

11037
261



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

"EL PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO PARA LA DELEGACION IZTAPALAPA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EDUARDO BARRALES GUERRERO

ASESOR: LIC. JORGE H. CHAVEZ MARTINEZ



SN. JUAN DE ARAGON EDO. DE MEX.

MAYO 1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

I N D I C E

	pág.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I	
JERARQUIZACION DE LAS DISPOSICIONES JURIDICAS	
1.- Ley Fundamental.....	4
2.- Leyes Ordinarias o Secundarias.....	18
3.- Decretos.....	24
4.- Reglamentos.....	28
5.- Circulares.....	39
6.- Acuerdos.....	46
CAPITULO II	
MARCO JURIDICO EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO	
1.- Fundamento Constitucional.....	48
2.- Ley General de Asentamientos Humanos.....	53
3.- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.....	67
4.- Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal..	84
5.- Reglamento de Planes Parciales.....	93
6.- Reglamento del Registro del Plan Director para	
el Desarrollo Urbano del Distrito Federal.....	98
7.- Reglamento General para Establecimientos Mercanti....	
les y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal...	105

CAPITULO III

EL PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO PARA LA DELEGACION IZTAPALAPA

1.- Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987.....	
de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.....	
de las Dieciseis Delegaciones del Departamento	
del Distrito Federal.....	112
2.- Diagnóstico y Medio Físico en Iztapalapa.....	116
3.- Sus Objetivos, Políticas y Estrategias.....	125
4.- Estructura Urbana y Uso del Suelo.....	129
5.- Zonas Especiales de Desarrollo Controlado.....	132

CAPITULO IV

ANTICONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO PARA LA DELEGACION IZTAPALAPA

1.- Garantías Individuales de Libertad.....	135
2.- La Libertad de Trabajo consagrada en el artículo.....	
5º Constitucional.....	141
3.- Garantías Individuales de Propiedad.....	151
4.- Garantías Individuales de Seguridad Jurídica.....	156
CONCLUSIONES.....	171
BIBLIOGRAFIA.....	174

INTRODUCCION

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis denominado el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la Delegación Iztapalapa esta formado por cuatro Capítulos. El Primero se denomina La Jerarquización de las Disposiciones Jurídicas y este abarca lo que son: la Ley Fundamental, las Leyes Secundarias u Ordinarias, los Decretos, los Reglamentos, las Circulares y los Acuerdos.

En el Segundo Capítulo hago un análisis de lo más sobresaliente del Marco Jurídico en materia de Desarrollo Urbano, abordando desde luego los preceptos constitucionales, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Reglamento de Zonificación, el Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano y el Reglamento para establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos.

A excepción de la Ley de Asentamientos Humanos que tienen aplicación Nacional, todas las demás se refieren al Distrito Federal. En el Tercer Capítulo me refiero a lo que es en si el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la Delegación Iztapalapa tratando el acuerdo por el que fué aprobado, sus objetivos, y las características específicas de la Delegación.

En el Cuarto y último Capítulo en forma breve expongo el contenido de las garantías individuales de libertad en especial hago --

referencia a la libertad de trabajo consagrada en el artículo - 5º de nuestra Constitución, a las Garantías de Propiedad y a -- las de Seguridad Jurídica. Aquí mismo hago una breve exposición de los conceptos de violación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la Delegación Iztapalapa y para finalizar señalo las conclusiones a que he llegado.

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano es un instrumento que utilizan las autoridades de la Delegación Iztapalapa para regular el crecimiento de la mencionada Delegación, asignando a los predios o areas un uso determinado.

Elegí este tema debido a que en lo particular me tocó hacer el trámite de una constancia de zonificación para abrir una tienda de abarrotes con venta de carnes frias, cerveza, vinos y licores, la que me fué negada debido a que el uso de suelo para ese fin esta prohibido en esa zona.

En vista de la negativa promoví la nulidad de la resolución ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, petición que me resultó favorable en primera instancia y en la Revisión interpuesta por las autoridades.

Con esta modesta aportación, demostraré la inconstitucionalidad del citado Programa Parcial debido a que el acuerdo por el que fué aprobado y firmado por el Jefe del Departamento del Distri-

to Federal invade la esfera del Poder Legislativo, ya que como_ lo señala el artículo 73 fracción XXIX-C de nuestra Constitu-- ción, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir -- las leyes en materia de Asentamientos Humanos, situación que en el caso particular no se cumple.

CAPITULO I

CAPITULO I

JERARQUIZACION DE LAS DISPOSICIONES JURIDICAS1.- LEY FUNDAMENTAL.-

En este primer inciso procuro recoger los conceptos que acerca de la Ley Fundamental y su supremacía en relación con las normas secundarias, reglamentos, circulares, decretos y acuerdos, han vertido diversos autores tanto clásicos como contemporáneos.

En nuestro sistema jurídico mexicano al igual que en la mayoría de los países del mundo, encontramos que existe una estructura normativa que denominamos jerarquía de normas.

La jerarquía de normas o jerarquía normativa, viene a ser el marco de referencia en el que se va a plasmar en orden de importancia, el rango que va a tener dentro de una escala, de mayor a menor ó de superioridad a inferioridad, en cuanto a primacía se refiere, las normas aplicables en nuestro país.

El tratadista Miguel Villoro Toranzo, al tratar el punto referente a los grados del orden jerárquico normativo distingue los siguientes tipos:

- "1) Normas Fundamentales, contenidas en la ley primaria o Constitución de la Nación.
- 2) Normas Secundarias, contenidas en las leyes aprobadas por el Congreso.
- 3) Normas Reglamentarias, contenidas en los reglamentos, decretos, ordenes y acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo y, en

sus casos, por las Secretarías y Departamentos de Estado.

4) Normas individualizadas, contenidas en las decisiones del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo, o en los convenios celebrados entre particulares! (1)

En las clases de normas arriba señaladas, se establece una relación jerárquica a la que deberán someterse las normas dependientes. La función de la norma jerárquicamente superior tiene dos objetivos: primero regular la creación de otras normas; y segundo de fijar las bases a las que se apegará la norma inferior.

El problema de orden jerárquico normativo --señala el Doctor -- Eduardo García Maynes-- fué planteado por primera vez en la Edad Media, siendo olvidado con posterioridad.

El jurista Bierling, analizó la posibilidad de establecer una --jerarquización de las normas del Derecho, tomando en cuenta como parte integradora del orden jurídico el grueso de las normas en vigor, y la individualización de estas como son los contratos --privados y las resoluciones administrativas.

La inovación que sobre el particular encontramos se debe al profesor vienés Adolph Merkl, quien establece que si examinamos al derecho a la luz de su aplicación descubriremos el criterio que permite establecer una ordenación jerárquica entre las diversas

(1) Villoro Toranzo Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, Quinta Edición. México 1984, pág. 301.

normas de aquel, y entre éstas y los actos jurídicos.

Es un error indica García Maynes -citando a Merkl- difundido - - entre legos y doctos, el que consiste en creer que el orden jurídico se agota en regular número de preceptos de observancia general, siendo que bajo tales preceptos subordinados a ellos se en encuentran los actos jurídicos que son la individualización de los preceptos generales o abstractos.

Al proceso por el cual una situación jurídica abstracta se con-vierte en concreta y una norma general se individualiza, le llama aplicación.

Al referirse al proceso de aplicación de las normas, menciona - que implica una larga serie de situaciones que se escalonan en - orden de generalidad decreciente. Que toda situación jurídica -- hállese condicionada por una norma abstracta. Las de general observancia que en relación con los actos jurídicos, son condicio-nantes, encuentrense a su vez condicionadas por otros preceptos_ de mayor rango.

Una norma es condicionante de otra, cuando la existencia de --- ésta depende de la de aquella. Los actos jurídicos son condicio-nados por las normas del derecho, porque tanto la formación como la validez y consecuencias de los mismos derivan de dichas nor-- mas, y en ellas encuentran su fundamento.

