de carácter federal. Al respecto, Ignacio Burgoa dice que esta Constitución "fue el ordenamiento jurídico fundamental primario u originario de México, o sea, que en ella se creó el Estado mexicano. Aunque posteriormente se haya variado la forma estatal implantada en la Constitución de 24 sustituyéndose el régimen federal por el central y a pesar de los constantes cambios de la forma de gobierno operados por otros ordenamientos constitucionales que registra nuestra historia; el Estado mexicano instituido en dicha Ley Fundamental no desapareció merced a tales fenómenos, ni estos fueron

<sup>12</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudio de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, S.A., segunda edición, México, p. 142.

creando sucesivamente un nuevo Estado no obstante las alteraciones que experimentaron esas dos formas Jurídico-políticas."<sup>13</sup>

Efectivamente fueron varios los documentos políticos y leyes fundamentales que aparecieron con posterioridad a la Constitución de 1824 pero ninguno de ellos desapareció el Estado mexicano que se había creado caracterizado por su forma de gobierno federal.

Es la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" de 1917 la que en definitiva establece las bases para la organización Jurídico-política del Estado mexicano.

Los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Ley fundamental son los que constituyen el fundamento político toda vez que hablan de la soberanía nacional y de la forma de gobierno.

Evidentemente que el pueblo, como primer elemento del Estado mexicano, está plenamente reconocido por la Constitución Política, al igual que el territorio, siendo este el segundo elemento como se veía, que tiene en los artículos 42 al 48 señalados sus límites y partes integrantes.

Por lo que respecta al tercer elemento del Estado Mexicano, el título tercero de nuestra Carta Magna se refiere a los poderes de la unión señalando la división de funciones que al efecto existe. Así el artículo 49 dispone que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

<sup>13</sup> Burgos, Ignacio. Op. Cit. p. 82.

En cuanto al primer poder mencionado, el artículo 50 dispone: "El Poder Legislativo de los Estado Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y Otra de Senadores."

Por su parte el artículo 80 preceptúa: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.**"

Finalmente el artículo 94: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito."

Dentro de la organización del Estado mexicano cabe destacar sus caracteres fundamentales que son: República, Representativa, Democrática y Federal.

Serra Rojas define estos conceptos de la siguiente manera:

"1. Es una República. Se llama República el sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente, por medio de sus representantes y por un término limitado. Este carácter lo diferencia de la monarquía.

2. Representativo. En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. Tal es el caso del ejercicio del Poder Legislativo Federal, que ejercen los diputados a nombre de la nación mexicana y se reúnen en una asamblea general que se denomina el Congreso de la Unión integrado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores. Desde el punto

de vista de la teoría constitucional, la república es aristocrática cuando las altas magistraturas en el Estado están reservadas a las clases nobles y privilegiadas. La república se denomina democrática cuando todas las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos.

3. Democrática. "Demos" igual a pueblo. La democracia es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos. El Estado mexicano es soberano. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

4. Federal. El Estado Federal es un forma de Estado basada en una organización política -Estado federal-, donde cada Estado-miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, y constituye la formación de la voluntad del Estado federal."<sup>14</sup>

Para nuestro fines conviene enfatizar lo relativo al Estado federal debido que a partir de esta estructura encontramos el Distrito Federal en el cual se centra nuestro estudio. Por tal motivo, precisamos que "en la federación los estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las

<sup>14</sup> Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., p. 621.

facultades no otorgadas al gobierno central."<sup>15</sup>

Lo anterior significa que cada Estado-miembro tiene su propia organización política, contando con sus poderes locales, como lo son el gobernador, la legislatura, el Tribunal Superior de Justicia de cada Estado, inclusive tiene su propia constitución local que señala las bases de su organización siempre que no contravengan a la Constitución Federal. Sin embargo, el Distrito Federal tiene características especiales que merecen ser tratadas en el capítulo siguiente.

*15 Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., décima edición, México, 1970, p. 118.*

## CAPITULO II. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

### 2.1 Antecedentes históricos

El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 establecieron las bases para la organización política y administrativa del Estado Mexicano, siendo su principal característica constituirse en una Federación compuesta de Estados.

El artículo 50, fracción XXVIII de dicha Constitución facultaba al Congreso General para elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado. Esto constituye el fundamento para la creación del Distrito Federal como asiento de los poderes federales.

Fueron las ciudades de Querétaro y de México las que se propusieron para integrar lo que sería el Distrito Federal. "Fray Servando Teresa de Mier, con sólidos argumentos, sostuvo que la Ciudad de México fuera el lugar escogido por el Congreso General Constituyente para residencia de los Supremos Poderes de la Federación, invocó consideraciones de índole geográfica, histórica, política y sociológica, y obtuvo contra la propuesta por la Comisión respectiva del Congreso, que la ciudad de México, y no la de Querétaro, fuera la designada para el asiento oficial de los Poderes Federales con la categoría de **Capital de la República Mexicana**. En tal virtud, con fecha 18 de noviembre de 1824, el citado Congreso expidió el Decreto

que señala a México como distrito que se expresa para la residencia de los supremos poderes de la Federación".<sup>16</sup>

Dada la trascendencia que tiene el Decreto de 18 de noviembre de 1824, ya que por medio de él se creó el Distrito Federal, conviene transcribir algunos de sus preceptos.

"El Soberano Congreso general Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:

- 1o. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.
- 2o. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. (8 800 m).
- 4o. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.
- 6o. En lugar del Jefe Político a quien por dicha ley (de 23 de Junio de 1813) estaba encargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.
- 7o. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal y para su gobierno municipal se observarán

*16* Dublán Manuel y Lozano, José María, citados en Legislación del Departamento del Distrito Federal, Tomo I, Talleres de Publicaciones Mexicanas, S.C.L., primera edición, México, 1970, p. XLII.

las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente".<sup>17</sup>

En virtud de que la ciudad de México estaba dentro del territorio del Estado de México surgieron varios problemas especialmente en materia de competencias, además aquélla era la capital de dicho Estado, por lo que hubo fuerte oposición y protesta por el hecho de que el Distrito Federal se formara a costa de esa entidad. Jorge Carpizo resume estos acontecimientos diciendo: "El legislativo y el ejecutivo del estado de México protestaron por la pérdida de su capital y principal ciudad. La legislatura de Veracruz apoyó a la de México. Sin embargo, los esfuerzos fueron inútiles y el 16 de enero de 1827, el poder legislativo del Estado de México declaró a Texcoco capital de la entidad federativa con lo que se solucionó definitivamente el problema, quedando la ciudad de México como distrito federal, capital del estado federal mexicano. Conveniente es aclarar que el congreso general ratificó la obra del constituyente en este aspecto a través de los decretos del 11 de abril y del 12 de mayo de 1826".<sup>18</sup>

Durante el siglo pasado el Distrito Federal tuvo una situación indefinida toda vez que la constante lucha que existió hizo que cuando el sistema federal se establecía, surgía el Distrito Federal como sede

*17 Decreto transcrito por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo 1, Editorial Porrúa, S.A., décima edición, México, 1981, p. 581.*

*18 Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, México, 1980, p. 140.*

de los Poderes de la Federación, en cambio, cuando el régimen centralista dominaba, el Distrito Federal pasaba a formar parte de un Departamento.

En efecto, "al triunfo del centralismo, el Distrito Federal desapareció y su territorio fue incorporado al Departamento de México, con base en lo dispuesto en el artículo 3o. de la Sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales expedidas el 29 de noviembre de 1936. La República quedó dividida en departamentos, éstos en distritos, y éstos, a su vez, en partidos, subsistiendo los ayuntamientos. La agregación de la ciudad de México al Departamento de su mismo nombre se formalizó en febrero de 1837. Las Bases Orgánicas de 12 de Junio de 1843, obra de la Junta Nacional Legislativa, dejaron subsistentes el Departamento y el Distrito de México, éste dividido en los partidos de la ciudad de México, Coyoacán y Tlanepantla el 22 de agosto de 19846 se dispuso que rigiera de nuevo la Constitución de 1824 y se restituyeron los estados en lugar de los departamentos. Estos hechos fueron ratificados por el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, cuyo artículo 6o. prevenía que mientras la ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección de presidente y nombraría senadores".<sup>19</sup>

El precepto citado volvió a crear el Distrito Federal, lo que era una consecuencia lógica del regreso del sistema federal, pero la última

*19 Enciclopedia de México, Director José Rogelio Alvarez, Tomo IV, edición especial, México, 1987. p. 2293.*

constitución centralista de México de 1853 lo denominó Distrito de México quitándole el carácter de sede de los Poderes Federales.

La situación del Distrito Federal entró en un gran debate con motivo del Proyecto Constitucional elaborado por la Comisión respectiva designada por el Congreso Constituyente de 1856-1857, ya que se llegó a proponer que los Poderes Federales radicasen en Querétaro o Aguascalientes, con lo cual el Distrito Federal pasaría a constituir el Estado del Valle de México y así los supremos poderes emigrarían de la ciudad de México.

Manuel Herrera y Lasso haciendo un resumen de las diferentes y debatidas intervenciones de diversos diputados sobre las cuestiones antes mencionadas expresa lo siguiente: "En el Constituyente de 56, la doble cuestión del Distrito Federal, o sea el lugar de residencia de los Supremos Poderes y los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México, fue largamente debatida, sufriendo muy variadas transformaciones y cabiéndole a la metrópoli el honor de contar, entre los defensores de su autonomía, a Arriaga, Mata, Zarco, don Guillermo Prieto, Olvera, don Ignacio Ramírez y en rigor, a la mayor parte del Congreso, que aprobó la erección del Estado del Valle de lo que era Distrito Federal y le reconoció a éste, mientras la erección no se efectuaba, el derecho elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales".<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios Constitucionales*. Editorial Jus, segunda serie, México, 1964, p. 55.

El resultado de las discusiones del Constituyente se vió plasmado en algunos preceptos de la Constitución de 1857 que por su importancia es necesario hacer mención a ellos.

La sección II del Título II referente a "las partes integrantes de la federación y del territorio nacional" no contempla al Distrito Federal como una de esas partes, en su lugar se habla en el artículo 43 del Estado del Valle de México como parte integrante de la federación. Por otro lado, en el artículo 46 se disponía que: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar".

De acuerdo con la última parte del precepto citado, mientras los poderes federales no cambiasen su residencia, es decir, en tanto que los aludidos poderes radicarán en la ciudad de México, ésta representaría al Distrito Federal. Sin embargo, mediante la fracción V del artículo 72 de la propia Constitución se fijó la facultad del Congreso de la Unión "para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación", lo cual hacía pensar que esto podía realizarse pronto sobre todo si se toma en cuenta que ya se hablaba del Estado del Valle de México, no obstante, dicho cambio de residencia no se efectuó por lo que la ciudad de México siguió siendo el Distrito Federal, o sea, la sede de los Poderes Supremos.

Conviene precisar que la fracción VI del artículo 72 de la Constitución de 1857 señalaba también como facultad del Congreso, "el arreglo interior del Distrito federal y territorios, teniendo por base

el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". Esta disposición concedió autonomía política al Distrito Federal ya que la ciudadanía tenía el derecho de elegir a sus autoridades. Pero, en octubre de 1901 fue reformada la fracción VI del artículo constitucional aludido en donde la organización interna del Distrito Federal quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, convirtiéndose éste en su legislatura local.

Con fundamento en el precepto citado se expidió la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal" de fecha 26 de marzo de 1903, en virtud de la cual el Distrito Federal se regía por las leyes que expidiera el Congreso de la Unión, y en el orden político, administrativo y municipal, dependía del Presidente de la República; quedó dividido en trece municipalidades, al frente de las cuales había un prefecto político nombrado por el Ejecutivo Federal.

Posteriormente, con la Constitución de 1917 se establecieron las bases para la organización del Distrito Federal con las siguientes características:

El artículo 43 incluyó al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

En el artículo 44 se preveía la posibilidad de que en caso de trasladarse los Poderes Federales a otro lugar, el Distrito Federal se erigiría en Estado del Valle de México.

El artículo 73 que enumera las facultades del Congreso de la Unión, en su fracción V señala la de cambiar la residencia de los

Supremos Poderes de la Federación; y la fracción VI la referente a legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Esta disposición conservó la división en municipalidades.

Don Venustiano Carranza expidió el 13 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales. "Según dicho ordenamiento, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República quien lo podía nombrar y remover libremente. Dicho ordenamiento dividía al Distrito Federal en municipios, cuyo gobierno correspondía a un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa, renovándose por mitad cada año. El ayuntamiento de la ciudad de México se formaba de veinticinco concejales y el de las demás municipalidades de quince cada uno. En éstas la primera autoridad política local era el presidente municipal, a quien incumbía la obligación de hacer cumplir las leyes, decretos y bandos dentro de su circunscripción territorial".<sup>21</sup>

Queda claro que el Municipio era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal, pero esto fue hasta 1928, pues el 28 de agosto de ese año a iniciativa del Presidente Alvaro Obregón, se reformó el artículo 73 constitucional en su fracción VI, dando nuevas bases de organización para el Distrito Federal, suprimiendo el Municipio y encargando su

21 Birgoa, Ignacio. *Op. Cit.* p. 827.

gobierno al Presidente de la República, quien lo ejercería "por conducto del órgano que determine la Ley respectiva". Esta fue la que se expidió el 31 de diciembre de 1928 denominada "Ley Orgánica del Distrito Federal".

Por medio de dicha Ley se creó propiamente el "Departamento del Distrito Federal", el cual estaba encabezado por un Jefe, quien desempeñaba las funciones gubernativas auxiliándose de un Consejo Consultivo. Al respecto, Manuel M. Moreno nos dice que "las facultades decisorias y ejecutivas estaban encomendadas al Jefe del Departamento, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos del Distrito, y quien ejercía todas las atribuciones encomendadas al Departamento. Este funcionario era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Como subordinados del mismo, la ley señalaba a los delegados y a los subdelegados, quienes tenían a su cargo la administración de los servicios públicos en las delegaciones y subdelegaciones respectivamente en que se dividía el Distrito Federal".<sup>22</sup>

Dicho ordenamiento legal fue sustituido por la "Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal" expedida el 31 de diciembre de 1941, la cual introdujo algunas reformas en la división territorial y administrativa del Distrito Federal.