Hans Kelsen al hablar de la norma fundamental y la Constitución nos menciona que "La derivación de las normas de un orden jurídi

co de la norma fundamental del propio orden, se realiza mostrando como las normas particulares han sido creadas de acuerdo con la norma básica". (2)

En principio establece el presupuesto de que para que existan - otras normas éstas deben de derivar de otra en todo orden jurídico, a la que llama norma fundamental, la que normalmente se da en forma general y abstracta debiendo las leyes o normas posteriores ceñirse a lo dispuesto por aquella.

Las normas particulares o derivadas para su validez han de darse o ser dadas de acuerdo con la ley inmediata superior y así hasta llegar a la Constitución.

Señala que si inquirimos o cuestionamos la validez de la Constitución más antigua así llegaremos finalmente a otra Constitución que es históricamente la primera que fué establecida por -- algún usurpador ó por alguna especie de asamblea. La validez de la primera Constitución es el cimiento, la base, el origen o la esencia del que descienden en orden vertical las normas de nuestro sistema jurídico.

En ella se asientan cada uno de los principios en los que los redactores de las leyes posteriores deberán apoyarse, siguiendo de manera objetiva el espíritu del mandamiento Constitucional.

De ninguna manera lo anterior significa que él o los redactores

(2) Hans Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado, Textos Universitarios, UNAM México 1983, Tercera Reimpresión, pág. 135.

de las normas derivadas deban seguir la ley fundamental de manera estricta; sin embargo no deberán contravenirla.

En la propia Constitución se establece quiénes tienen facultades para elaborar en forma más particular el mandamiento establecido en la norma básica. En cuanto a la aplicación y ejecución de las disposiciones derivadas será válida siempre y cuando sea aplicada de acuerdo a lo dispuesto en la ley primaria.

El autor a que me vengo refiriendo establece que "toda función de esa norma básica consiste en conferir el poder creador de derecho al acto del primer legislador y a todos los demás actos en el basados.

Interpretar tales actos como jurídicos y el producto de tal actividad como normas obligatorias, es decir, interpretar jurídicamente el material empírico que se presenta como derecho, solo es posible a condición de que la norma básica se presuponga como válida". (3)

El otorgar la fuerza al acto del primer legislador, función -- que la norma básica a su vez contiene como elemento de vital importancia, es en sí, el reconocimiento en el aspecto de un régimen democrático de plasmar en la ley fundamental, la voluntad popular de quienes integran la mayoría a través de sus representantes.

Por otra parte distingue la norma básica de la norma jurídica -

(3,4) Hans Kelsen. Op. Cit. pág. 137.

al sostener que aquella "... no es formulada mediante un procedimiento jurídico por un órgano creador de derecho. A diferencia de la norma jurídica positiva la básica no es válida porque sea creada de cierto modo por un acto jurídico sino porqué se supone que es válida; y tal suposición se hace porqué, sin ella ningún acto humano podrá ser interpretado como acto creador de normas jurídicas". (4)

Carl Schmitt define a la ley fundamental como el equivalente a "una norma absolutamente inviolable que no puede ser reformada ni quebrantada" o una norma "relativamente invulnerable puede ser reformada o quebrantada bajo supuestos dificultados".(5)

También puede significar, afirma "el último principio de la unidad política, y de la ordenación de conjunto, así como la norma última para un sistema de imputaciones normativas".(6)

El jurista Jorge Xifra Heras, profesor de la Universidad de Barcelona, España, refiriéndose a la fundamentación constitucional indica que "Este carácter fundamental que concede a la Constitución la nota de ley suprema del estado, supone que todo ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que le reconoce la Constitución, pues de ella dependen

(5,6) Schmitt Carl. Teoría de la Constitución citado por Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1989, pág. 358.

de la legitimidad de todo sistema de normas e instituciones que componen aquel ordenamiento". (7)

El concepto de este autor coincide con la famosa pirámide Kelseniana de las normas, la que se compone de norma primaria o fundamental, la norma secundaria o derivada de carácter general y abstracto (leyes) y las leyes establecidas para un caso concreto y particular que vienen a ser las decisiones administrativas y las sentencias judiciales.

En la base de la pirámide tenemos las sentencias judiciales y las resoluciones administrativas que deberán ser elaboradas tomando como base a la ley inmediata superior, (encuadrarían en este supuesto las resoluciones que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para el caso a -- que se refiere el presente trabajo).

En seguida encontramos las normas secundarias o derivadas que son aquellas aprobadas por el Congreso de la Unión una vez agotado el proceso por el cual son autorizadas y promulgadas las leyes.

Por último en la cúspide o en la cumbre encontramos a la norma fundamental o Constitución.

La Constitución viene a ser la base de las expresiones jurídicas, políticas, religiosas, económicas y culturales del Estado,

(7) Xifra Heras Jorge. Curso de Derecho Constitucional. Tomo I. pág. 59 citado por Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional, Op. Cit. pág. 358.

la instancia última que tenemos los particulares para apelar -- cuando son vulnerados nuestros derechos.

La Constitución en sentido material según Hans Kelsen esta constituida por los preceptos que regulan la creación de las normas jurídicas generales y, especialmente la creación de leyes, aunque acepta que el concepto de Constitución, no es igual al que expresa la teoría del derecho, al concepto de la teoría política, "El primero es el que previamente hemos llamado Constitución en el sentido material del término que abarca las normas que regulan el proceso de legislación.

Tal como se usa en la teoría política, el concepto ha sido forjado con la mira de abarcar también aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos". (8)

Este concepto es el que ha prevalecido en el campo del derecho Constitucional, expresado de la siguiente manera por Jellinek: "La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último la situación de cada uno de ellos respecto del Estado". (9)

(8) Hans Kelsen Op. Cit. pág. 129.

(9) G. Jellinek. Teoría General del Estado, Buenos Aires 1943. pág. 539 citado por Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa. Vigésima Ia. Ed. Méx. 1985, pág.22.

Crear y organizar los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución.

Es la parte orgánica la que propiamente regula la voluntad estatal, al insuflar en los Órganos facultades de hacer, a diferencia de la parte dogmática que generalmente solo erige prohibiciones.

Sin embargo el principio de supremacía constitucional en algunas ocasiones viene a ser superado, es decir, atendiendo a las necesidades sociales y al bien común se hacen enmiendas a la propia Constitución, a fin de darle vigencia a una ley de rango inmediato inferior.

Un caso concreto y de actualidad, es el de reformas a la Constitución para la elaboración de una nueva ley federal electoral, estas enmiendas a la norma superior o primaria, en nuestro sistema deben ser aprobadas cuando menos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso presentes y la mayoría de los Estados, como lo establece el artículo 135 de nuestra Constitución.

Respecto a la supremacía Constitucional, el maestro Ignacio --- Burgoa dice que "Cicerón ya hablaba de "nata lex" o ley natural y de la "scripta lex" o ley escrita, diciendo que esta es producto de la voluntad humana y como tal no debía contrariar a la

ley natural, que era la que derivaba de la naturaleza de las cosas". (10)

En la edad media Santo Tomás de Aquino, también habló de la subordinación de las leyes humanas a las leyes divinas y a las leyes naturales.

En el derecho español de la edad media las normas escritas debían hacerse conforme a las normas consuetudinarias y ambas a su vez, conforme a los principios de derecho natural, integrado por las normas derivadas de la naturaleza del hombre como criatura divina.

En los regímenes coloniales ingleses, se proclamó la superioridad de las leyes de Inglaterra sobre las leyes locales de cada colonia, proclamación que sirvió de antecedente inmediato al principio de supremacía constitucional establecido en la carta federal norteamericana de 1787.