<sup>22</sup> Citado por Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*, Editorial Porrúa, S.A., tercera edición, México, 1979, p. 350.

Esa ley fue reemplazada por la "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", publicada en el Diario Oficial de la federación el 29 de diciembre de 1970. Finalmente se publicó en el órgano informativo antes mencionado, con fecha 29 de diciembre de 1978, la nueva "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", la cual sigue vigente con algunas reformas que ha tenido.

## 2.2 Organización política

Dentro del Estado mexicano, el Distrito Federal tiene una organización política muy peculiar ya que difiere en aspectos fundamentales de los Estados-miembros de la Federación, cuya característica básica es la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no esté reservado a los Poderes Federales, misma que se traduce en la potestad que tienen de darse una Constitución local donde se crean los Poderes del Estado y se indican sus competencias.

El Distrito Federal carece de autodeterminación porque no puede darse su propia Constitución, esto lo distingue fundamentalmente de los Estados que forman parte de la Federación.

Tena Ramírez expresa en relación con esto lo siguiente: "Dicha facultad de darse por sí mismo una Constitución no existe en el Distrito Federal, por las razones que se van a exponer. Los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Distrito han sido creados, no por voluntad de los ciudadanos del Distrito sino por decisión de la Constitución federal, expresada en la fracción VI, del artículo 73;

así, pues una constitución del Distrito no podría tener por objeto crear los Poderes del mismo, como lo hacen las constituciones de los Estados respecto a los Poderes de éstos.

"Además de la creación de los Poderes, una Constitución tienen por objeto organizarlos mediante la atribución de sus competencias. En la fracción VI del artículo 73 hay algunas reglas de organización de los Poderes del Distrito, las cuales han sido impuestas al Distrito por el Constituyente de Querétaro; por lo tanto no podrían ser materia de una Constitución del Distrito. Las normas que completan dicha organización deben ser dictadas por el Congreso de la Unión, en funciones de legislatura del Distrito. Tampoco en este caso se manifiesta la autonomía del Distrito, porque los representantes que integran el Congreso de la Unión no son designados por los ciudadanos del Distrito, sino por toda la Nación.

"Además de que la organización de los Poderes le es impuesta, el Distrito Federal no designa a los titulares de dichos Poderes; el Poder legislativo del Distrito reside en el Congreso de la Unión y el ejecutivo en el Presidente de la República, autoridades elegidas por todo el pueblo mexicano; el Poder judicial reside en el Tribunal Superior, formado por Magistrados que nombra el Presidente con aprobación de la Cámara de Diputados.

"Así pues, el Distrito Federal no se gobierna por sí mismo, lo que significa que carece de autonomía. Es por ello por lo que no está en aptitud de darse una constitución como la de los Estados, cuyos ciudadanos, a través de sus legisladores constituyentes elegidos por

ellos, ejercitan la autodeterminación al expedir la Constitución del Estado. La ausencia de autonomía del Distrito, que se manifiesta por el hecho de que dicha entidad no puede darse así misma su Constitución ni elegir a sus actividades, es lo que engendra la diferencia sustancial del Distrito en relación con los Estados de la federación".<sup>23</sup>

Ha sido muy criticado el hecho de que los ciudadanos del Distrito Federal no intervengan en la organización política de su entidad, por ejemplo, Jorge Carpizo sostiene que "a partir de 1928, los habitantes del Distrito Federal están privados de derecho político en cuanto a su régimen interior, aunque sí poseen la facultad de voto en la elección de presidente de la república y de los diputados y senadores que los van a representar a nivel federal".<sup>24</sup>

Sin lugar a duda, la no intervención de los habitantes del Distrito Federal en su organización política fue motivo de preocupación no sólo de juristas y políticos, sino que los mismo detentadores de los Poderes federales propusieron algunas modificaciones para solucionar este problema.

Fue concretamente el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado quien resaltó la necesidad de la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, para lograrlo promovió las audiencias públicas de

<sup>23</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional..., p. 314.

<sup>24</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit., p. 142.

la consulta popular en donde la ciudadanía realizó propuestas que se tomaron en cuenta para integrar una iniciativa de reformas constitucionales. En efecto, con fecha 23 de diciembre de 1986 el titular del Ejecutivo Federal dirigió a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Decreto para reformar los artículos 73-VI, 79-V, 89-XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y para derogar la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Enrique Arizmendi comentando el debate respectivo para la aprobación de la Iniciativa mencionada nos dice que: "Dentro de las discusiones de la Asamblea, se llegó a la conclusión de que con las reformas propuestas, los habitantes del D.F. se dan su propio gobierno, ya que por lo que hace el Poder Ejecutivo, eligen su Gobernador al concurrir a las urnas a emitir sus votos para el cargo de Presidente de la República, puesto que el Gobierno del D.F. está en sus manos o es de su responsabilidad; eligiendo a sus Diputados al Congreso de la Unión, que tienen facultades para legislar en lo relativo al D.F., y eligiendo además a los representantes a la Asamblea del D.F. y por lo que hace al Poder Judicial, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F., son designados por el Presidente de la República y aprobados por la Asamblea del D.F."25

25 Arizmendi, Enrique. Reforma Constitucional relativa a la Participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal en Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México, 1987, p. 613.

Con la aprobación de las reformas aludidas se logró un gran avance en la organización política del Distrito Federal, no obstante, no es posible aseverar categóricamente que constituye una entidad federativa similar a los demás Estados miembros de la Federación debido, como ya se hizo notar, a que no puede por tanto destacar que el elemento que logra un mayor equilibrio en el Gobierno del D.F. es su Asamblea integrada por representantes electos por los ciudadanos de esta entidad, misma que tiene su fundamento constitucional en el artículo 73, fracción VI de la Constitución Federal.

Acerca de dicha Asamblea Eduardo Andrade Sánchez dice lo siguientes: "En términos generales, la creación de esta Asamblea constituye un avance trascendental en la vida democrática del Distrito Federal porque permite que un órgano concreto, al cual puede acudir el ciudadano de manera individual o a través de organizaciones, recoja las demandas y las expectativas de una ciudadanía necesitada de respuestas a nivel de la prestación oportuna de los servicios, de la ejecución de las obras y de todos aquellos problemas de la vida cotidiana que le afectan de manera inmediata, los cuales pueden provocar su irritación si no son atendidos correctamente".<sup>26</sup>

Teniendo lo anterior como referencia básica se expondrá en seguida la organización política del Distrito Federal de acuerdo con la legislación vigente y tomando como base la división de funciones que

*26 Andrade Sánchez, Eduardo. La Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal en Reformas Constitucionales..., p. 628.*

existe.

El ejecutivo del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República según lo dispone la base primera, de la fracción VI del artículo 73 constitucional que a la letra dice: "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

Dicha ley respectiva es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual especifica en su artículo primero, el órgano por conducto del cual ejerce el Presidente el gobierno del D.F., siendo este el "Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica: "Corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal la representación legal de éste, la que podrá delegar, en lo términos que establezca el reglamento interior, en los funcionarios del propio Departamento que por sus atribuciones se encuentren vinculados con la materia motivo de la representación".

Por su parte el artículo 3 de dicha ley señala los órganos auxiliares del Jefe del Departamento en los siguiente términos:

Artículo 3o. El Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta ley, de las siguientes unidades administrativas:

- I. La Secretaría General de Gobierno para atender, primordialmente, las materias relativas al seguimiento de las funciones desconcentradas en las delegaciones del Departamento así como los asuntos de trabajo y previsión social y todo lo relacionado con la administración de los recursos territoriales y bienes del Distrito Federal;
- II. La Secretaría General de Planeación y Evaluación para atender, primordialmente, las materias relativas a la planeación, programación, evaluación y fiscalización de la administración financiera;
- III. La Secretaría General de Obras para atender, primordialmente, las materias relativas a obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda;
- IV. La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología para atender, primordialmente, las materias relativas a la proyección del área urbana y los problemas del medio ambiente, así como el fomento a las actividades agropecuarias;
- V. La secretaria General de Desarrollo Social para atender, primordialmente, las materias relativas a los servicios médicos, las actividades cívicas, la recreación, los reclusorios y centros de readaptación social, la promoción deportiva y las actividades turísticas y culturales;
- VI. La Secretaría General de Protección y Vialidad para atender, primordialmente, las materias relativas a la seguridad pública y la vialidad.

VII. La Oficialía Mayor para atender, primordialmente, la administración y desarrollo, del personal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales, los servicios generales y, en general, la administración interna del Departamento del Distrito Federal;

VIII. La Tesorería para atender, primordialmente, las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal;

IX. La Contraloría General para atender, primordialmente, la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios; y

X. Las Delegaciones a que se refiere el artículo 14 de esta ley.

Asimismo podrá contar con dos secretarías generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que al efecto delegue la Jefatura del Departamento; además contará con las coordinaciones generales, direcciones generales y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados que establezca su reglamento interior."

El Legislativo del Distrito Federal corresponde primeramente al Congreso de la Unión que de acuerdo con la fracción VI del artículo 73 constitucional, en concordancia con el artículo 5 de la Ley Orgánica, tiene la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

En segundo término está la Asamblea del Distrito Federal como cuerpo legislativo local que tiene señaladas su integración,

características y facultades en las bases tercera y cuarta de la fracción VI del artículo 73 constitucional. Dada la importancia que esta Asamblea tiene, como ya se veía, resulta necesario considerar lo que la Constitución Federal nos dice al respecto:

"3a). Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución...

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A. Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social...

B. Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la provisión de

ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envía a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

C. Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

D. Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

E. Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

F. Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

G. Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de

consulta, promoción, gestoría y supervisión;

H. Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;

I. Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior, y

J. Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante algunas de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que espida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A. de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata...

4a. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencias de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le

sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles."

Como puede apreciarse la Asamblea del Distrito Federal representa un cuerpo legislativo local que permite una participación ciudadana en el gobierno del D.F., esto hace que una parte de sus disposiciones legales internas provengan de representantes escogidos directamente por los habitantes de esta entidad lo cual constituye un adelanto muy alentador dentro de su organización política.

La función judicial del Distrito Federal esté a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común (artículo 6 de la Ley Orgánica del D.D.F.). La base quinta, de la fracción VI del precepto constitucional ya citado establece los lineamientos de esta función; al respecto extraemos lo siguiente:

"5a. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia que los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal...

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurrirán quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal...

Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La base sexta agrega de una manera complementaria a la administración de justicia, que: "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente".

Conviene precisar que por lo que se refiere a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, si bien es cierto que son designados por el Presidente de la República, también lo es el hecho de que se requiere la aprobación de la Asamblea del Distrito Federal, lo cual significa una limitación a las facultades del Presidente y una mayor intervención de la Asamblea en la estructuración de los órganos del Distrito Federal."

Cabe agregar que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, según lo dispone el artículo 43 de la Constitución Política. Por su parte el artículo 44 señala: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladan a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

Este último precepto ha dejado abierta la posibilidad de que haya un cambio de residencia de los Poderes Federales, para lo cual el Congreso de la Unión tiene esta facultad de conformidad con la fracción V del artículo 73 de la Ley Fundamental. Sin embargo, es muy difícil que dicho cambio suceda por las características actuales del Distrito Federal como capital política y principal centro de actividades del país.

Lo que sí es posible que vaya cambiando es lo relativo a la organización política del Distrito Federal, lo cual se refleja con la reforma de 1987 a la que hicimos mención, que otorgó una mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, con todo

ello, es probable que se sigan dando algunas modificaciones, como lo fue también lo referente a la descentralización y desconcentración de la administración del D.F., que tuvo lugar con la reforma aludida, procurándose con todo esto "mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal", según lo expresa la base segunda de la fracción VI del artículo 73 Constitucional.

### 2.3 Organos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal

En el área administrativa el Departamento del Distrito Federal ha tenido modificaciones importantes en algunas de sus unidades, pero básicamente ha conservado su encuadramiento en la Administración Pública centralizada.

En efecto, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las bases de organización de la misma, la cual es centralizada y paraestatal. El segundo párrafo del artículo primero del ordenamiento legal mencionado señala que: "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada".

El Departamento del Distrito Federal está precisamente ubicado dentro de las dependencias que integran esta parte de la administración. Sin embargo, de conformidad con la Ley Orgánica y Reglamento Interior del Departamento del D.F. se le han concedido facultades desconcentradas a su titular, por ello, Gabino Fraga dice

que "el Distrito Federal constituye una entidad sui generis que en su funcionamiento administrativo forma parte de la Administración Pública Federal centralizada en la que se reconocen facultades desconcentradas en favor del Jefe del Departamento y que tiene un régimen patrimonial y financiero propio que no lo llegan a colocar como órgano descentralizado"<sup>27</sup>

Por consiguiente, el Jefe del Departamento del D.F. se auxilia para el desempeño de sus funciones básicamente de órganos centrales, pero cuenta también con órganos desconcentrados.

Para apreciar la integración del Departamento del D.F. con todos sus órganos y unidades administrativas, es pertinente reproducir el artículo 2 de su Reglamento Interior que dice:

"Artículo 2. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el Departamento del Distrito Federal, contará con las siguientes áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados:

Jefatura.

Secretaría General de Gobierno.

Secretaría General de Desarrollo Social.

Secretaría General de Obras.

Secretaría General de Protección y Vialidad.

Secretarías Generales Adjuntas.

Oficialía Mayor.

<sup>27</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., vigésima edición, México, 1980, p. 195.

Tesorería.

Contraloría General.

Coordinación General Judicial.