En nuestro derecho positivo constitucional, cada una de las normas secundarias o derivadas, las resoluciones administrativas y las sentencias judiciales, deberán adecuarse a la norma suprema como lo hubiera expuesto José María Iglesias: Super Constitutio nem, nihil; sub constitutione, omnia; cuyo significado es: Sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo.

En consecuencia si los preceptos establecidos en las leyes y en

(10) Burgoa Orihuela Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pág. 362.

otras disposiciones se apartan de la ley suprema o violan su -- contenido, carecerán de validez formal y deberán ser declaradas nulas, inválidas o ineficaces e inconstitucionales, por la vía_ jurisdiccional y política.

Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitu-- ción puede ser válido. "Afirmar lo contrario expresaba Hamilton, el genio colosal en el federalista, equivaldría a afirmar que el delegado es superior a su comitente, que el servidor está por - encima de su amo, que los representantes del pueblo son superio_ res al pueblo mismo, que las personas que obran en virtud de -- poderes pueden hacer no solamente lo que esos poderes no les -- autorizan a hacer, sino aún lo que ellos les prohíben". (11)

En cuanto a la supremacía constitucional, nuestra Constitución_ promulgada el 5 de febrero de 1917, establece en su artículo -- 133 lo siguiente: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que esten de - acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presi_ dente de la República, con aprobación del Senado serán Ley Su-- prema de toda la Unión.

Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, - leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que_

(11) El Federalista, número LXXVIII, citado por Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit. pág. 360.

pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

El artículo antes señalado, figuraba ya en la Constitución de 1857, en efecto el Jurista Ramón Rodríguez Fernández, al comentar el artículo 126 de esa norma, establece: "... todo esto es una copia del artículo 4º. número 2 de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, copia que nuestros legisladores constituyentes debieron haber omitido si hubieran examinado, -- siquiera superficialmente, la significación e importancia de -- tal precepto y la aplicación que pueda tener en la práctica".

(12)

Cuestiona el anterior precepto, haciendo el siguiente razonamiento; " Si las leyes que emanan de la Constitución o de los tratados internacionales, contravienen los preceptos de la misma Constitución, violando las garantías individuales, vulnerando o restringiendo la soberanía de los Estados o alterando los derechos del hombre y del ciudadano, tales leyes y tratados no se ejecutan, no se cumplen porque la justicia federal puede y debe impedirlo conforme al artículo 101 y 102, con el fundamento sólido ilegal de que contravienen los preceptos constitucionales ; luego la única ley que en rigor legal, ideológico y -- gramatical que puede llamarse suprema, es la Constitución. No -

(12) Rodríguez Fernández Ramón. Derecho Constitucional, Editorial Nueva Biblioteca Mexicana, 1a. edición 1978, pág. 701.

es cierto por lo mismo, que las leyes que de ella emanan y los tratados internacionales son leyes supremas de la república".

(13)

Para el autor antes citado, es también inexacta la parte que dice que los jueces de cada Estado, se arreglarán a dicha Constitución leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados. Los criterios que aquí hemos asentado, concuerdan al establecer como norma fundamental y suprema a la Constitución aunque en algunos casos ésta provenga de otra, ya que el origen de la misma no estriba precisamente en los antecedentes de otras pasadas, -- aunque estas hallan servido de base para su elaboración sino que su fuerza, su validez dependen fundamentalmente de la voluntad popular, la que va a ser ejercida a través de sus representantes.

El contenido del artículo 133 que consagra la supremacía constitucional es un precepto obscuro, dislocador e incongruente de -- nuestro sistema. Tomado de la Constitución norteamericana, allá pudo justificarse al ir encaminado a impedir que los jueces de los Estados, pretendieran sobreponer su derecho al de la Unión, en una época en que el sistema federal contaba todavía con numerosos adversarios, su éxito se debió a que la defensa jurisdic--

[13] Rodríguez Fernández Ramón. Op. Cit. pág. 701.

cional de la Constitución se inicia ante los jueces locales y -
pasa después a la justicia federal mediante el recurso de alza-
da, antecedente éste de nuestro juicio de amparo.

Este artículo no tiene aplicación práctica en nuestro sistema, -
siendo solo motivo de abundantes discusiones de corte doctrina-
rio sin que en realidad se haya propuesto de manera formal a --
través de los representantes del poder legislativo o cualquier -
otro, la modificación objetiva a la realidad funcional de nues-
tro poder judicial federal.

2.- LEYES ORDINARIAS O SECUNDARIAS.

"La ley es una disposición o mandato imperativo, de carácter general imperativo y permanente, provista de una sanción política, en materia de interés común; elaborada, promulgada y publicada - por los órganos que tienen constitucionalmente atribuido el poder legislativo, federal o local según su competencia, e inspirados en propósitos de justicia social". (14)

Santo Tomás definió a la ley como la ordenación de la razón hacia el bien común, promulgada por quien tiene el cuidado de la comunidad.

La ley para León Duguit es "Todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla de derecho objetivo". (15)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que "Es - carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta, es decir, que deben contener una disposición que no - desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esa aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona a todos los casos

(14) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, Décima Cuarta edición, Méx. 1986, pág. 173.

(15) Duguit León. Derecho Constitucional, Tomo II, pág. 268. Citado por Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa Vigésima Quinta edición, Méx. 1986, pág. 42.

idénticos al que provienen en tanto no sean abrogadas. Una ley que carece de estos caracteres va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional, y aún deja de ser una disposición legislativa en el sentido material puesto que le falta algo que pertenece a su esencia". (16)

Algunos autores han llegado a afirmar que el carácter de generalidad de las leyes se contraría cuando se expiden por un tiempo determinado, ya que esto implica una limitación de los casos a los cuales va a regir.

Otros no opinan así al expresar que siendo el derecho un fenómeno social que debe variar con el desarrollo de la civilización y el cambio de las necesidades colectivas, la ley sin perder su generalidad tiene que ir variando con la evolución del derecho.

En nuestra legislación encontramos leyes en las que concurren, sin contrariarse, los caracteres de periodicidad y generalidad como las leyes de ingresos y egresos de la Federación las que son por un año.

La generalidad de la ley debe estimarse como la esencia de la función legislativa al grado de que como una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes que es el fundamento del principio de generalidad establecido en el artículo 13 de nues

(16) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia 1917-1965, Pleno Tesis 17.

tra Constitución que establece: "nadie puede ser juzgado por las leyes privativas" esto es por leyes que no sean generales. En consecuencia que la ley produce una situación jurídica general abstracta impersonal y permanente, los derechos que otorga y las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, pudiendo ser modificada por otra ley. Una característica más de la ley es su imperatividad, lo que implica la orden de someterse a sus disposiciones.

Según Laband, "el legislador puede tomar el pensamiento jurídico de donde saldrá la ley, sea el derecho consuetudinario, sea el derecho de un estado extranjero, sea la ciencia etc, por el contrario la orden de obedecer la ley emana necesariamente del Estado, pues es una manifestación del poder soberano". (17)

El carácter imperativo de la ley es inherente a la propia naturaleza de la misma, ya que tanto los particulares como el Estado mismo deberán someterse a ella.

Por una parte el Estado debe restringir su actuación o actividad autolimitandose o sujetándose a las normas de derecho que él mismo formula, por su parte, los gobernados tienen la obligación de abstenerse de conductas ilegales es decir, aquellas que son contrarias a lo dispuesto por el derecho.

(17) Laband Paul, Le Droit Public De L'Empire Alleman' Traduc. Fran, Paris. 1900-1904. pág. 54, 58, citado por Gabino Fraga --- Op. cit. pág. 44.

En este orden de ideas, además del carácter general e imperativo de la ley, esta debe tener medios adecuados que garanticen su cumplimiento, es decir, la ley debe tener una sanción.