Coordinación General de Transporte.

Coordinación General de Abasto y Distribución.

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

Dirección General de Regularización Territorial.

Dirección General de Trabajo y Previsión Social.

Dirección General de Gobierno.

Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística.

Dirección General de Promoción Deportiva.

Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.

Dirección General de Servicios Médicos.

Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.

Dirección General de Obras Públicas.

Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.

Dirección General de Servicios Urbanos.

Dirección General de Operaciones.

Dirección General de Servicios de Apoyo.

Dirección General de Programación y Presupuesto.

Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Administración Tributaria.

Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

Subtesorería de Administración Financiera.

Subtesorería de Fiscalización.  
Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.  
Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.  
Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.  
Dirección General de Servicios Legales.  
Dirección General de Autotransporte Urbano.  
Subcoordinación de Modernización Comercial.  
Subcoordinación de Integración Comercial y social.  
Subcoordinación de Planeación y Administración.  
Delegaciones.  
Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.  
Servicio Público de Localización Telefónica.  
Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.  
Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.  
Planta de Asfalto del Departamento del Distrito Federal."

En el artículo 44 del Reglamento citado se establecen las bases de la desconcentración administrativa en los siguientes términos:

"Artículo 44. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia del Departamento del Distrito Federal, éste podrá contar con órganos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al jefe del Departamento del Distrito Federal y tendrán las facultades específicas para resolver sobre las materias y dentro del ámbito territorial que se determinen en cada caso, de conformidad con las normas que para ello, establezcan el presente reglamento y los

instrumentos jurídicos que dichos órganos creen.

Dichos instrumentos deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

De conformidad con las facultades y normas aplicables, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, podrá revisar, modificar, confirmar, revocar y nulificar en su caso, los actos y resoluciones dictados por los órganos desconcentrados, para cuyo efecto podrá ordenar las visitas especiales que sean necesarias."

El capítulo X del Reglamento en cuestión trata "de las atribuciones de los órganos desconcentrados", de donde se deduce que tienen este carácter los siguientes:

1. Las delegaciones
2. Los almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.
3. Servicio Público de Localización Telefónica.
4. Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.
5. Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.
6. Planta de Asfalto del Departamento del Distrito Federal.

Dentro de estos órganos desconcentrados encontramos a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, la cual constituye el objetivo principal de esta investigación por lo que en los capítulos siguientes nos dedicaremos exclusivamente a su estudio.

### CAPITULO III. COMISION COORDINADORA PARA EL DESARROLLO RURAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Dentro de los órganos desconcentrados que forman parte del Departamento del Distrito Federal está la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER), cuyos objetivos principales son la preservación de los recursos naturales, el desarrollo rural integral y una adecuada administración de los usos y destinos del suelo rural. Con esto se pretende lograr un equilibrio ecológico que proporcione salud y bienestar al creciente número de habitantes del Distrito Federal.

La creación de COCODER se debe a que ante el deterioro del medio ambiente de la Ciudad de México y sus alrededores, que ha alcanzado niveles alarmantes, afectando las condiciones de vida de la población, fue necesaria la intervención directa del gobierno del Distrito Federal para responder a las demandas sociales de conservación ecológica, mediante el rescate y preservación de los recursos naturales, la administración del uso del suelo rural y el fomento agropecuario y forestal. Así, COCODER surge como el órgano que ha de encargarse de establecer un equilibrio en la área ecológica del Distrito Federal y promover en su población una conciencia de mayoría en sus niveles de bienestar y tranquilidad.

Para lograr sus objetivos es fundamental la implementación de normas y procedimientos que sirvan de apoyo para alcanzar las metas propuestas. Por ello, se hace necesaria una investigación jurídica que permita ponderar las actuaciones de dicho órgano dentro del marco

legal, para lo cual es pertinente considerar en primer lugar los antecedentes de COCODER, luego se precisará su naturaleza y después sus diversas atribuciones, para posteriormente analizar básicamente lo relativo a sus procedimientos y sanciones desde el punto de vista Jurídico.

### 3.1 Antecedentes de la COCODER

En las tres últimas décadas el crecimiento demográfico en el Distrito Federal ha sido tan grande que ha dado lugar a varios problemas, derivados básicamente de la desaparición de las zonas agrícolas y forestales para dar paso a la urbanización. Concretamente los ejidos y tierras comunales fueron afectados gravemente, pues "la demanda de suelo para uso urbano le da un enorme valor a tierras ejidales y comunales del Distrito Federal, así han desaparecido 36 ejidos; 20 de ellos fueron absorbidos por la mancha urbana.

La tenencia de la tierra y su tráfico son el principal problema político, enfrentamientos entre campesinos de los mismos ejidos y comunidades, entre éstos y particulares son frecuentes. Muchos campesinos se asocian con fraccionadores para la venta ilegal de sus tierras, en abierta violación a las leyes agrarias.<sup>28</sup>

*28 Memoria 1978-1982 de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, Editorial Samos, S.A., p. 6.*

A pesar de que los terrenos ejidales y comunales no son enajenables, en el país y en el Distrito Federal específicamente se ha dado la venta ilegal de dichos terrenos, los que en lugar de ser utilizados para su explotación agropecuaria y forestal están siendo destinados para la urbanización.

Por otro lado, el Valle de México ha perdido un gran porcentaje de sus bosques y zonas verdes; asimismo la flora y fauna que antes existía han sido prácticamente arrasadas, todo esto debido a los procesos de urbanización e industrialización.

Estos acontecimientos han impulsado al Estado a intervenir en forma directa para procurar dar un uso racional a los recursos naturales y espacios agroforestales en aras del interés social.

Así, surge un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal denominado Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario (COCODADF), creada el 10 de enero de 1977 y que empezara a operar en 1978, teniendo como principales objetivos fomentar la actividad agropecuaria, frenar el crecimiento de las zonas urbanas y coadyuvar al mejoramiento ambiental, a través de acciones destinadas a la reestructuración ecológica.

Mediante la creación de la COCODADF se marcó un cambio significativo en la manera de abordar la problemática urbana, dando la debida importancia a las áreas agroforestales. Dentro de las acciones que dicho organismo emprendería se señalan las siguientes:

"Hay que dar usos al suelo en forma inmediata antes de que se invada, se venda ilegalmente y se especule con el futuro de la Ciudad.

La política de planeación urbana deberá dar usos y prohibir destinos, no lo que sucede ahora que permite destinos y prohíbe usos; de indicativa la planeación deberá ser activa.

Estos usos, para ser factibles, deben ser congruentes con el mantenimiento del equilibrio ecológico, o bien con su recuperación, también deberán lograr mantener el patrimonio cultural campesino e incrementar sus niveles de vida y, finalmente, los mencionados usos aportarán a la gran mayoría de la población de la Ciudad de México, una oferta recreativa suficiente, variada, educativa y accesible.

Como tarea fundamental e inmediata se regularizará la tenencia de la tierra. Los conflictos con siglos y décadas de atraso en su solución pueden resolverse sólo si existe decisión del Ejecutivo federal, para anteponer al interés de minorías el de los 15 millones de habitantes de la Ciudad de México. La Secretaría de la Reforma Agraria puede, si así se dice, regularizar las áreas rurales con indefinición en la tenencia de la tierra (más del 50% de ellas en el D.F.)

De esta manera se pueden generar las condiciones económicas, legales y materiales que hagan posible el desarrollo integral de la zona, por medio de proyectos y programas de desarrollo agropecuario y forestal con uso de tecnología intensiva y de alta rentabilidad, que fundamenten su operatividad en la organización solidaria y cooperativa de los campesinos. Además de otros usos recreativos y educativos".<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Memoria... p.p. 190-191.

La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal fue teniendo algunos cambios estructurales hasta que con fecha 1 de septiembre de 1985 se fusionó con algunas áreas técnico-administrativas de la Comisión de Ecología de la desaparecida Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología del Departamento del D.F., dando lugar así a la creación de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.

En el propio Manual de Organización Específico de la COCODER, de enero de 1986, se precisan como antecedentes de este organismo los siguientes:

"La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural tiene sus orígenes en el extinto órgano desconcentrado denominado Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal (COCODADF), la cual fue creada por acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito federal, el 10 de febrero de 1977; su objetivo central estaba dirigido a identificar e implantar programas para generar una actividad agropecuaria de alta rentabilidad mediante la instrumentación de una estrategia integral que comprendiera empresas agro-industriales y de servicio, así como de distribución de insumo y comercialización. Para tal fin fueron autorizadas en las siguientes áreas estructurales:

- 1 Coordinación General.
- 5 Coordinaciones sustantivas (apoyo a productores rurales, programas forestales, asuntos agrarios y de control y evaluación de programas),
- 1 Coordinación de apoyo administrativo (administración y finanzas)
- 14 Unidades.

2 Areas de staff del coordinador general (Secretaría Particular y Asesoría).

Sin embargo, esta estructura de organización fue insuficiente para atender las funciones que con el tiempo se fueron sumando, en este sentido en agosto de 1983 la Comisión Coordinadora para el Desarrollo agropecuario planteó una propuesta de modificación estructural, con el objeto de imprimir una mayor eficiencia en la realización de los trabajos encomendados, la cual fue autorizada por la Dirección General de información, análisis estadísticos, programación y estudios administrativos del D.D.F., quedando integrada por:

- 1 Coordinación General.
- 4 Areas de staff del Coordinador General.
- 2 Direcciones de área sustantivas
- 5 Subdirecciones sustantivas
- 12 Unidades departamentales
- 1 Subdirección de Administración y Finanzas en líneas del Coordinador General.
- 5 Unidades departamentales.

Con fecha 26 de Julio de 1985, la Secretaría de Programación y Presupuesto cambió disposiciones para la reducción de áreas administrativas con todo el aparato gubernamental, dando como resultado, en el sector departamento del Distrito Federal, la supresión de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal y en su lugar, con fecha 26 de agosto de ese mismo

año, se crea la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, la cual sigue operando los programas que antes desarrollaba la COCODADF, adicionalmente a las funciones de regularización de usos, destinos y reservas del suelo rural y las de fomento, desarrollo y conservación de los recursos naturales del Distrito Federal. Este órgano desconcentrado, significa un esfuerzo sistematizado del gobierno capitalino, para atender con mayor eficacia el sector rural del Distrito Federal buscando prioritariamente el desarrollo rural, integral, la conservación de los recursos naturales y la regulación del suelo rural del Distrito Federal.<sup>30</sup>

A pesar de que la COCODER tiene poco tiempo de haber sido creada, sus actividades han ido adquiriendo cada vez mas una importancia creciente, de tal manera que sus atribuciones son mayores en la actualidad como se verá más adelante.

### 3.2 Naturaleza de la COCODER

En el capítulo anterior se dijo que la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural es un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, tal carácter se lo atribuye el Reglamento Interior del propio Departamento, por lo tanto, queda claro que la naturaleza

*30 Manual de Organización Especifico de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, México, 1986.*

jurídica de la COCODER es la de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.

Para entender lo anterior y poder apreciar la naturaleza de la COCODER es pertinente hacer una breve referencia a las formas de organización administrativa.

En el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encontramos las siguientes formas de organización administrativa: a) Centralización administrativa y b) Descentralización Administrativa, llamadas también administración pública centralizada y paraestatal respectivamente.

El artículo primero de la Ley aludida precisa que: "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública descentralizada. Los organismos descentralizados las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos; componen la administración pública paraestatal".

En términos generales la centralización administrativa se refiere al régimen en el cual todo poder viene del Estado. Centralizar equivale a concentrar facultades, por lo que supone un "Poder Central", que sería llevado a cabo por el Gobierno del Estado, del cual emanan las realizaciones administrativas. Consecuentemente hay centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico

dependiente directamente de la Administración Pública.

En cambio la descentralización administrativa se caracteriza por la diversificación de la coordinación de funciones de tal manera que los órganos no dependen directamente de la jerarquía administrativa del poder central, pero sin estar en completa independencia ya que éste ejerce facultades de vigilancia y control.

Ahora bien el Distrito Federal forma parte de la administración pública centralizada, dentro de la cual existen órganos administrativos desconcentrados que son aquellos a los que se les transfiere una competencia exclusiva o un poder específico por los órganos superiores manteniendo una relación de jerarquías y subordinación.

Hablando concretamente de la desconcentración administrativa Juan Luis de la Vallina Velarde dice lo siguiente: "Podemos entender por desconcentración aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma. Del anterior concepto puede deducirse que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la administración pública, será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos o presupuestos: 1. La atribución de una competencia en forma exclusiva; 2. A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma; 3. Un ámbito territorial dentro del

cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida."<sup>31</sup>

Por lo tanto, los órganos desconcentrados están situados en el cuadro de la centralización administrativa sin que se desliguen de la relación jerárquica, pero adquieren facultades o poderes exclusivos con el fin de descongestionar técnicamente a las instituciones, centralizadas.

Es conveniente distinguir entre la descentralización y la desconcentración administrativas. En la primera se llegan a crear personas morales con autonomía orgánica y técnica, a las cuales se les transfieren determinadas competencias reduciéndose sus relaciones con el poder central. Por el contrario, en la desconcentración administrativa no se crean personas morales, sino que a un organismo inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia, teniendo libertad de acción en la decisión y ejerciendo de los asuntos administrativos encomendados sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

Andrés Serra Rojas señala los caracteres de la desconcentración administrativa en los siguientes términos:

- "a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando

<sup>31</sup> Citado por Serra Rojas, Op. Cit., p. 508.

de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.

c) No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.

d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.

g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.

h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública".<sup>32</sup>

En nuestro país la desconcentración administrativa adquirió

<sup>32</sup> *Serra Rojas, Op. Cit. p. 510.*

especial importancia y mayor proyección a partir de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, cuyo artículo 17 dispone lo siguiente:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Si bien es cierto que la desconcentración administrativa quedó plenamente incorporada a nuestro sistema legal en la fecha y con el precepto mencionado, también lo es que "La desconcentración fue practicada de mucho tiempo atrás como lo demuestra las Agencias regionales de diversas Secretarías de Estado como son las de Agricultura, Industria y Comercio, de Pesca, de Salubridad, Comunicaciones, Oficinas de Hacienda, etc. Por otra parte en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 27 de diciembre de 1970 (D.O. de 30 del mismo mes), se introdujo de una manera formal en la legislación mexicana la desconcentración administrativa al dividir el Distrito en 16 delegaciones y encomendar cada una de ellas a funcionarios nombrados por el jefe del Departamento y dotados de atribuciones desconcentradas en los términos de la Ley, los reglamentos

y los acuerdos, del propio Jefe del Departamento."<sup>33</sup>

Es en realidad el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el que constituye el fundamento que da vida a los órganos administrativos desconcentrados, siendo los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal los encargados de establecer dentro de su propia esfera de competencia los órganos desconcentrados con los que han de contar y sus atribuciones correspondientes.