Si la ley no se cumple voluntariamente, se crea la necesidad -- que el poder público intervenga e imponga una sanción para su cumplimiento forzoso. La sanción de la ley es variable, puede consistir en una coacción material como ocurre tratándose de -- las leyes penales; en otros casos no es adecuada la coacción -- material, y la sanción reviste otro carácter que viene a ser el de la sanción jurídica, como es la invalidez que afecta los actos realizados contra el contenido de las leyes prohibitivas, o en otros casos tener ambas sanciones como sería la Responsabilidad Civil.

La función de elaborar leyes corresponde al Congreso de la Unión compuesto por la Cámara de Diputados y de Senadores. Como veremos adelante es facultad exclusiva del Congreso la elaboración de las leyes y corresponde al Ejecutivo su promulgación y -- aplicación. En cuanto a la ley ordinaria tenemos que esta es -- elaborada por el Poder Constituido, es decir, por el Congreso -- en funciones, en tanto que la ley fundamental Constitución, corresponde su elaboración al Constituyente en este caso al de -- 1917. Además de la ley primaria o fundamental que viene a ser -- nuestra Constitución Política y de la secundaria que como ya -- quedó asentado en el párrafo anterior es la que expide el Con--

greso de la Unión en funciones, se ha creado la idea de que existe otro tipo de leyes tales como la orgánica y la reglamentaria, al respecto creo que la única diferencia entre la ordinaria, orgánica y reglamentaria viene a ser su nominación, ya que tienen un mismo móvil dentro de la escala jerárquica de las normas.

Al respecto Gabino Fraga comenta que lo que más puede permitirse para no destruir la terminología es considerar a las leyes orgánicas y a las reglamentarias, como especies dentro del género "leyes ordinarias" y aplicar respectivamente esas denominaciones a las normas que regulan la formación y funcionamiento del Poder Público, que concretan y desarrollan bases establecidas en la Constitución.

En cuanto a la denominación de ley orgánica, esta únicamente -- se va a referir al objeto de la ley que es el de organizar determinada institución u órgano de poder, en tanto que la reglamentaria viene a desarrollar y concretar lo dispuesto en otra -- de carácter superior, encontrándose en ambas, diversidad de contenido pero no de forma, ya que las dos emanan del mismo Poder Legislativo.

Como un ejemplo de cada ley, podemos citar la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

La ley secundaria es también ordinaria, tiene como objetivo o -

función desarrollar, acrecentar o desdoblar en forma amplia el contenido de la Constitución y no tan detallada como lo hace el reglamento. Va a desplegar los principios consagrados en la -- Constitución por el Poder Constituyente, en base a las propuestas que sean presentadas por las Cámaras o bien por el Poder -- Ejecutivo en base a las fracciones I, II, III, del artículo 71 constitucional. En cuanto al proceso legislativo lo encontramos fundamentado en los artículos 71 y 72 constitucionales.

Aplicase más específicamente a los de carácter político o gubernativo". (20)

Para Marienhoff "Decreto es toda decisión o mandamiento de autoridad superior, de un poder u órgano administrativo en especial del jefe de Estado". (21)

Para Cabanellas "Decreto por antonomasia significa la resolución o reglamentación que el Poder Ejecutivo con la firma del jefe de Estado, dicta acerca de toda materia que no sea obligatoria la forma de ley, pero siempre que su importancia o permanencia rebasa la esfera de las simples órdenes, circulares, etc., constituye así la expresión de potestad reglamentaria -- del gobierno". (22)

Se pueden distinguir tres tipos de Decretos: Judiciales, Legislativos y Administrativos.

Conforme al artículo 79 fracción I del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, los decretos judiciales son

(20) Real Academia Española, Dicc. 18ava. edición, Edit. Espasa-Calpe, Madrid 1956.

(21) Marienhoff S. Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Glem, Buenos Aires 1965, T I, pág. 224.

(22) Cabanellas Guillermo, Dicc. de Derecho Usual, Edición Arayú, Editorial de Palma Buenos Aires 1953. Citado por Acosta -- Romero Miguel. Op. Cit. pág. 499.

son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso civil; en este mismo sentido los artículos 89 y 90 del propio ordenamiento y en el 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, señalan que las resoluciones judiciales son decretos, autos y sentencias y los decretos son simples resoluciones de trámite.

En cuanto a los Decretos Legislativos, los artículos 70 y 72 de la Constitución señalan que todas las resoluciones del Congreso de la Unión, tendrán el carácter de Ley o Decreto, así también que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas .

El jurista Miguel Acosta Romero distingue entre ley y decreto, diciendo que la ley crea situaciones jurídicas generales y el decreto situaciones jurídicas concretas, agrega que en México la práctica administrativa y legislativa indistintamente llama decretos a las leyes, a los actos del Congreso que no sean leyes, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos o a los que crean una situación jurídica.

Por lo que se refiere a los decretos administrativos, la Constitución vigente, hace referencia a decretos del Poder Ejecutivo en los artículos 71 y 92. " Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República.

II.- ...".

"Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo, a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidas".

También la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - se refiere a este tipo de decretos en su artículo 13 al señalar "los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las -- mismas".

De lo anteriormente expuesto podemos definir al decreto como -- una decisión o mandamiento del Poder ejecutivo que crea una situación jurídica concreta individual, obligatoria, acerca de toda materia que no este reservada a la ley y que va a estar debajo del reglamento o va a completar este, requiriendo para su observancia de un requisito formal consistente en su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El decreto administrativo va a ser al igual que el reglamento, las circulares y los acuerdos, un medio para cumplir y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, y su base legal - es la fracción I del artículo 89 constitucional.

4.- REGLAMENTOS.

El reglamento es definido por el ilustre maestro Andrés Serra - Rojas, como "el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas -- por la Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo". (23)

Por su parte el Doctor en Derecho Gabino Fraga, define al reglamento como "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia, y que tiene por objeto facilitar -- la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder legislativo". (24)

Ambos tratadistas justifican la atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo, para aligerar la tarea del Poder Legislativo, relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes, para facilitar su mejor ejecución teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo, puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley;

(23) Serra Rojas Andrés, Op. Cit. pág. 189.

(24) Gabino Fraga, Op. Cit. pág. 104.

además de que existen mayores facilidades para la modificación de los reglamentos.

El uso de la facultad reglamentaria permite que el reglamento se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicado, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, ya que este tiene procedimientos más complicados y períodos reducidos de funcionamiento.

El reglamento va a desarrollar los principios que la ley establece; la ley es permanente mientras que el reglamento varía según las circunstancias del acontecer, se va actualizando conforme lo demandan las necesidades; la ley ordena mientras que el reglamento obedece.

En el reglamento se van a desenvolver los principios de la ley, a fijar los pormenores que directamente derivan de sus preceptos.

Según Serra Rojas "el Presidente como Jefe supremo de la Administración Federal, dispone y resuelve lo conveniente para el buen despacho de ella. Por de contado se entiende que los reglamentos y demás disposiciones del Ejecutivo no han de contrariar la ley, puesto que tienen que proveer a su exacta observancia". (25)

(25) Serra Rojas Andrés, OP. Cit. pág. 200.

Conforme al principio de supremacía de la ley o principio de legalidad, todas las disposiciones, en este caso los reglamentos, deben emitirse previa observancia y apego a lo dispuesto en la ley, para no desarticular con nuestro sistema constitucional. Este principio lo encontramos plasmado en el artículo 72 fracción f de nuestra Constitución al establecer que la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. El reglamento deriva de la facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República, que tiene su antecedente en otras Constituciones que son precedentes de la que nos rige.

El artículo 85, fracción I de la Constitución de 1857, es igual al artículo 89 fracción I de la Constitución de 1917.