Por lo que respecta al Departamento del Distrito Federal es precisamente su reglamento interior el que regula esta materia. Así, encontramos que el capítulo IX trata "De la desconcentración administrativa", conteniendo un sólo artículo, el 44; y el capítulo X señala "Las atribuciones de los órganos desconcentrados".

Del contenido del artículo 44 del reglamento en cuestión podemos obtener las siguientes características de la desconcentración administrativa referida al Departamento del Distrito Federal.

- a) Los órganos desconcentrados estarán jerárquicamente subordinados al Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- b) Dichos órganos desconcentrados tendrán facultades específicas para resolver sobre las materias y dentro del ámbito territorial que se determinen en cada caso.
- c) Las facultades y atribuciones de los órganos desconcentrados se

<sup>33</sup> Fraga, Gabina. Op. Cit., p. 200.

establecen en las normas del propio reglamento y en los instrumentos Jurídicos que dichos órganos creen.

d) El Jefe del Departamento del Distrito Federal está facultado para revisar, modificar, confirmar, revocar y nulificar en su caso, los actos y resoluciones dictados por los órganos desconcentrados, para cuyo efecto podrá ordenar las visitas especiales que sean necesarias.

Con base en lo expuesto puede concluirse que la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural tiene la naturaleza de un órgano desconcentrado perteneciente al Departamento del Distrito Federal con las características que han quedado precisadas.

### 3.3 Atribuciones de la COCODER

Según dispone el artículo 44 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, los órganos desconcentrados tendrán sus facultades específicas las cuales serán establecidas por el propio reglamento "y los instrumentos Jurídicos que dichos órganos creen."

Por consiguiente las atribuciones de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural están señaladas primeramente en el reglamento aludido, pero existen también otros ordenamientos legales que han ido precisando algunas atribuciones a dicho órgano desconcentrado. Además dada la importancia que ha adquirido la COCODER es indudable que dentro de sus funciones están aquellas que tienen por objeto dar debido cumplimiento a leyes de gran transcendencia como la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal,

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, asimismo intervienen en relación con algunos reglamento como lo son el de construcciones y el de zonificación para el Distrito Federal.

En este orden de ideas puede apreciarse que la COCODER tiene diversas atribuciones que se derivan fundamentalmente del objetivo que se le ha dado, el cual está señalado específicamente en el "Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal" en los siguientes términos: "Promover, participar y llevar a cabo estudios tendientes a determinar el desarrollo de las actividades productivas, agropecuarias y forestales de las zonas rurales y urbanas del Distrito Federal, así como cuantificar los recursos requeridos para su mejor aprovechamiento en función de las necesidades de la población, con le fin de coadyuvar a elevar la calidad de vida de los ciudadanos en el Distrito Federal.

En consecuencia, las atribuciones de la COCODER están orientadas al cumplimiento de dicho objetivo, por tal motivo no sólo las leyes mencionadas sirven de marco legal a tan importante organismo sino toda una serie de "instrumentos jurídicos" que van precisando las facultades, y funciones que corresponden a la COCODER, entre los cuales debe destacarse el Acuerdo 027 de fecha 26 de octubre de 1987 y la Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica de fecha 18 de junio de 1987.

En virtud de que las atribuciones de la COCODER pueden ser clasificadas en administrativas, normativas, técnicas y operativas,

vamos a considerar algunas de ellas con base en las normas contenidas en los ordenamientos legales e instrumentos jurídicos que se han mencionado.

a) **Administrativas**

En el artículo 50 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal encontramos las atribuciones de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural y entre las que tienen carácter administrativo destacan las contenidas en las fracciones XV y XVI que dicen:

XV. Administrar los bosques, parques recreativos y culturales, así como los viveros propiedad del Distrito Federal, para producir las especies de árboles más adecuados para la ciudad;

XVI. Regular el uso, destino y construcciones del área rural del Distrito Federal, para optimizar su aprovechamiento y eliminar la especulación, así como determinar la reserva territorial indispensable que coadyuva a elevar la calidad de vida en el área.

Es sin duda la atribución señalada en la fracción XVI la que tiene especial importancia a tal grado que se encuentra prevista también en el Acuerdo 027 antes aludido, mismo que por contener otras atribuciones administrativas considero necesario reproducir los considerandos y el acuerdo respectivo.

"Acuerdo en el que se señala que corresponde a la Comisión

Coordinadora para el Desarrollo Rural, emitir las Políticas y Lineamientos, así como la Administración y Control del Área de Conservación Ecológica a que se refiere el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F., 1987-1988, así como las facultades de la Comisión y su competencia. (No. 027)".

#### CONSIDERANDO

"Que la administración y poblados de las áreas que comprenden la Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica, el destino de su zona de protección y los usos y destinos para el área de conservación ecológica y para los poblados del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal de fechas 16 y 30 de Julio de 1987, respectivamente está a cargo del Departamento del Distrito Federal, por conducto de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, así como de las Delegaciones correspondientes en el ámbito de sus atribuciones respectivas, las cuales deberán ser ejercidas con estricta coordinación entre sí, y con especial énfasis en la coordinación con las dependencias federales competentes;

Que de conformidad con el artículo 50 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, corresponde a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, coordinar y ejecutar acciones en materia de protección, fomento, desarrollo y conservación de los

recursos naturales, fauna, bosques, aguas, áreas recreativas y zonas de amortiguamiento; regular el uso, destino y construcciones del área rural del Distrito Federal, para optimizar su aprovechamiento y eliminar la especulación, así como determinar la reserva territorial indispensable que coadyuva a elevar la calidad de vida en el área; proponer las normas para la conservación de los recursos naturales y establecer las referentes a la utilización del suelo rural en el Distrito Federal;

Que por Decreto Presidencial de fecha 6 de enero de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo del mismo año, se destinaron, sin desincorporarse de los bienes del dominio público, al Departamento del Distrito Federal diversos tramos carreteros, descritos en el citado Ordenamiento, los cuales quedan enclavados dentro el área de conservación ecológica, razón por la cual compete a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, la conservación y mantenimiento de los mismos;

Que de conformidad con el artículo 5o. fracción XIV del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, corresponde al Jefe del propio Departamento, resolver las dudas que se suscitan con motivo de la interpretación o aplicación del mencionado Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo, por lo que ha tenido a bien expandir el siguiente.

## ACUERDO

PRIMERO. Corresponde a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, emitir las políticas y lineamientos, así como la administración y control del área de conservación ecológica a que se refiere el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988, así como la Declaratoria señalada en el Considerando Primero de este acuerdo.

SEGUNDO. Son facultades de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, otorgar las licencias de uso del suelo y de construcción, a que se refieren los Reglamentos de Construcción y Zonificación para el Distrito federal, en cuanto al área de conservación ecológica.

TERCERO. La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, es competente para aplicar el Reglamento de Construcciones y el de Zonificación ambos para el Distrito Federal a fin de regular el uso, destino y construcciones del área rural del Distrito Federal, así como para presentar las denuncias ante las autoridades correspondientes, por violaciones a las disposiciones aplicables en materia de uso del suelo de carácter rural, y sobre todo aquella superficie que se encuentre dentro del área de conservación ecológica.

CUARTO. Compete a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, vigilar la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica.

QUINTO. Corresponde a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, la conservación y mantenimiento del tramo de la Carretera del

Ajusco a que se refiere el Decreto Presidencial señalado en el Considerando Tercero de este Acuerdo".

El área de conservación ecológica que esta bajo la administración y control de la COCODER es la que se indica en la Declaratoria que a continuación se reproduce en sus puntos principales:

"DECLARATORIA QUE DETERMINA LA LINEA LIMITROFE ENTRE EL AREA DE DESARROLLO URBANO Y EL AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA, EL DESTINO DE SU ZONA DE PROTECCION Y LOS USOS Y DESTINOS PARA EL AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA Y PARA LOS POBLADOS DEL DISTRITO FEDERAL.

PRIMERO. Se determina la línea limitrofe entre el Área de Conservación Ecológica y el Área de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y se declara el destino para usos públicos de su zona de protección, así como los usos y destinos que podrán dedicarse los predios que comprende esta Declaratoria.

SEGUNDO. Esta Declaratoria se deriva del Programa General versión 1987 del Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en vigor; actualiza a la Declaratoria que sobre el particular expidió la Jefatura del Departamento del Distrito Federal el día 18 de octubre de 1982; y establece las bases generales para la zonificación secundaria de los predios que comprende el Área de Conservación Ecológica del Distrito Federal, así como las políticas para la integración, conservación y mejoramiento de los Poblados en ella comprendidos...

QUINTO. Las áreas y predios, así como las construcciones e

instalaciones ubicadas en el Area de Conservación Ecológica, sólo podrán utilizarse en forma compatible con los usos y destinos previstos en la presente Declaratoria, así como con las modalidades y limitaciones que la misma establece...

DECIMO PRIMERO. La administración y control de las áreas que comprende la presente Declaratoria estará a cargo del Departamento del Distrito Federal, por conducto de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, así como de las Delegaciones correspondientes en el ámbito de sus atribuciones respectivas, las cuales deberán ser ejercidas con estricta coordinación entre sí y con especial énfasis en la coordinación con las dependencias federales competentes...

DECIMO SEGUNDO. Esta Declaratoria tendrá una vigencia de veinticinco años, en todo caso su modificación o actualización se basará en los ajustes al Programa General y a los Programas Parciales del Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que afecten a las áreas comprendidas en la misma".

Como se puede apreciar son muy importantes las atribuciones administrativas que se le han asignado a la COCODER, incluyendo en ellas las aplicación de los Reglamentos de Construcciones y de Zonificación, ambos para el Distrito Federal.

b) Normativas

Dentro de las atribuciones normativas previstas en el artículo 50

del Reglamento en cuestión correspondientes a la COCODER están las siguientes:

"I. Formular los programas de desarrollo rural para el Distrito Federal y coordinar las acciones que se deriven de los propios programas;

IV. Promover, participar y en su caso, ejecutar estudios tendientes a determinar el desarrollo de las actividades productivas, agropecuarias y forestales de las zonas rurales del Distrito Federal, así como cuantificar los recursos requeridos para su mejor aprovechamiento, en función de las necesidades de la población y con base en ello, coadyuvar en la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Integral y en la ejecución de los programas correspondientes;

XXI. Realizar los estudios, proyectos, normas y tecnologías que permitan fomentar la dotación de infraestructura, equipamiento y vivienda en el ámbito rural;

XXIII. Proponer las normas para la conservación de los recursos naturales y establecer las referentes a la utilización del suelo rural en el Distrito Federal".

Conviene destacar que si bien es cierto que la COCODER formula los programas de desarrollo rural para el Distrito Federal, también lo es que coadyuva en la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Integral, esto es importante sobre todo si tomamos en consideración que la tendencia actual descansa en establecer las normas y lineamientos para la actuación de los órganos de la Administración Pública en base a Planes y Programas. Por esta razón la Ley General de Asentamiento

Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal contienen diversas disposiciones relativas a los variados Planes y Programas que sirven para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en todo el territorio nacional y específicamente en el Distrito Federal.

La primera de las leyes mencionadas resalta la importancia de los Programas de la materia en su artículo 4. que textualmente dice:

Artículo 4. La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:

- I. El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano;
- II. Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano que tengan por objeto definir las líneas generales del desarrollo urbano de las entidades federativas, de acuerdo con las leyes locales;
- III. Los programas de Ordenación de Zonas Conurbadas, previstos en la fracción VI del artículo 115 constitucional; y
- IV. Los Planes y Programas Municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población. Los planes o programas a que se refiere esta fracción contendrán la zonificación y las líneas de acción específicas para la ordenación y regulación de los centros de población en los términos del capítulo IV de esta ley.

Conforme se formulen y aprueben los Planes o Programas de los centros de población situados en el territorio de un sólo municipio, éstos se incorporarán al Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano correspondiente.

Estos planes o programas serán publicados en forma abreviada, en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación, en un plazo no

mayor de veinte días a partir de su aprobación. Asimismo se atenderán a consulta del público, en las oficinas en que se lleve su registro".

Por su parte la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal señala en su artículo 3. lo siguiente

"Artículo 3. La ordenación y regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal, tendera a:

- I. Preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente;
- II. Lograr la distribución equilibrada de la población en el territorio;
- III. Mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana;
- IV. Incrementar la función social de los elementos naturales susceptibles de aprobación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza;
- V. Promover el desarrollo económico de las zonas agrícolas y forestales, con el fin principal de mantener el equilibrio ecológico del Distrito Federal;
- VI. Fomentar la adecuada interrelación socioeconómica del Distrito Federal dentro del sistema nacional;
- VII. Distribuir equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;
- VIII. Procurar que la vida en común se realice con un mayor grado de humanismo;
- IX. Promover y orientar una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que se generan en el Distrito Federal;

X. Evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI. Procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna."

En términos generales la planeación del desarrollo urbano del Distrito Federal está basada en un Plan Director definido en el artículo 14 de la Ley citada, que a la letra dice:

"Artículo 14. El Plan Director para el Desarrollo Urbano, es el conjunto de disposiciones y normas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios".

De conformidad con el artículo 18 de la misma ley el Plan Director se integra por:

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

del Departamento.

II. Los Planes Parciales que resulten necesarios, cuyo fin sea el desarrollo de las proposiciones y contenidos del Plan General en zonas particulares del Distrito Federal y que tengan como propósito la realización de alguno o varios de los objetivos del Plan General.

III. El sistema de información y evaluación que permita el control y seguimiento del Plan General y sus programas operativos, así como de los Planes Parciales, y prevea la incorporación de los resultados al proceso de planeación".

Con lo anterior queda demostrado que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, está basada en Planes y Programas. Así, la COCODER tiene atribuciones normativas muy importantes ya que interviene, en su área específica de desarrollo rural, en la formulación de los programas correspondientes.

#### c) Técnicas

Entre las atribuciones técnicas de la COCODER señaladas en el artículo 50 del Reglamento citado, están las siguientes:

V. Promover el uso y la explotación racional de los recursos agrícolas, pecuarios, forestales e hidráulicos de las zonas rurales del Distrito Federal, así como realizar acciones coordinadas en estas materias con las autoridades federales o locales correspondientes;

VI. Promover la organización campesina e inducir la participación de

las agrupaciones ya existente, en el desarrollo de programas agropecuarios y forestales;

VIII. Promover y otorgar, en coordinación con las dependencias correspondientes, la asistencia técnica y cursos de capacitación campesina, orientadas a elevar la productividad agropecuaria y forestal de las zonas rurales del Distrito Federal;

XIX. Establecer el sistema de programación y evaluación de proyectos, así como llevar a cabo en coordinación con las autoridades competentes la capacitación, la organización campesina y la divulgación comunitaria, que permitan un aprovechamiento óptimo de los recursos destinados al área rural del Distrito Federal y se traduzca en un beneficio real para la población del campo;

XX. Fomentar el desarrollo agrícola, pecuario y frutícola de la zona rural del Distrito Federal, mediante la implementación de programas técnica y económicamente factibles que permitan mejorar el nivel de vida de los campesinos y arraigarlos a las actividades agropecuarias, aprovechando óptimamente los recursos naturales con que se cuenta, sin descuidar la conservación de los mismos".

Conviene aclarar que las atribuciones técnicas de la COCODER están orientadas a la determinación de los procedimientos y aplicación de los mismos, tendientes a lograr el objetivo de dicho organismo, por lo que es común hallar las atribuciones de este carácter desarrolladas más ampliamente en los Manuales de Organización Interna y Acuerdos específicos que señalan el funcionamiento de la COCODER y sus diferentes Dirección y unidades departamentales.

d) Operativas

Finalmente, encontramos las atribuciones operativas de la COCODER consistentes en la ejecución de las acciones necesarias para alcanzar su objetivo, entre las cuales podemos señalar las siguientes que prevé el artículo 50 del Reglamento en cuestión.

"II. Coordinar y ejecutar acciones en materia de protección, fomento, desarrollo y conservación de los recursos naturales, fauna, bosques, aguas, áreas recreativas y zonas de amortiguamiento;

"IX. Promover la realización de las acciones que permitan la integración productiva y la comercialización de los productos agropecuarios y forestales;

"X. Promover y en su caso, coordinar y ejecutar pequeñas obras de infraestructura requeridas para el cumplimiento de los programas;

"XI. Llevar a cabo el programa de reforestación del Distrito Federal;

"XII. Fomentar la producción pecuniaria por medio de la venta de pies de cría, a precios de recuperación de costos, a los campesinos del Distrito Federal;

"XIII. Promover el desarrollo agrícola y frutícola en el Distrito Federal, mediante la producción o venta de árboles frutales, semillas, insumos y la operación de centrales de maquinaria, apropiados a las necesidades regionales;

"XIV. Promover el desarrollo de áreas verdes en el Distrito Federal, mediante la producción, suministro y en su caso, venta de especies

arbóreas y ornamentales;

"XVII. Implantar y operar los programas de fomento, protección, conservación y cultivo de las áreas forestales del Distrito Federal, a fin de contar con las áreas boscosas suficientes que permitan condiciones ecológicas normales en el Distrito Federal;

XVIII. Propiciar la protección, regeneración incremento y conservación de los recursos naturales del Distrito Federal, así como implementar acciones de saneamiento de cuencas, control torrencial en cauces, conservación y restauración de suelos y de protección de la flora y fauna silvestres, que coadyuven el equilibrio ecológico;

Para concluir lo relativo a las atribuciones de la COCODER debe mencionarse que en virtud de que están surgiendo nuevas leyes y disposiciones relacionadas con su competencia, sus atribuciones están ampliándose cada vez más. Por ejemplo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988 contiene diversas disposiciones estrechamente vinculadas con las funciones de la COCODER. Esto es así porque dicha ley tiene por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico, lo que implica el desarrollo urbano dentro del Distrito Federal, así como la regulación de los usos del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Lo anterior se aprecia en el artículo 9 de la ley referida que en su inciso B) señala algunas atribuciones al Departamento del Distrito Federal, entre las cuales están:

"XI. Determinar los criterios ecológicos que serán incorporados en los programas de desarrollo urbano y demás instrumentos aplicables, en esta materia;

XII. Participar, en el ámbito de su competencia, en la formulación y ejecución de los programas especiales que establezca la Federación, para la restauración del equilibrio ecológico, en aquellas zonas y áreas del Distrito Federal que presenten graves desequilibrios;

XIII. Vigilar la observancia de las declaratorias que expida el Ejecutivo Federal para regular los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos y la realización de actividades que generen contaminación, en las zonas y áreas del Distrito Federal que presenten graves desequilibrios ecológicos".

Para el cumplimiento de dichas atribuciones, el Departamento del Distrito Federal se auxilia en sus órganos respectivos, entre los cuales está la COCODER, de ahí que efectivamente sus facultades están ampliándose para dar cumplimiento a todas las leyes y disposiciones vigentes.

CAPITULO IV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL CONTROL DE  
ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL AREA DE CONSERVACION  
ECOLOGICA DEL DISTRITO FEDERAL

Uno de los principales problemas que está enfrentando la ciudad de México es el crecimiento urbano, por ello el Gobierno del Distrito Federal se ha visto en la necesidad de controlar dicho crecimiento, sobre todo porque ha creado una compleja problemática que repercute en una serie de consecuencias de desequilibrios ecológicos que amenaza la calidad de vida en esta entidad.

Concretamente la mancha urbana ha ido aumentando desmedidamente hacia el sur del Distrito Federal, originando serios problemas relativos a la captación y purificación del agua, generación de aire puro y continuidad de los procesos evaluatorios. Si se toma en consideración que es precisamente la zona localizada al sur de la ciudad de México la que cuenta con una serie de recursos naturales, que si no son conservados afectarán gravemente la salud e incluso la vida de la población capitalina, además dadas sus características no es recomendable el desarrollo urbano en esa zona, pues indudablemente por su morfología e hidrología representa la más importante reserva biótica del Valle de México y representa la mayor área verde de la capital del país.

En los últimos años un gran número de asentamientos humanos se han ido estableciendo principalmente en la zona sur del Distrito Federal, en perjuicio de esas áreas de alto valor ecológico. Esto ha

motivado que el Gobierno capitalino intervenga de una manera directa señalando los límites de la zona de conservación ecológica que abarca más de 85,000 hectáreas, mismas que representan el 57 por ciento del territorio del Distrito Federal, región delimitada por una frontera de preservación ecológica de 158 kilómetros situada al sur de la ciudad.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el Jefe del Departamento del Distrito Federal emitió la declaratoria que determina la línea limítrofe entre el Área de Desarrollo Urbano y el Área de Conservación Ecológica, enfatizando en sus considerandos que la carencia de suelo urbano ha ocasionado el establecimiento de asentamientos urbanos irregulares, aún en detrimento de las áreas dedicadas a la agricultura, a los bosques y a la captación del agua, es decir, la mancha urbana ha dañado el suelo rural, por lo tanto con apoyo en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y especialmente con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se señalaron las bases generales de acción para la formulación del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la ciudad de México.

Con apoyo en los Planes y Programas que al efecto se han instrumentado y con fundamento en las disposiciones otorgadas al Departamento del Distrito Federal en materia de usos del suelo, se han señalado los límites del área de conservación ecológica, así como el destino que a la misma debe darse, esto con el fin de evitar los asentamientos irregulares que en esa zona han ido incrementándose.

Otro de los instrumentos jurídicos de gran importancia sobre esta materia es el Acuerdo 027, emitido también por el Jefe del

Departamento del Distrito Federal, por medio del cual se indica que corresponde a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, emitir las políticas y lineamientos, así como la administración y control del área de Conservación Ecológica. Así mismo se señala que este organismo es competente para aplicar el Reglamento de Construcciones y el de Zonificación, ambos para el Distrito Federal, a fin de evaluar el uso, destino y construcciones del área rural del Distrito Federal.

Para llevar a cabo estos objetivos la COCODER ha instrumentado un procedimiento administrativo para el control de asentamientos irregulares en el área de conservación ecológica, cuyo fundamento se encuentra básicamente en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y el Acuerdo 027 al que se ha hecho referencia. Corresponde ahora analizar dicho procedimiento para ver si está cumpliendo con su finalidad, o sea, evitar los asentamientos irregulares en el área de conservación ecológica.

#### 4.1 Procedimiento

Antes de hablar específicamente del procedimiento para el control de asentamientos irregulares en el área de conservación ecológica, es pertinente dar algunos lineamientos generales del procedimiento administrativo.

Andrés Serra Rojas dice al respecto que "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y

formalidades -ordenados y metodizados en las leyes administrativas-, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin."<sup>34</sup>

De puntualizarse que todo acto administrativo requiere para su elaboración estar precedido por una serie de formalidades y trámites determinados por la ley, el conjunto de los cuales constituye el procedimiento administrativo que se ha de seguir para que la autoridad que emita el acto concreto, como sería una resolución, no lo haga de una manera arbitraria, sino de acuerdo con las disposiciones legales urgentes.

Ese conjunto de trámites y formalidades que integran el procedimiento administrativo se traducen en una garantía para los administrados, evitando arbitrariedades y asegurando el interés general, y aún cuando de un procedimiento de esta índole puede ser que un particular sea privado de sus bienes y derechos, no por eso significa que se esté afectando la esfera de los particulares. Para entender esto es necesario no confundir el procedimiento administrativo con el judicial.

En efecto, el hecho de que exista la división de funciones hace que no sea admisible la equiparación entre ambos tipos de

34 Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Tomo I, p. 277.

procedimiento, el administrativo y el judicial, toda vez que carecería de sentido que la Constitución Política estableciera el Poder Ejecutivo, con funciones administrativas propias, si éste estuviera obligado a proceder en los mismos términos que el Poder Judicial.

Además, como señala Gabino Fraga, "existe otra razón que se opone a la equiparación del procedimiento administrativo al judicial, y es la que deriva de la naturaleza misma del acto administrativo y de la sentencia judicial, pues mientras que esta última supone la existencia previa de un conflicto de derechos, que es precisamente lo que va a resolver la sentencia, y el que explica que las partes en el conflicto sean las que animan todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa, por el contrario, el conflicto de derecho no surge sino hasta que se diga la resolución, o sea precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo. Ahora bien, es natural que el procedimiento se vea influido por su objeto y que será más eficaz cuanto mejor sirva el propósito perseguido, de donde se desprende que si el objeto y los propósitos del procedimiento administrativo son diferentes de los del procedimiento judicial, no es posible trasladar la aplicación de éste al dominio de la Administración. El mismo procedimiento judicial ha necesitado diversificarse para adaptarlo a las diversas exigencias de las relaciones jurídicas que pueden entrar en conflicto, y así, la vía ordinaria, la vía sumaria, la vía ejecutoria, el procedimiento mercantil, etc., son ejemplos elocuentes de que, aún en el dominio propia de la función jurisdiccional, no puede existir un procedimiento

único."35

Aún cuando el procedimiento administrativo, a diferencia del judicial, se caracteriza por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez, esto no quiere decir que sea ilegal, incluso en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de los particulares, basta que se cumplan las formalidades que las leyes administrativas establecen para que no se realice una afectación arbitraria de esos derechos, lo que sí es necesario es que dichas formalidades y trámites administrativos otorguen las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, especialmente las de audiencia, legalidad, fundamentación y motivación, acerca de las cuales se hablará en su oportunidad al tratar lo relativo a la justificación constitucional del procedimiento materia de ésta investigación, basten los aspectos generales expuesto para poder entrar ahora al estudio de este procedimiento.

En virtud de que el crecimiento desmedido de la mancha urbana ha dañado y aniquilado muchas zonas boscosas e importantes extensiones de uso agropecuario, afectando así el equilibrio ecológico y deteriorando el medio ambiente en perjuicio de millones de mexicanos, se ha implementado un procedimiento para lograr una adecuada administración y control del uso del suelo en el área de conservación ecológica del Distrito Federal orientado precisamente en la necesidad de frenar la

35 *Fraga, Gabino. Op. Cit. p.p. 256 y 257.*

propagación de la mancha urbana, por lo que está dirigido a todos los asentamientos irregulares del área, entendiéndose por tales aquellos que carecen de autorización oficial para construir en la zona de conservación ecológica, la cual está distribuida en ocho delegaciones políticas del sur de la ciudad y que son: Cuaajimalpa, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tlahuac e Iztapalapa.

Debe enfatizarse que por ser la COCODER el organismo que tiene como objetivo fundamental la administración y control del área de conservación ecológica, corresponde al mismo llevar a cabo el procedimiento en cuestión, cuyo fundamento legal es el Reglamento de construcciones para el Distrito Federal como se irá viendo en sus diferentes etapas, así también se fundamenta este procedimiento en el Programa Director para el Desarrollo Urbano y los Programas Parciales Delegacionales, mediante los cuales el Departamento del Distrito Federal cuenta con la facultad de regularización de usos, destinos y reservas del suelo, tanto del área urbana como del área de conservación ecológica.