Este precepto fué discutido en la sesión del Congreso Constituyente del día 17 de octubre de 1856. Se dió lectura a la fracción I del artículo 85 del proyecto y se suscitó esta discusión, que es interesante sobre el concepto de ejecución:

" el señor Barbachano porpone que se añada la obligación de hacer ejecutar las leyes. El señor Guzmán creé innecesaria la adición porque ejecutar quiere decir vigilar la ejecución de la ley ". (26)

La facultad reglamentaria consagrada en el artículo 89 frac---

ción I de nuestra Constitución, es sin duda el fundamento legal, bajo el cual el Presidente de la República tiene la facultad de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes. Aunque de la lectura del párrafo que contiene la fracción I del artículo 89 de la Constitución, no se traduce la facultad que se comenta, es considerada tanto por los diversos tratadistas de derecho administrativo y constitucional, como en las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el fundamento legal que atribuye al Presidente de la República, la facultad de expedir reglamentos en la esfera de la Administración Pública, siempre y cuando éstos se sujeten a las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Al respecto señala el doctor Gabino Fraga en su tratado de Derecho Administrativo que "en dicha fracción se encuentran tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutarlas y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Atendiendo el concepto de Mariano Coronado tenemos que la promulgación "es el acto por el cual el Jefe del Ejecutivo, testifica al cuerpo social la existencia de la Ley y ordena su ejecución".

(27)

(27) Mariano Coronado. Elementos de Derecho Constitucional, Guadalajara Méx., citado por Serra Rojas Andrés, Op. Cit. pág. 200

De lo anterior entendemos como la promulgación el acto por el - que el Ejecutivo autoriza y publica la Ley expedida por el Congreso de la Unión. Por cuanto hace a la ejecución tenemos que corresponde al Ejecutivo vigilar que las disposiciones legales una vez que se encuentren en vigor, sean ejecutadas por medio de actos materiales o jurídicos y aplicadas a quienes van dirigidas. En cuanto a la tercera facultad, hace referencia al sentido gramatical de la palabra "proveer", que es el poner los - medios adecuados para un fin, en el caso, es facilitar la ejecución de las leyes.

Dice Gabino Fraga que analizando las circunstancias en que las leyes deben ejecutarse, se tendrá que es necesario para que -- haya una exacta observancia, desenvolver sus lineamientos para adecuarlos a la práctica en que se van a aplicar.

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez no acepta la interpretación anterior sobre la fracción I del artículo 89 constitucional y dice que como está redactada "ejecutar las leyes -- proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, significa que se trata de una única facultad -ejecutar leyes- pues el resto de la expresión no significa sino el modo como - debe hacerse uso de dicha facultad proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. La importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute. De esta

suerte ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de derecho consuetudinario, que viene a llenar el vacfo, que inexplicablemente dejaron los constituyentes del 57 y 17. Hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro derecho a la facultad reglamentaria" (28)

Como se puede observar, la facultad reglamentaria aún cuando no se establece de manera expresa en nuestra Constitución, sí existe tácitamente en ella, en su artículo 92, además de la interpretación constitucional que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hay quienes sostienen que independientemente de los reglamentos establecidos en la Constitución, artículo 89 fracción I, o sea aquellos que van a pormenorizar el contenido de las leyes elaboradas por el congreso de la Unión, existen los reglamentos autónomos, que son aquellos que crean una situación jurídica general, que son expedidos directamente por el Ejecutivo -- sin subordinación a la ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha sustentado que -- "en nuestro régimen legal, no están proscritos los reglamentos

(28) Felipe Tena Ramírez, Op. Cit. pág. 467.

autónomos, como pueden citarse, por vía de ejemplo: Los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, que encajan perfectamente en tal denominación y que sin embargo nadie pone en duda su obligatoriedad, ni tampoco puede tachárseles de inconstitucionales". (29)

Como un ejemplo de posible comprensión del reglamento autónomo lo tenemos en el artículo 21 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que establece lo siguiente:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso".

Para el doctor Andrés Serra Rojas, este precepto constitucional no faculta a la autoridad administrativa para la expedición de reglamentos gubernativos y de policía sin sujeción a ninguna -

(29) Suprema Corte de Justicia, Tomo 88, pág. 2138.

ley. Menciona que no hay ningún elemento que nos haga suponer - que el propósito de ese mandato constitucional, sea el de eliminar la expedición de leyes gubernativas y de policfa.

Sin embargo Gabino Fraga, al referirse a este mismo precepto - dice que un caso en el cual se puede abrigar duda de si la - - Constitución hace excepción al principio de legalidad, es el - contenido del artículo 21 de la propia Constitución. Transcribe parte del artículo 21 en forma literal para después mencionar que ahí se habla de la existencia de reglamentos gubernativos y de policfa y de la aplicación de las penas por la infracción de dichos reglamentos pero sin que haga alusión a las leyes que esos reglamentos deban referirse.

Los excesos que se cometían por parte de la autoridad administrativa trataron de suprimirse con las limitaciones impuestas_ por ese artículo y para hacerlo se separó la competencia de la autoridad judicial de la que debe corresponder a la autoridad.. administrativa. Se dejó para la autoridad judicial la imposición de penas y para la administrativa el castigo de las in---fracciones a los reglamentos gubernativos y de policfa, sin -- que exceda de multa o arresto hasta por 36 horas.

De ahí se desprende que estos reglamentos gubernativos y de policía pueden regular el buen gobierno y la policfa de las po---blaciones, sin que necesariamente se refiera a una ley.

Concluye Gabino Fraga que fuera del caso tratado, en donde hay

una base constitucional que consigna la excepción expresa al principio de la fracción I del artículo 89, deben estimarse --proscritos los reglamentos autónomos.

Esta discrepancia queda aclarada y resuelta con la promulgación de la ley sobre justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno del distrito federal, con fecha 13 de enero de 1984. Al referirse a ésta ley el doctor Andres Serra Rojas comenta -- con anterioridad y por falta de una ley ordinaria el régimen -- de policía y de gobierno mencionado llevó a tantas y tan frecuentes arbitrariedades dice con cuanta frecuencia en las cárceles de la ciudad se aplicó el arresto de quince días y vuelta para mantener indefinidamente detenida a una persona, que -- era necesario mantener el ejercicio de los derechos humanos -- fundamentales.

Ahora solo resta a los legisladores de los Estados expedir sus correspondientes leyes de policía y buen gobierno.

En cuanto a la naturaleza jurídica Melberg Carré autor citado por Gabino Fraga sostiene que "el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo no solo porque emana de la autoridad administrativa sino principalmente porque es en si -- un acto de ejecución de las leyes, es decir un acto de función administrativa, tal como esta función es definida por la Constitución". (29)

(29) Carré Melberg, Op. Cit., T I, pág. 630 citado por Gabino Fraga op. Cit. pág. 105.

Gabino Fraga' comenta que la anterior teoría puede ser objetada porque considera al acto reglamentario como un acto de ejecución de leyes, sin tener en cuenta que el reglamento más que un acto directo de ejecución es el medio para llegar a dicha ejecución. Además afirmando simplemente que el reglamento es en sí un acto de ejecución de la ley, deja pendiente de resolver el problema de cual es la naturaleza jurídica de las consecuencias que produce el acto reglamentario.

Gabino Fraga menciona que la teoría a la cual se adhiere establece "que desde el punto de vista formal se considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que desde el punto de vista material identifica al reglamento con la ley, porque en este se encuentran los mismos caracteres que en aquél.
(31)

Al comentar la naturaleza jurídica del reglamento García Enterría establece " que la doctrina considera al reglamento como un acto de administración no así como un acto administrativo, cuyo lugar se encuentra siempre y solo en el campo de las fuentes del derecho administrativo" (32)

Para otros autores el reglamento es un acto de la administra---

(31) Gabino Fraga, Op. Cit. pág. 106.