El "Procedimiento para el control de asentamientos irregulares en el Área de Conservación Ecológica" se constituye de acciones tales como: recorridos, inspecciones, supervisiones, notificaciones, clausuras, censos, concertaciones, vigilancia, desalojos, reubicaciones, etc., que se efectúan al través de las Unidades Departamentales de Usos y Destinos del Suelo en los Centros Regionales de Integración de Servicios 1, 2 y 3, el Cuerpo de Ecoguardas, adscrito

a la Unidad Departamental de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales, coordinados por la Unidad Departamental de Regulación de Usos y Destinos del Suelo Rural y una Subdirección Operativa, requiriendo también de la opinión y participación de las Delegaciones Políticas correspondientes.

Para apreciar dicho procedimiento conviene analizarlo en sus diferentes partes.

Primeramente se llega a detectar el asentamiento irregular, lo que puede ser mediante petición de parte interesada, o bien, como resultado de los recorridos de vigilancia que hace el personal correspondiente que en este caso es el cuerpo de ecoguardas.

Para una mejor comprensión de lo que da lugar al punto de partida de este procedimiento es necesario considerar lo relativo al Cuerpo de Ecoguardas ya que es el encargado de intervenir en las funciones de supervisión, vigilancia y control del área de conservación ecológica y rural del Distrito Federal, para cuyo efecto tiene las siguientes atribuciones:

1. Realizar las actividades operativas inherentes al control y vigilancia del Area de Conservación Ecológica y Rural del D.F.
2. Vigilar, controlar y supervisar el estricto cumplimiento de las autorizaciones, permisos y licencias que determinan los reglamentos de construcción y zonificación para el D.F., otorgados dentro del Area de Conservación Ecológica y Rural.
3. Regular, vigilar y controlar el tránsito de los vehículos de transporte de servicio público federal sobre el circuito Picacho-Ajusto.

4. Realizar la detención precautoria de presuntos responsables elaborando las actuaciones correspondientes a las autoridades competentes.
5. Vigilar la permanencia de la línea de Conservación Ecológica, así como el cumplimiento de los usos del suelo adyacente.
6. Intervenir en la calificación de los hechos ilícitos y administrativos dentro del Area de Conservación Ecológica y Rural del D.F., incluyendo la línea de Conservación Ecológica y el circuito Picacho-Ajusco.
7. Realizar los arrestos precautorios de los instrumentos, productos, maquinaria, equipos y vehículos utilizados en la realización del ilícito cometido remitiéndolos con las actuaciones efectuadas a las autoridades competentes.
8. Realizar las inspecciones a los lugares o terrenos del Area de Conservación Ecológica y Rural del D.F., cualquiera que sea su régimen de propiedad, debiendo contar con la orden escrita de la autoridad competente.

La integración del Cuerpo de Ecoguardas y sus atribuciones derivan de la COCODER con el propósito de dar cumplimiento a las actividades de recorrido de vigilancia, inspecciones y supervisiones, lo que permite dar inicio al procedimiento en estudio.

Efectivamente, una vez que el cuerpo de Ecoguardas ha realizado sus recorridos de vigilancia y detectado un asentamiento irregular en el área de conservación ecológica, emite el reporte correspondiente a

las autoridades de la COCODER, la cual por conducto del Vocal Ejecutivo, gira las ordenes de Inspección que marcan el inicio del procedimiento administrativo en análisis.

En términos generales las inspecciones son vistas que se hacen a un determinado asentamiento con la finalidad de detectar nuevas construcciones y verificar su presencia física, mismas que se hacen constar mediante levantamiento de un Acta Circunstanciada de Inspección.

La orden de inspección que emite el Vocal Ejecutivo se encuentra debidamente fundamentada y motivada. Como fundamento legal se señala el artículo 50, fracción XVI del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal; el Acuerdo 027 emitido por el C. Jefe del Departamento del D.F., de fecha 26 de octubre de 1987, así como los artículos 328 al 335 del Reglamento de Construcciones para el D.F. Como motivación se indica que se realiza la inspección "a efecto de constatar si existe alguna construcción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 53, 54, 55 y 56 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, de acuerdo a los cuales se requiere la licencia de construcción, los documentos necesarios para solicitar la licencia, así como el pago de los impuestos correspondientes, ya que por acuerdo emitido por el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal de fecha 19 de junio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1987, el Area que incluye el predio se decretó como Zona de Conservación Ecológica, reformando los planes y programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en lo que respecta a los Destinos, Usos y Reserva del Territorio".

Consecuentemente la motivación decansa en el hecho de que el predio a inspeccionar se encuentra en el área de conservación ecológica, por lo tanto debe tener la licencia de construcción correspondiente.

Toda vez que la inspección constituye la acción básica que da inicio al procedimiento en comento, ésta debe llevarse a cabo cumpliendo fielmente las formalidades prescritas por los artículos 330 al 333 del Reglamento de Construcciones que por su importancia conviene transcribir:

"Artículo 330. El inspector deberá contar con orden por escrito que contendrá la fecha, ubicación de la edificación, obra o yacimiento por inspeccionar, el objeto de la visita, la fundamentación y motivación, así como el nombre y la firma de la autoridad que expida la orden.

Artículo 331. El inspector deberá identificarse ante el propietario, Director Responsable de Obra, Corresponsable, Perito Responsable o los ocupantes del lugar donde se vaya a practicar la inspección, en su caso, con la credencial vigente que para tal efecto expida a su favor el Departamento, y entregará al visitado copia legible de la orden de inspección, mismo que tendrá la obligación de permitirle el acceso al lugar de que se trate.

Artículo 332. Al inicio de la visita, el inspector deberá requerir al visitado, para que nombra a dos personas que funjan como testigos en el desarrollo de la diligencia, advirtiéndole que en caso de rebeldía, éstos serán propuestos por el propio inspector.

Artículo 333. De toda visita se levantará acta circunscrita por

triplicado, en formas numeradas y foliadas en la que se expresará lugar, fecha y nombre de las personas con quien se entendió la diligencia, así como el resultado de la misma; el acta deberá ser firmada por el inspector, por la persona con quien se entendió la diligencia, si desea hacerlo, y por dos testigos de asistencia propuestos por ésta o en su rebeldía por el inspector, quienes estarán presentes durante el desarrollo de la diligencia. En todo caso, se deberá dejar al interesado copia legible de dicha acta".

En estricto cumplimiento a las anteriores disposiciones el inspector correspondiente entrega a la persona con quien entendió la inspección no sólo copia circunstanciada de inspección, en la cual detalladamente anota los datos y resultados de la inspección efectuada, además, deja al propietario, poseedor o encargado de la obra una notificación para que con base en los artículos 14 y 16 constitucionales y 335 del Reglamento de Construcciones se le conceda un plazo de cinco días, para que presente ante la COCODER los documentos necesarios que autorizan la licencia de construcción correspondiente a su predio, percibiéndolo que de no hacerlo se procederá conforme a lo dispuesto por artículos 339, fracciones V, VI, VII, VIII y 340 fracciones I y II del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

Dicha notificación tiene por finalidad informar al propietario del inmueble de su situación jurídica, es decir, que su propiedad se encuentra en área de conservación ecológica y que por tanto es

irregular, por lo que se hace de su conocimiento que a partir de la fecha de notificación tiene 5 días hábiles, para manifestar lo que a su derecho convenga, exhibir los documentos que acreditan su propiedad, así como iniciar los trámites correspondientes para regularizar su situación.

Es de gran importancia la notificación que al efecto se realiza, sobre todo en lo que respecta al plazo de cinco días que se le conceden al propietario, ya que esto permite salvaguardar el derecho que le asiste a la garantía de audiencia, pues está en posibilidades de presentar las pruebas y algar lo que en su derecho convenga.

Conviene aclarar que el propietario visitado no sólo tiene 5 días para acreditar su situación jurídica, sino también puede inconformarse con el resultado de la visita, según los dispone el artículo 335 del Reglamento de Construcción que dice:

"Los visitados que no estén conformes con el resultado de la visita, podrán inconformarse con los hechos contenidos en el acta final, mediante escrito que deberán presentar ante las autoridades del Departamento, dentro de los cinco días hábiles siguientes al inmediato posterior a aquél en que se cerró el acta.

Al escrito de inconformidad acompañarán las pruebas documentales pertinentes y vinculadas con los hechos que pretendan desvirtuarse, siempre que no las hubiere presentado ya durante el desarrollo de la visita.

Los hechos con los cuales los visitados no se inconformen dentro

del plazo señalado o haciéndolo, no los hubiere desvirtuado con las pruebas a que se refiere el párrafo anterior, se tendrán por consentidos.

El Departamento, en un plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente al del vencimiento del plazo a que se refiere el párrafo primero de este artículo, emitirá la resolución debidamente fundada y motivada que conforme a derecho proceda, la cual notificará al visitado personalmente, siguiendo el procedimiento que para notificaciones de esa naturaleza establece el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal".

Es evidente que por medio del plazo de cinco días hábiles que se conceden al propietario queda otorgada la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional. En caso de que el particular comparezca ante la ventanilla única de COCODER en la Delegación correspondiente estará haciendo uso del derecho que le asiste para defender sus intereses, ya sea acreditando su propiedad o iniciando sus trámites de regularización.

En este caso, se procede al Levantamiento del Acta de Comparecencia en la cual se especifica nuevamente el nombre del propietario, su dirección, la zonificación que le corresponde, es decir, que uso del Suelo tiene el área que ocupa, de acuerdo al Programa Parcial de Desarrollo y además se especifica en el Acta que el propietario se da por enterado de su situación jurídica, reconociendo que su construcción es irregular y que tiene que detener los trabajos,

si existen con respecto a cualquier remodelación, ampliación o inicio de construcción, en tanto no posea una resolución emitida por la COCODER, donde especifique su consolidación, desalojo o reubicación.

Paralelamente al Levantamiento de la Comparecencia, el interesado deberá ingresar (si careciera de Licencia de Construcción), una solicitud para obtener su Constancia de Uso del Suelo, Alineamiento y Número Oficial, anexando los documentos correspondientes como Anteproyecto Arquitectónico. Memoria Descriptiva, etc., para posteriormente y mediante un dictámen, obtener o no su Licencia de Construcción.

La Constancia de Uso del Suelo que se menciona es un documento expedido por COCODER en el cual previa inspección y dictámen técnico, se hace constar el Uso del Suelo actual del predio en cuestión, así como el o los usos solicitados, además del tipo de propiedad social o privada. Este documento es muy importante al momento de emitir una resolución.

Como resultado de un análisis de cada caso y en función de la Constancia de Uso del Suelo, se emitirá si así corresponde, el Alineamiento del Predio y su Número Oficial, para una adecuada urbanización a futuro.

Una vez que ha transcurrido el plazo legal eludido sin que el propietario visitado haya comparecido para hacer valer sus derechos, o bien, que no haya acreditado tener la licencia de construcción correspondiente se procede a girar la orden de clausura, que da lugar a la otra etapa del procedimiento de gran importancia.

La orden de clausura la emite también el Vocal Ejecutivo con fundamento en el Acuerdo 027 ya referido, y en los artículos 20, fracción I de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 50 fracción XVI del Reglamento Interior del mismo Departamento, 339 fracciones I y II del Reglamento de Construcciones, junto con los sellos de clausura debidamente foliados, siendo el mismo Cuerpo de Ecoguardas el encargado de llevar a cabo esta acción, quienes se presentan nuevamente en el domicilio del notificado a efecto de instalar los sellos de clausura, debiendo levantar el Acta Circunstanciada de Clausura en donde se hacen constar todos los detalles que se presentan durante la realización del acto, mismo que realiza el inspector en presencia del propietario, poseedor o encargado y ante dos testigos de asistencia, quienes han de firmar dicha Acta.

En realidad la clausura es una acción legal que se da en aquellas construcciones que carecen de licencia o autorización emitida por COCODER.

La clausura no prohíbe la estancia de los habitantes de una vivienda dada, solamente prohíbe cualquier trabajo de continuación, remodelación, ampliación o inicio de construcción.

Puede presentarse el caso, y de hecho debe ser así, que se lleve al cabo, una segunda comparecencia en la que nuevamente debe manifestarse lo que a derecho convenga.

Cabe mencionar, que de resultar existente una licencia de construcción emitida por COCODER, puede girarse la orden de levantamiento de sellos.

Cabe precisar que realizada la clausura los encargados remiten el original del Acta Circunstanciada de clausura a COCODER, y una vez ahí las autoridades internas solicitan información a la Subdirección de Operación de usos de suelo a efecto de verificar si a la fecha se ha otorgado licencia o autorización alguna para construir en el inmueble motivo de la inspección.

En caso de negativa, y transcurridos quince días sin que el particular haya alegado lo que a su derecho convenga se ordena girar la Resolución correspondiente.

El plazo de quince días hábiles es el que señala el cuarto párrafo del artículo 335 del Reglamento de Construcciones, transcurrido el cual se emitirá la resolución debidamente fundada y motivada que conforme a derecho proceda.

La resolución es un documento que expide COCODER, en donde se especifica, lo que, previo dictamen técnico, resuelve la comisión en cuanto a la situación última de una construcción determinada, en función de las características particulares de asentamiento y de acuerdo a la situación que guarda con respecto al programa parcial de desarrollo urbano y protección ecológica.

Esta resolución, puede ser: Consolidación de un asentamiento, desalojo y demolición o reubicación del mismo.