(32) García Enterría, citado por Serra Rojas Andrés Op. Cit. -- pág. 197.

ción sujeto al derecho administrativo sometido al principio de legalidad y fiscalizable en la vía contenciosa administrativa. Desde el particular punto de vista, una diferencia que destaca entre la ley y el reglamento es que mientras la ley se expide por el Congreso de la Unión, el reglamento es expedido por el Presidente de la República. Otra diferencia es que la ley tiene plena validez sin necesidad de la existencia del reglamento en tanto el reglamento no puede tener vida sin la existencia de la ley cuyos preceptos y principios van a ser desarrollados por el reglamento, ya que este se encuentra subordinado a aquella.

Una diferencia más es que existen materias que competen exclusivamente a la ley, y consecuentemente el reglamento no tiene esa facultad. Una última diferencia radica en lo que se refiere a la modificación y derogación de estas normas, así tenemos que mientras que la ley en su modificación y derogación requiere conforme al artículo 72 constitucional fracc. f de las mismas formalidades que se observaron para su aprobación, el reglamento va a ser modificado o derogado por otra disposición del mismo carácter.

5.- CIRCULARES.

Después de haber analizado el reglamento pasaremos a tratar -- los aspectos más sobresalientes de la circular, resaltando las coincidencias y diferencias con el reglamento.

Andrés Serra Rojas define a la circular como "una comunicación dirigida por una autoridad superior a una inferior sobre el -- mismo tema y con el mismo propósito". (33)

Complementa la anterior definición al señalar que "es el procedimiento empleado por las autoridades superiores para transmitir a las inferiores sus instrucciones o decisiones". (34)

Miguel Acosta Romero define a la circular como "un concepto -- genérico, que puede abarcar tanto a las autoridades como a los particulares que generalmente contienen un conjunto de disposi ciones de carácter interno dirigidas por los órganos superio-- res hacia los inferiores para especificar interpretación de -- normas, de acuerdos de decisiones o procedimientos". (35)

Explica que en consecuencia de no ser precisada por la doctrina, la circular es muy variable y a veces constituye un verdadero reglamento de la ley, en cuyo caso desde un punto de vista substancial, la naturaleza de las circulares sería reglamen taria.

(33,34) Serra Rojas Andrés, Op. Cit. pág. 210.

(35) Acosta Romero, Op. Cit. pág.501.

Gabino Fraga considera que la circular contiene disposiciones de la misma naturaleza que el reglamento y en esto solo hay una diferencia en cuanto a su forma, pero no en cuanto a su esencia, por lo tanto la circular contiene únicamente simples explicaciones dirigidas a los funcionarios, principios teóricos o prácticos que aseguran el buen funcionamiento de la organización administrativa.

Las circulares tienen la característica de ser abstractas y obligatorias para los subordinados, sin tener la peculiaridad del reglamento.

En cuanto a la observancia de los particulares, estas se consideran obligatorias si son publicadas en el Diario Oficial de la Federación y si no van más allá del espíritu de la ley.

Las circulares suelen expresar el criterio jurídico o la interpretación de quienes se encargan de la administración pública respecto de las leyes o reglamentos.

Hijas menores de las leyes y de las disposiciones reglamentarias son las circulares.

El mismo riesgo que corre el reglamento, el decreto y el acuerdo cuando buscan reglamentar una ley y se exceden de su papel propio, ocurre con las circulares.

Se acepta en la doctrina, en la práctica administrativa y en las sentencias de los tribunales que las circulares pueden ser

verdaderas disposiciones reglamentarias o sea normas de carácter general, abstracto y obligatorio, pero que también pueden limitarse a decisiones u ordenes administrativas.

En el caso de los tribunales, exigen que las circulares se publiquen en el Diario Oficial, a fin de que produzcan sus efectos generales.

Es costumbre que las circulares las expidan los titulares de las Secretarías de Estado, los Subsecretarios o el Oficial Mayor e inclusive los Directores Generales.

Lo hacen comunmente para precisar el sentido o el alcance de un precepto, de una ley o un reglamento para señalar procedimientos o trámites que hagan posible la aplicación o cumplimiento, o bien para dictar ordenes a funcionarios y empleados públicos o bien para dar avisos a particulares.

Las circulares son actos materiales, pero pueden tener alcance jurídico ya revistiendo la forma de un reglamento o bien interinándose en el desenvolvimiento y resolución de un negocio administrativo.

Derivan de las facultades de decisión y mando de los órganos superiores dentro de la relación de jerarquía hacia los inferiores.

Según Marfa Diez "las circulares se fundan en la potestad jerárquica de los superiores administrativos en el poder que tie

nen estos de imponer a sus subordinados la interpretación que deban dar a las leyes que rigen los servicios públicos y fijan la competencia de los funcionarios". (36)

No requiere la circular por lo regular de forma determinada, ni requisito de publicidad. Su forma es escrita, algunas veces va dirigida a los interesados por correo. Teóricamente la circular debe estar subordinada formal y legalmente a la ley y al reglamento.

Una disposición de carácter secundario que otorga facultad a las autoridades fiscales a expedir circulares de manera interpretativa solamente, ya que en forma expresa no lo dice, la encontramos en el Código Fiscal de la Federación que en su artículo 35 ordena: "Los funcionarios fiscales facultados debidamente, podrán dar a conocer a las diversas dependencias el criterio que deberán seguir en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales, sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación".

Conforme a este precepto es indiscutible la facultad que otorga la ley a los funcionarios fiscales para expedir circulares sobre los criterios de aplicación en cuanto a las normas fiscales. Vemos que las circulares pueden tener el mismo carácter que el

(36) Manuel María Díez, citado por Acosta Romero Miguel, Op. Cit. pág. 501 y 502.

reglamento o algunas veces pueden consistir solamente en actos internos sin consecuencia jurídica para los particulares.

Es importante recordar que la historia de las circulares en la vida de la Administración Pública Federal, no ha sido del todo positiva. Por diversos motivos han adquirido la fama bien ganada, de ser actos inconstitucionales, pues han servido para remendar y corregir las lagunas de las leyes y los reglamentos - saliendo del marco preestablecido en la ley o en los reglamentos.

En lo relativo a las circulares la Suprema Corte de Justicia - de la Nación ha establecido diversos criterios jurisprudenciales que a continuación paso a transcribir:

"Las circulares no tienen el carácter de reglamento gubernativo de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares por su propia naturaleza son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen inferior de las oficinas o sobre su funcionamiento con relación al público o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes, pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aun cuando una circular tuviera el caso de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriera fuerza deberá ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial

de la Federación, puesto que las leyes y reglamentos solo pueden obligar cuando son debidamente expedidas, publicadas y promulgadas como lo manda la Constitución. También podrá aceptarse que el contexto de una circular obliga a determinado individuo si le ha sido notificado personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios". (37)

"Las circulares no pueden ser tenidas como ley y los actos de las autoridades que se funden en aquellas importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales". (38)

"Es de explorado derecho que las circulares no pueden modificar las disposiciones de una ley, siendo su objeto unicamente aclararlas o reglamentarlas, por lo tanto no pueden considerarse como obligatorias ni modificatorias de una ley." (39)

(37) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo -- XXXVIII, pág. 471. Cfa. Imperio.

(38) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo -- VII, pág. 1137 Arias Vda. de Ramírez. Tomo XVII, pág. 113 Sánchez Aldana Antonia. Tomo XVIII pág. 75 Gómez Ochoa y Cfa. Tomo XIX pág. 1115 Archivo de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice 1917-1965. Tercera Parte, segunda sa la.

(39) Semanario Judicial, Quinta Epoca, Tomo XVI, pág. 1113. Sán

Para concluir con este punto, tenemos que las circulares son meramente instrucciones o interpretaciones emitidas por el superior jerárquico, sobre la interpretación o el criterio que se sostiene sobre las leyes o bien sobre los reglamentos.

Ahora bien cuando estas van dirigidas a los particulares, deberán contener los requisitos de su publicación en el Diario -- Oficial de la Federación o bien ser notificadas en forma personal a los particulares.

Cuando las circulares van más allá del contenido ó del espíritu de la ley o del reglamento, tenemos que van a ser violatorias de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 -- constitucionales.

chez Aldana Antonia.

6.- ACUERDOS.

La etimología de la palabra acuerdo proviene del latín ADCORDEM que significa, en general, idea de unidad en las voluntades, con cierto o conformidad de ellas.

Acosta Romero lo define como "La reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben tomar en casos concretos, en este supuesto el acuerdo se celebra periódicamente".(40) Es también la decisión de un órgano superior en asuntos de su -- competencia que hace saber generalmente por escrito al inferior.

Al hacer referencia a los acuerdos Serra Rojas señala que son -- una decisión u orden de autoridad. Que en derecho administrativo son una resolución unilateral, de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria.

En ambos conceptos encontramos semejanza con el concepto de circular ya que ambos van a ser medio para hacer llegar instrucciones de los superiores a los inferiores, generalmente para cubrir las lagunas que hubieran dejado las leyes o los reglamentos y -- requerirán para su observancia de su publicación en el Diario -- Oficial de la Federación.

El artículo 92 de nuestra Constitución vigente, señala que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, de

(40) Acosta Romero Miguel, Op. Cit. pág.504.

berán estar firmadas por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos.

CAPITULO II

CAPITULO II

MARCO JURIDICO EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO.1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, conforme lo establece el artículo 73 fracción XXIX-C expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Fué en 1976, cuando se adicionó el artículo 73 constitucional otorgando facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de desarrollo urbano. Así también se adicionó el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en base a la estrecha relación que guardan ambos preceptos.

Es importante señalar el alcance de dicha facultad legislativa por estar directamente vinculada a lo que señala el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución que establece: "La Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, -- así como el de regular el aprovechamiento, en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medi-

das necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular, la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;..."

En cuanto al término modalidad a la propiedad privada, dice la Suprema Corte que "debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la forma jurídica de la propiedad, son pues, dos elementos los que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento exige -- que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin -- especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que opere en virtud de la modalidad, implica una limitación, extinción o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación."

"El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que -- aquella produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad --

privada, consisten en una extinción parcial de los atributos - del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, - de todas las facultades inherentes a la extensión actual del - derecho. (1)

La propia Suprema Corte ha hecho la distinción entre modalidad a la propiedad y la expropiación u ocupación de inmuebles por causa de utilidad pública señalando que el Estado al expropiar, reconoce la existencia de un régimen de propiedad privada, que no altera la expropiación y, antes bien, la respeta por medio de la indemnización que paga al expropiado y la razón jurídica "propiedad como dice Gendín, es substituida por la razón jurídica "indemnización". Así es que vista desde sus consecuencias, la expropiación se caracteriza por la substitución del dominio o del uso de una cosa, por la percepción de la indemnización correlativa, Ahora bien, precisados los conceptos de modalidad a la propiedad privada y de expropiación, las diferencias que las separan son fácilmente perceptibles, pues la primera (modalidad) supone una restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente y la segunda (expropiación), implica la transmisión de derechos sobre un bien concreto mediante la intervención del estado, del expropiado, a la entidad, corporación o su

(1) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo L, Segunda Parte, págs. 2568 y 2569.

jetos beneficiados. La modalidad se traduce en una extinción parcial de las facultades del propietario; la expropiación importa la substitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización; en aquella (la modalidad), la supresión de facultades parciales del propietario, se verifica sin contraprestación alguna, en esta (la expropiación) se compensan los perjuicios ocasionados mediante el pago del valor de los derechos lesionados, o lo que es lo mismo, en la modalidad, la restricción del derecho de propiedad se verifica sin indemnización y, en cambio la expropiación sólo es legítima cuando media la indemnización correspondiente.

Aquí vemos que los cambios a la propiedad van a ser elaborados mediante una disposición general por el Congreso de la Unión, esto es por una ley que va a modificar mediante una limitación o transformación, el propio derecho de propiedad. Cabe subrayar que solamente le corresponde al Congreso conforme lo establece la Constitución, elaborar las normas generales sobre asentamientos humanos.

Lo antes expuesto es basado en que lo concerniente a Asentamientos Humanos se ha federalizado por las reformas introducidas al artículo 27 constitucional, al considerarse mediante ellas que corresponde tal competencia a la Nación. Dicho de otra manera es a la Nación Mexicana a la que incumbe la realización de los obje

tivos plasmados en el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Constitución. "Siendo evidente que la Nación, como unidad social equivalente a la totalidad del pueblo mexicano, está representada en el orden legislativo por el Congreso de la Unión". (2)

Al referirse al artículo 27 Constitucional, el insigne Maestro Ignacio Burgoa expresa que existen en este precepto los siguientes derechos nacionales:

1. Decretar imprescriptiblemente, las modalidades que se basen en el interés público para la propiedad privada.
2. Regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación (se entiende individual o colectiva) para beneficiar el interés social, mediante la distribución equitativa de la riqueza pública y su conservación.
3. Lograr el desarrollo equilibrado del país.
4. Obtener el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior a través de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, bosques y aguas, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la funda-

(2) Burgoa Orihuela Ignacio, Op. Cit. pág. 661.

ción, conservación; mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Primeramente tenemos como ha quedado expresado anteriormente, que la facultad de expedir leyes sobre desarrollo urbano corresponde únicamente al Congreso de la Unión, y no es una facultad que pueda delegarse en la Asamblea de Representantes ni en los Congresos Locales, o en los Ayuntamientos.

La representación Federal la tiene solamente el Congreso de la Unión y no las Legislaturas Locales, no el Presidente de la República, ni mucho menos los Ayuntamientos Municipales, por ende, la falta de facultades de las Legislaturas, Presidente de la República y Ayuntamientos hace que éstos se encuentren imposibilitados para dictar leyes, en nombre de la Nación, en materia de asentamientos humanos.

2.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Las disposiciones de esta Ley, son de orden público e interés social.

Esto es que a las personas a quienes beneficia, no pueden renunciar a los beneficios que se conceden en ella.

Entre sus objetivos principales están el establecer la concurrencia entre la Federación, Municipios, Entidades Federativas para regular los Asentamientos Humanos; normar el crecimiento, conservación de los centros de población; el definir a través

del Estado los principios para que éste establezca provisiones, usos, reservas y destinos.

Para el manejo y conocimiento de los anteriores conceptos pasaremos a definirlos como sigue:

ASENTAMIENTO HUMANO. Es la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

CENTRO DE POBLACION. Es el área urbana ocupada por las instalaciones necesarias para su vida normal, las que se reservan a su expansión; las constituidas por elementos naturales que cumplan una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos.

ZONIFICACION. Es la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; la determinación de los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas dentro de las áreas a que se refiere la fracción anterior; la reglamentación de usos, destinos, reservas a través de las declaratorias correspondientes.

Aquí la ley señala que las determinaciones antes relacionadas deberán incluirse en los planes y programas de desarrollo urba-

no municipal.

PROVISIONES. Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

USOS. Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población.

RESERVAS. Son las áreas de un centro de población que serán -- utilizadas para su futuro crecimiento.

DESTINOS. Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.

Se establece que las declaratorias de usos, reservas y destinos que elabore el Legislativo Estatal o en su caso, el Ejecutivo Federal deberán derivarse de los planes y programas municipales de desarrollo urbano. En ningún caso podrán expedirse dichas declaratorias en contra de los planes y programas antes señalados.