En la resolución se hace una descripción pormenorizada del procedimiento efectuado, esto es se señalan en la misma las fechas en que fueron realizadas las diferentes actuaciones a partir de la orden

de inspección y hasta la información necesaria que permite determinar la situación jurídica del inmueble, todo esto se incluye en los "resultandos"; posteriormente los "considerandos" expresan la resolución en un sentido determinado y; finalmente en el punto resolutivo se expresa la decisión de la autoridad administrativa, que en este caso es el Vocal Ejecutivo. Naturalmente que cualquiera que sea el sentido de la resolución se encuentra fundamentada para todos los efectos legales.

Es pertinente mencionar que aún después de dictarse la resolución, COCODER solicita a la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal información para verificar si existe algún Juicio de amparo interpuesto por los afectados en contra de las autoridades que tengan competencia en la materia.

Además, la resolución se someterá a revisión por parte de la Unidad Jurídica, debiendo elaborar ésta un oficio dirigido a la Delegación Política que corresponda a efecto de iniciar la coordinación entre las Dependencias que tienen intervención en caso de tratarse de una resolución que ordene la demolición de la construcción de que se trata.

Esto es así en virtud de que el punto resolutivo dictado en este sentido dispone que: se ordena la demolición de la casa en cuestión por conducto de su propietario, quien cuenta con quince días para tal efecto, de lo contrario podrá hacerse por medio de las autoridades respectivas.

Dichas autoridades son: COCODER a través del Cuerpo de Ecoguardas; la Delegación Política correspondiente; la Secretaría de Protección y Vialidad y la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal.

Estas autoridades se ponen de acuerdo sobre las funciones que van a ejercer para llevar a cabo la demolición, y contratan los servicios de los Notarios Públicos que sean necesarios para dar fé del acto que se va a realizar.

Dentro de las acciones que se llegan a realizar para procurar el respeto y seguridad de los particulares, está el proporcionarles los vehículos necesarios para sacar menaje de la casa, materiales de construcción, etc.

Por su parte, la Delegación Política brinda apoyo jurídico a las personas que resulten perjudicadas, por ejemplo en caso de defraudación, para que formulen la denuncia correspondiente en contra del fraccionador clandestino. Si está presente dicho fraccionador, la Secretaría de Protección y Vialidad lo remite ante el Ministerio Público que corresponde.

No toda resolución es de desalojo y demolición, pues la hay también aquellas de consolidación de un asentamiento y reubicación del mismo, para emitir una resolución de este tipo, o bien una licencia de construcción, es preciso contar con una normatividad específica para definir bajo que condiciones se autorizará la construcción en un promedio determinado.

Si bien el programa parcial, nos aporta lineamientos para

determinar éstas situaciones, también es evidente que la dinámica actual de los asentamientos requiere modificaciones al plan parcial, y que las llamadas zonas especiales de desarrollo controlado (ZEDECS), precisan una conclusión urgente de sus estudios.

Es por tanto que tienen que efectuarse medidas complementarias para determinar resoluciones, como las que a continuación se desarrollan:

Censos. Que tienen como finalidad, conocer las características reales del asentamiento, entre las que destacan los servicios que tienen o carecen.

Los censos son fundamentales, pues constituyen un factor de análisis decisivo para una resolución.

Trazo de poligonales de poblados rurales ZEDECS y asentamientos por consolidar. Tienen como objetivo, definir el crecimiento actual del asentamiento, para efectuar un análisis comparativo con lo que existía en 1986, tiempo en que se elaboró el llamado programa parcial y aún más, para concertar con la población del asentamiento el crecimiento ordenado del mismo. Es decir, firmar con las comunidades las poligonales, y comprometerse a respetar sus límites.

Elaboración de cartografía básica. Como resultado del anterior punto, se deriva una redefinición de las áreas de uso del suelo, mismas que se tienen que registrar en mapas o cartas, para estar en condiciones de emitir las políticas correspondientes en cuanto a administración del uso del suelo. Esto es, saber especialmente, hasta donde se puede

permitir un uso del suelo habitacional.

Esta información se complementa con una evaluación constante de las características del asentamiento (Recursos Naturales, aspectos socio-económicos), con la finalidad de dar siempre un uso del suelo congruente a la realidad social actual.

Concertación. Es evidente, que lo anteriormente enunciado, no será posible sin la concertación con las comunidades, pues finalmente en ellas recaen las acciones referidas.

Es necesario entonces concertar con la población, dicho en otras palabras, se debe explicar la finalidad de los programas parciales, de la COCODER, para finalmente emitir de manera conjunta, convenios que permitan controlar el uso de uso en el área de conservación ecológica.

Vigilancia de los recursos naturales. Para complementar un uso del suelo y una preservación ecológica, el cuerpo de ecoguardas, realiza una vigilancia permanente de los recursos naturales, es decir evita extracción de madera, suelo, fauna, así como connatos de incendio o bien incendios propiamente constituidos.

Operativos. En apoyo a los elementos antes referidos, exige un soporte jurídico que se encarga de dar seguimiento a los ilícitos que se cometen en el área de conservación ecológica tales como: quebramientos de sellos de clausura, fraccionadores clandestinos, extracción de recursos naturales, etc.

Para la consignación correspondiente de los responsables, se

establecen operativos periódicos en las áreas de conflicto, coordinadamente con la Delegación Política correspondiente, la cual proporciona apoyo directo mediante la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Recorridos y supervisores. Son las visitas que se hacen a un asentamiento determinado con la finalidad de supervisar el adecuado uso del suelo, después de otorgada una licencia, es decir que se siga el lineamiento especificado en la misma. Además sirven para detectar nuevas contrucciones o aún más nuevos asentamientos.

Finalmente cabe mencionar que todo lo antes expuesto debe tener un soporte central operativo que coordine dichas acciones. Tal soporte coordinador, lo constituye la Unidad Departamental de Regulación de Usos y Destinos del Suelo.

Con todo lo anterior han quedado determinados tanto el procedimiento como las acciones complementarias que está llevando actualmente la COCODER, corresponde ahora considerar las sanciones y los recursos aplicables en la materia.

#### **4.2 Sanciones aplicables**

Las sanciones que pueden aplicarse con motivo del procedimiento para el control de los asentamientos irregulares en el área de conservación ecológica están previstas tanto en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como en los Reglamentos de Zonificación de

Construcciones, ambos para el Distrito Federal.

El primero de los ordenamientos legales mencionados sólo da los señalamientos fundamentales para remitir propiamente a los reglamentos referidos que son los que determinarán los casos y el procedimiento en que deberán ser aplicadas las sanciones correspondientes.

Señala dicha Ley en su artículo 89 que "El Departamento del Distrito Federal tendrá a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y de sus reglamentos, así como la adopción y ejecución de las medidas de seguridad e imposición de sanciones.

Consecuentemente es el Departamento del Distrito Federal la autoridad competente para imponer las sanciones que proceda.

Debe aclararse que esta ley no sólo habla de sanciones sino también de medidas de seguridad, acerca de las cuales establece en su artículo 90 que "para los efectos de esta ley, se consideran medidas de seguridad la adopción y ejecución de disposiciones que con apoyo en sus preceptos dicten las autoridades del Departamento del Distrito Federal, encaminadas a evitar los daños que puedan causar las instalaciones, las construcciones y las obras, tanto públicas como privadas. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución de las sanciones que en su caso correspondieran.

Por su parte los artículos 91 y 92 de la misma ley señalan respectivamente cuales son las medidas de seguridad y cuales son las sanciones, textualmente expresan:

"Artículo 91. Se consideran como medidas de seguridad:

- I. La suspensión de trabajos y servicios;
- II. La clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y las obras;
- III. La desocupación o desalojo de inmuebles;
- IV. La demolición de construcciones;
- V. El retiro de instalaciones;
- VI. La prohibición de actos de utilización, y
- VII. Cualesquiera otras que tiendan a lograr los fines expresados en el artículo anterior;

Artículo 92. Las sanciones podrán consistir en:

- I. Clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones, las construcciones y de las obras y servicios;
- II. Multa de \$ 1,000.00 a \$ 1'000,000.00; o tratándose de inmuebles, hasta del 10% de su valor autorizado.
- III. Demolición de las construcciones efectuadas en contravención de las disposiciones de esta ley y de sus reglamentos;
- IV. Intervención administrativa de la empresa;
- V. Revocación de las autorizaciones, permisos o licencias otorgadas, y
- VI. Arresto administrativo de los responsables hasta por treinta y seis horas.

Como se puede apreciar la demolición de construcciones, a la que se puede llegar mediante la resolución derivada del procedimiento

respectivo, es considerada tanto como una medida de seguridad como una sanción, sin embargo, de acuerdo con los Reglamentos antes aludidos y en caso de llegarse a la demolición esta es más bien considerada como una sanción propiamente.

Ahora bien, en base a los Reglamentos a que se ha hecho referencia, especialmente con apoyo en el de construcciones se precisarán las sanciones más comunes aplicables a los propietarios o poseedores de inmuebles ubicados en el área de conservación ecológica y que son: la clausura, la multa pecuniaria en algunos casos y la demolición.

El artículo 739 del Reglamento de construcciones señala como sanción la suspensión o clausura de las obras en ejecución, entre otros en los siguientes casos:

- I. Cuando previo dictamen técnico emitido u ordenado por el Departamento se declare en peligro inminente la estabilidad o seguridad de la construcción o yacimiento.
- II. Cuando la ejecución de una obra, de una demolición o exploración de yacimiento se realice sin las debidas precauciones y ponga en peligro la vida o la integridad física de las personas o pueda causar daños a bienes del Departamento o a terceros;
- VIII. Cuando la licencia de construcción o de explotación de un yacimiento sea revocada o haya terminado su vigencia;
- IX. Cuando la obra o la explotación de un yacimiento se ejecute sin la vigilancia del Director Responsable de Obra o los Corresponsables, en su caso, en los términos de este Reglamento".

El artículo 340 del mismo Reglamento establece por su parte como sanción la clausura de las obras terminadas cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. Cuando la obra se haya ejecutado sin licencia;
- II. Cuando la obra se haya ejecutado alterando el proyecto aprobado fuera de los límites de tolerancia o sin sujetarse a lo previsto por los Títulos Quintos, Sexto o Séptimo de este Reglamento y sus Normas Técnicas Complementarias, y
- III. Cuando se use una construcción o parte de ella para un uso diferente del autorizado."

Por lo que respecta a las sanciones pecuniarias son los artículos 341, 342 y 343 del citado Reglamento los que las especifican, las cuales pueden ir de cien mil a un millón de pesos y por algunas razones como las siguientes:

- Obstaculizar las funciones de los inspectores.
- Obtener la licencia de construcción con documentos falsos.
- No contar con la licencia de construcción respectiva y a pesar de ello se estén realizando obras o instalaciones, etc.

Tratándose de las demoliciones el artículo 338 del multicitado Reglamento dispone que: "En caso de que el Propietario o poseedor de un predio o de una edificación no cumpla con las órdenes giradas con base en este Reglamento y las demás disposiciones legales aplicables, el Departamento, previo dictamen emita u ordene, estará facultado para ejecutar, a costa del propietario o poseedor, las obras, reparaciones o

demoliciones que haya ordenado; para clausurar y para tomar las demás medidas que considere necesaria, pudiendo hacer uso de la fuerza pública en los siguientes casos:

- I. Cuando una edificación de un predio se utilice total o parcialmente para algún uso diferente al autorizado, sin haber cumplido con lo previsto en el artículo 56 de este Reglamento;
- II. Como medida de seguridad en caso de peligro grave o inminente;
- III. Cuando el propietario o poseedor de una construcción señalada como peligrosa no cumpla con las órdenes giradas con base en los artículos 323 y 325 de este Reglamento, dentro del plazo fijado para tal efecto;
- IV. Cuando se invada la vía pública con una construcción, y
- V. Cuando no se respeten las afectaciones y las restricciones físicas y de uso impuestas a los predios en la Constancia de Uso del Suelo, Alineamiento y Número Oficial.

Si el propietario o poseedor del predio en el que el Departamento se vea obligado a ejecutar obras o trabajos conforme a este artículo, se negare a pagar el costo de dichas obras, el Departamento por conducto de la Tesorería del Distrito Federal efectuará su cobro por medio del procedimiento económico coactivo".

Según este precepto las demoliciones son a costa del propietario o poseedor, por ello la resolución que la ordena indica que será por conducto del mismo particular, en caso contrario la realizará la autoridad competente haciendo uso de la fuerza pública. Lo importante

es llevar a cabo las demoliciones para lograr el objetivo que tiene COCODER de evitar el crecimiento de la mancha urbana en el área de conservación ecológica.

#### 4.3 Recursos

En esencia sólo procede el recurso de inconformidad con algunos actos derivados del procedimiento analizado. En efecto, el artículo 348 dispone que procede este recurso contra la clausura de obras o yacimientos y las órdenes de demolición, entre otras causas.

Por lo tanto los propietarios o poseedores de un predio sujeto al procedimiento respectivo, al cual se ordene la clausura o la demolición, tiene la oportunidad de interponer el recurso de inconformidad, mismo que se encuentra previsto en los artículos 349 al 353 del Reglamento de Construcciones y que básicamente comprende lo siguiente:

El recurso deberá interponerse ante el superior jerárquico inmediato de la autoridad de la que haya emanado el acto o resolución de que se trate, contando con un término para su interposición de quince días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique el acto.

El escrito por el que se interpone el recurso no está sujeto a forma especial alguna, bastando que el recurrente precise el acto que reclame y los motivos de su inconformidad.

Una vez que se admite el recurso se señala día y hora para la celebración de una audiencia en la que se oirá al interesado su defensa

y se desahogarán las pruebas ofrecidas.

La resolución que recaiga a dicha instancia ha de pronunciarse dentro de los treinta días siguientes a la celebración de la audiencia y será notificada personalmente. En contra de la misma no procede recurso administrativo alguno.

La tramitación de dicho recurso implica todo un procedimiento que tiende a dar seguridad a los particulares para que hagan valer sus derechos, ofreciendo las pruebas y alegando lo que consideren necesario para que finalmente no se vean privados de sus bienes o derechos, pues en caso de desvirtuar los actos de las autoridades respectivas serán restituidos en el goce de sus derechos, de lo contrario se procederá a la ejecución de las sanciones, que en la especie pueden llegar hasta la desocupación y demolición del inmueble de que se trate.

#### **4.4 Justificación constitucional del procedimiento**

Hemos visto que para el logro de una adecuada administración y control del uso del suelo en el área de conservación ecológica del Distrito Federal, orientada a frenar el crecimiento de la mancha urbana en el sur de la Ciudad de México, se implementó un procedimiento administrativo de control dirigido a todos los asentamientos irregulares de esa área.

Dicho procedimiento se fundamenta principalmente en diversas disposiciones del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, y en esencia comprende cuatro etapas que son: 1) Notificación;

2) Comparecencia del afectado; 3) Clausura y 4) Resolución.

La notificación se realiza cuando se lleva a cabo la inspección en el predio ubicado en el área de conservación ecológica, y es cuando se hace del conocimiento del propietario la situación jurídica de su predio, por lo que si no cuenta, con la licencia de construcción correspondiente, se le informa de su situación irregular y se le concede un plazo de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

La comparecencia del afectado ante las autoridades de COCODER para ofrecer pruebas y acreditar la situación de su predio significa que se le concede la garantía de audiencia, es decir, está en posibilidad de ser oído y de presentar las defensas necesarias antes de que se vea afectado en sus posesiones y derechos.

Por medio de la clausura se impide que el propietario del inmueble siga construyendo o ejecutando algunas obras en el predio en cuestión, pero no se le priva del derecho de seguir disponiendo del mismo. Además, cuenta con un plazo de quince días para que pueda alegar lo que a su derecho convenga o interponer el recurso de inconformidad que proceda.

Finalmente la resolución viene a poner fin a este procedimiento decidiendo con base a las acciones anteriores cual será el destino del predio materia de procedimiento en particular. Es cuando puede ordenarse la demolición de la construcción respectiva, pero al llegarse a esto se ha ido dando estricto cumplimiento a las garantías constitucionales consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra

## Constitución Política.

En efecto, el artículo 14 constitucional dispone en su segundo párrafo que: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

La garantía de audiencia aquí prevista se observa cuando se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento. Esto no significa que necesariamente debe llevarse a cabo un procedimiento, como en este caso de carácter administrativo, en donde existan disposiciones legales que señalen las formalidades que al efecto han de cumplirse.

El profesor Bassols dice en relación con esto que un procedimiento administrativo cumple con la garantía del artículo 14 constitucional si las leyes que lo organizan reúnen los siguientes requisitos fundamentales:

1ro. tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar sus defensas; 2do. que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad; 3ro. que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los

interesados para presentar alegaciones, y 4to. por último, que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse".<sup>36</sup>

En el procedimiento en comento es indudable que se da cumplimiento a dicha garantía de audiencia por medio de las etapas que la conforman.

Por lo que respecta al artículo 16 constitucional tenemos que este expresa: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Lo anterior consagra la llamada garantía de fundamentación y motivación, que también encuentra su cumplimiento en el procedimiento en estudio, lo que se aprecia como se vió con anterioridad, en que cada orden y acción ejecutada por COCODER expresa los fundamentos legales y los motivos que le dan lugar, lo cuál se hace destacadamente en la resolución que se dicta.

Hablando en general de las resoluciones administrativas. Gabino Fraga sostiene que "esa misma resolución es la que se deriva del artículo 16 constitucional, puesto que al referirse a que nadie puede ser molestado en su persona ni en sus bienes, sino mediante orden de autoridad competente, se está refiriendo a la competencia que

<sup>36</sup> Citado por Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 262.

constitucionalmente se ha atribuido a cada uno de los Poderes, de donde resulta que el problema queda reducido a determinar si la facultad de que se trata está o no dentro de la esfera de acción atribuida al Poder Ejecutivo".<sup>37</sup>

Como señala dicho autor el único problema de acción del Poder Ejecutivo. En las especies se resuelve afirmativamente, pues es el Vocal Ejecutivo, máxima autoridad de COCODER, el que firma las diferentes ordenes de inspección y clausura, así como la resolución, por lo que es la autoridad competente la que interviene en este procedimiento, cumpliendo, como ya se dijo, con la debida fundamentación y motivación en cada caso.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que el procedimiento para el control de asentamientos irregulares en el área de conservación ecológica del Distrito Federal tiene una justificación constitucional, lo que se corrobora con las siguientes tesis de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativas a las garantías consagradas por los artículos 14 y 16 constitucionales en el procedimiento administrativo.

"AUDIENCIA, GARANTIA DE REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPECTO A LA DE ACUERDO CON EL ESPIRITU QUE ANIMA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. A fin de que la Ley que establece un procedimiento administrativo satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a

37. Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 284.

los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este (el procedimiento debe contener etapas procesales) la que pueden reducirse en cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere el afectado sobre la materia, que versará el propio procedimiento que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozcan de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda que es la relativa a la dilación probatoria, en que puede aportar los medios convictivos que estime pertinente; subsiguiente es la relativa a los alegatos en que se da oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y por último debe dictarse resolución que decida sobre el asunto".<sup>38</sup>

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero a de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o casusas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además que exista además aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".

Amparo en revisión 8280/67. - Amparo en revisión 3713/69. - Amparo en revisión 415/68. - Amparo en revisión 2478/75. - Amparo en revisión 8724/76. Informe 1978. Segunda Sala Número 3, página 7".

*38 Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a 1976, Primera Parte, Pleno, página 316).*

No obstante la justificación constitucional que tiene el procedimiento administrativo en cuestión debe señalarse que no está cumpliendo plenamente con sus objetivos, pues sólo de una manera parcial ha disminuido el crecimiento de la mancha urbana en el área de conservación ecológica, esto se debe a dos causas fundamentales. La primera está referida al costo que representan los desalojos y demoliciones toda vez que han sido insuficientes los recursos materiales y humanos para dar cumplimiento a las resoluciones respectivas.

La segunda causa se debe a dos factores fundamentales. El primero está referido al costo que representan los desalojos y demoliciones toda vez que han sido insuficientes los recursos materiales y humanos para dar cumplimiento a las resoluciones respectivas.

El segundo se debe a que se han dado algunas violaciones dentro del procedimiento que se sigue, no porque este sea inconstitucional sino porque no se han cumplido por parte de algunas autoridades con las formalidades que se establecen, lo que ha dado lugar a que los afectados interpongan juicios de amparo que naturalmente han ganado. Lo que al respecto ha sucedido es que las normas que fundamentan el procedimiento, derivadas del reglamento de construcciones para el Distrito Federal, no se encuentran debidamente sistematizadas y sobre todo referidas exclusivamente al área de conservación ecológica, consiguientemente se propone que dentro del Reglamento aludido se incluya un capítulo dedicado al destino de usos del suelo en el área de conservación ecológica del Distrito Federal, mismo que pudiera

implicar la tramitación específica para las licencias de construcción en esa área y sobre todo que se hiciera una sistematización de las normas relativas al procedimiento de referencia para evitar confusiones y errores en su aplicación.

En relación con esto último debe mencionarse la inquietud que ha existido en algunos autores no solo de sistematizar el procedimiento administrativo en general, sino de que hubiera un Código Federal de Procedimiento Administrativo, el cual, según Serra Rojas ha de contener las siguientes bases:

"Primero, la organización del procedimiento administrativo y reconocimiento del Principio de la Audiencia de las partes y derecho de examinar el expediente, por sí o por sus abogados,

Segundo, enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizado por la Administración o por las parte en el Procedimiento".<sup>39</sup>

En la presente investigación no se propone tanto la existencia de un Código como el que se ha mencionado, pero sí que el procedimiento para el control de los asentamientos irregulares en el área de conservación ecológica del Distrito Federal se encuentre plenamente sistematizado en el reglamento de construcción para el Distrito Federal, con sus cuatro etapas bien delimitadas que son: 1) notificación; 2) comparecencia del afectado; 3) clausura y; 4) resolución, todo esto para que evitando errores en la aplicación del

<sup>39</sup> Serra Rojas. Op. Cit. Tomo I, p.p. 284 y 285.

procedimiento puedan lograrse los fines para los cuales fue implementado, es decir, evitar el establecimiento de los asentamientos irregulares en el área de conservación ecológica del Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

1. En términos generales el Estado es una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.
2. La organización política del Estado mexicano está señalada en los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Carta Magna, concretamente señala como forma de Gobierno una república representativa, democrática y en una federación compuesta de Entidades libres y Autónomas en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.
3. El Departamento del Distrito Federal es parte de la Federación y su origen como sede de los Poderes Federales lo encontramos en el Decreto de fecha 18 de noviembre de 1824.
4. La organización política del Departamento del Distrito Federal difiere de las demás Entidades Federativas de la República con todo ello cuenta con órganos para las funciones legislativa, ejecutiva y Judicial.
5. Dentro del Departamento del Distrito Federal existen órganos centrales y órganos desconcentrados, entre estos últimos está la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER).
6. La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural fue creada el primero de septiembre de 1985 para la preservación de los recursos naturales y el desarrollo rural integral, teniendo a su cargo

además, la administración y control del área de conservación ecológica.

7. Las atribuciones de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural están señaladas en el artículo 50 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y otros Acuerdos Emitidos por el Jefe del Departamento, entre ellos, el 027 y pueden ser divididos en: administrativas, normativas, técnicas y operativas.
8. Con el fin de preservar el área de conservación ecológica del Distrito Federal se ha implementado un procedimiento administrativo para el control de asentamientos irregulares en esa área.
9. Dicho procedimiento administrativo tiene por finalidad evitar el crecimiento de la mancha urbana en el área de conservación ecológica, para lo cual se dirige específicamente a los asentamientos irregulares establecidos en la misma.
10. Por acuerdo de fecha 19 de Junio de 1987 emitido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, se señalan los límites y el destino del uso del suelo del área de conservación ecológica del Distrito Federal.
11. Mediante el Acuerdo 027 emitido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, de fecha 26 de octubre de 1987, se establece que corresponde a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural emitir las políticas y lineamientos, así como la administración y control del área de conservación ecológica del Distrito Federal.
12. Con apoyo en los anteriores Acuerdos y con fundamento en las disposiciones legales que señalan las facultades de la Comisión

Coordinadora para el Desarrollo Rural, se implementó el procedimiento para el control de asentamientos irregulares en el área de conservación ecológica del Distrito Federal.

13. El procedimiento administrativo enunciado se integra de cuatro etapas fundamentales que son: notificación, comparecencia del afectado; clausura y resolución.
14. El fundamento legal de las distintas etapas del procedimiento lo encontramos en diversas disposiciones del Reglamento de Construcciones y el de zonificación ambos para el Distrito Federal.
15. Las cuatro etapas del procedimiento administrativo referido cumplen con la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 constitucional.
16. Los fundamentos legales y motivacionales que animan las diferentes acciones del procedimiento sirven de base para el cumplimiento de la garantía de fundamentación y motivación prevista en el artículo 16 constitucional.
17. Consecuentemente, el procedimiento administrativo en cuestión tiene plenamente su justificación constitucional. Sin embargo, se han dado algunas violaciones al procedimiento en perjuicio del logro de sus fines.
18. Entre las causas que han impedido que el procedimiento alcance sus objetivos están: falta de recursos materiales y humanos para dar cumplimiento a las resoluciones de demolición; y violaciones al procedimiento por algunas autoridades debido a errores interpretativos y confusiones derivadas de una normatividad

sistemática.

19. Para subsanar las violaciones al procedimiento se propone que el mismo este plenamente sistematizado en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, con sus cuatro etapas bien delimitadas, con el propósito de que evitando errores en la aplicación del procedimiento se logre disminuir el establecimiento de los asentamientos irregulares en el área de conservación ecológica del Distrito Federal.

## BIBLIOGRAFIA

1. Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1989.
2. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, México, 1980.
3. De la Cueva, Mario. La idea del Derecho. Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México, tercera edición, México, 1986.
4. De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1980.
5. Dúblán, Manuel y Lozano, José María. Legislación del Departamento del Distrito Federal. Tomo I, Talleres de Publicaciones Mexicanas, primera edición, México, 1970.
6. Enciclopedia de México, Director José Rogelio Alvarez, Tomo IV, Editorial de la S.E.P., edición especial, México, 1987.
7. Fraganu, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, vigésima edición, México, 1980.
8. González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1977.
9. Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucional. Editorial Jus, segunda serie, México, 1964.
10. Manual de Organización Especifico de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, México, 1986.

11. Memoria 1978-1982 de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, Editorial Somo, México, 1982.
12. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, tercera edición, México, 1979.
13. Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Compilador Leonel Perez Nieto Castro, Editorial Porrúa, primera edición, México, 1987.
14. Sabine, George H. Historia de la Teoría Política. Traducción de Vicente Herrero, editorial Fondo de Cultura Económica, Octava reimpresión, México, 1982.
15. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa, cuarta edición, México, 1978.
16. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomos I y II, Editorial Porrúa, décima edición, México, 1970.
17. Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, décima edición, México, 1970.
18. Tena Ramirez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979. Editorial Porrúa, novena edición, México, 1980.

## LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Mexicanos, Editorial Porrúa, 89a. edición, México, 1990.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 20a. edición, México, 1989.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Editorial Porrúa, 11a. edición, México, 1989.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1989.

Ley General de Asentamientos Humanos, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1986.

Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1986.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, Editorial Porrúa, 11a. edición, México, 1989.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, Editorial Alco, segunda edición, México, 1990.

Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1986.

Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, Editorial Porrúa, 11a. edición, México, 1989.

Acuerdo No. 027, en el que corresponde a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, emitir las Políticas y Lineamientos, así como la Administración y Control del Área de Conservación Ecológica del