Tiene como objeto el ordenar y regular los asentamientos humanos para mejorar las condiciones de vida tanto de las ciudades como del campo; ordenación que se instrumentará aprovechando los elementos naturales susceptibles de apropiación, distribuyendo equitativamente la riqueza.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tienen como objeto mejorar las condiciones de vida de la población -- a través de la descongestión de las ciudades saturadas, el cre

cimiento armonioso del país, distribuyendo de manera proporcional los centros de población, interrelacionando de manera socio económica las ciudades y así lograr un mejor nivel de vida de los mexicanos.

Se previene que esta ordenación y regulación se lleve a cabo -- mediante los siguientes programas:

Programa Sectorial de Desarrollo Urbano.

Programas Estatales de Desarrollo Urbano conforme a las leyes -- locales.

Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas establecidos en la -- fracción VI del Artículo 115 Constitucional.

En el capítulo segundo de la Ley a la que estoy haciendo refe-- rencia, se plasman las atribuciones que en materia de asenta-- mientos humanos tiene el Estado, atribuciones que serán ejerci-- das de manera concurrente con las autoridades municipales, de -- entidades federativas y de la Federación.

Aquí entendemos a la concurrencia, como la coincidencia, el con-- curso, la cooperación que se deberán prestar las autoridades -- gubernamentales de los diferentes lugares del país para conser-- var similitud en el campo del desarrollo urbano estando atento a las necesidades de cada centro urbano.

Es obligación de las autoridades de las entidades federativas -- de los Municipios y de la Federación, cumplir dentro de su com-- petencia con los planes y programas correspondientes, enten---

diéndose únicamente por concurrencia dice Burgoa:

"La aplicación de la legislación federal que expida el Congreso de la Unión atendiendo a la facultad que le confiere la Constitución; y no en autorizar a las legislaturas en los Estados y - mucho menos a los ayuntamientos municipales para elaborar leyes en materia de asentamientos humanos". (3)

Al referirme al Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, cabe señalar que éste deberá sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo, siendo competencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Elaborado y revisado deberá presentarse para su aprobación ante el Presidente de la República y una vez autorizado será ejecutado por la propia Secretaría.

Como se puede observar, de lo asentado anteriormente, el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, no se elabora conforme a lo previsto por la propia ley, es decir, consultando a los grupos_ aunque la consulta no se especifica de qué manera se realizará, ya que la consulta se puede dar mediante un referendum, u otra_ forma que la ley contemple, en este caso no se menciona y mucho menos se cumple con el contenido del artículo 6° que señala la_ obligación de las autoridades de promover la participación so-- cial.

(3) Burgoa Orihuela Ignacio, Op. Cit. pág. 661.

Por otra parte, la Ley General de Desarrollo Urbano en su artículo 16 dice que es competencia de los poderes de las entidades federativas en este caso del Congreso Local:

Expedir la Ley Estatal de Desarrollo Urbano (situación como vimos anteriormente no es posible), a fin de cumplir con el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y con las fracciones V y VI del 115 del mismo ordenamiento. Además señala también como su competencia la elaboración, revisión y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano; prohíbe la publicación de cualquier programa o plan municipal que no haya sido previamente aprobado por el Ayuntamiento respectivo; otra facultad es coordinar como órgano legislativo los planes y programas de desarrollo urbano en su entidad; expedir las normas para la formulación aprobación de los planes o programas municipales y la administración de la zonificación urbana por parte de las autoridades municipales; y finalmente expedir decretos que procedan sobre fundación de centros de población; establecer los procedimientos para la expedición de los decretos y resoluciones administrativas referentes a la ordenación del desarrollo urbano estableciendo penalidades e infracciones a los transgresores de los programas y planes que se elaboren.

Al Ejecutivo Local únicamente lo faculta para tomar participación que le asignen las leyes de sus respectivos Estados en la revisión sobre ejecución, de los planes y programas de desa-

rollo urbano. Aquí también se hace referencia a la promoción de la participación de los grupos sociales de la localidad.

Como podemos ver, las facultades concedidas primeramente a los - Congresos Locales y después al Ejecutivo, son distintas.

Creo que efectivamente es competencia del Congreso como representantes del pueblo, a él debe corresponder el fijar las bases para la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano y al ejecutivo hacer la revisión lo que equivaldría a su aprobación, publicación y en consecuencia le corresponde el vigilar su ejecución.

No sucede así en nuestra ciudad, residencia de los Poderes de la Nación, en donde lejos de la representación popular que es la Cámara de Diputados, y de la Asamblea de Representantes de la Ciudad de México, está el expedir no sólo los planes parciales de desarrollo urbano, sino también el legislar sobre la cuestión de zonificación y lo referente a usos, destinos, reservas, quedando esta facultad en funcionarios menores del Departamento del Distrito Federal.

En relación a el artículo 16 el inciso A), señala que es competencia de las legislaturas de los Estados:

"... IV. Establecer los procedimientos para la expedición de decretos y de resoluciones administrativas referentes a la ordenación del desarrollo urbano...."

Esta facultad desde mi punto de vista debe corresponder en par-

te al Ejecutivo Local ya que los actos de la administración son propios de ese Poder.

Entre las facultades de los ayuntamientos la Ley establece principalmente, el formular, aprobar y administrar los planes y programas municipales de desarrollo urbano, enviar los planes y programas para su publicación al Gobernador de la Entidad según lo establezca la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente; administrar la zonificación urbana conforme a los planes y programas autorizados y aprobar las declaratorias para su posterior publicación por el Gobierno Estatal; celebrar con la Federación, las entidades federativas y con otros municipios los convenios sobre la materia; otorgar o negar las autorizaciones y licencias de construcción, fraccionamiento, subdivisiones, fusiones y relotificaciones, de acuerdo con las leyes, planes, programas y declaratorias en vigor; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra y entre otras participar en el manejo, creación y administración de las reservas territoriales.

En materia de desarrollo urbano, por lo que toca a facultades tales como la planificación, programación, autorización, administración, sin duda una de las autoridades con más amplias facultades que la Ley establece, son los ayuntamientos, ya que como quedó expresado anteriormente, a ellos corresponde la elaboración, aprobación y administración de los planes y programas

de desarrollo urbano y las declaratorias correspondientes. En mi opinión, esta elaboración y aprobación, atendiendo a los principios democráticos que nos rigen, debía consultarse con la población a quienes va a beneficiar o afectar, que serían en el caso de los comerciantes, los industriales, los pequeños propietarios, etc., personas estas que en ningún momento tienen voz dentro del procedimiento de elaboración de estos planes y programas, cuando menos corresponde a sus representantes en este caso a las legislaturas de los estados y en la Ciudad de México a la Asamblea de Representantes, sino el administrar cuando menos intervenir en su elaboración y que como lo es, facultad de los órganos representativos la aprobación de estos planes y programas.

Una situación que se da en relación a los planes y programas de desarrollo urbano de la Ciudad de México, es que la ciudadanía los desconoce, en consecuencia de que no se le dió la participación en la formulación de ellos, y al presentarse a gestionar algún trámite, ya sea para abrir o poner a funcionar -- algún establecimiento comercial, industrial o bien para que se le otorgue una licencia de construcción, un permiso para subdivisión, o algún otro trámite similar, se observa que a su -- predio o local no se le permite el uso solicitado, sino otro -- señalado en los planes y programas para cada una de las Delegaciones.

Esto trae en consecuencia dos cosas: una de ellas es el llegar a obtenerse las licencias de uso y demás autorizaciones mediante la componenda, el soborno, el compadrazgo, el influyentismo, formas por demás ilegales; la segunda se da cuando cualquier persona necesitada de este trámite, que no tiene acceso a una de las formas mencionadas anteriormente, se verá en la necesidad de promover una solicitud de modificación al plan parcial correspondiente, con la posibilidad de que igualmente, si no se alinea a los procedimientos ilegales que se dan en nuestro sistema, seguramente se verá desfavorecida con la resolución correspondiente.

En el artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establece que para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en cuanto a fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población, el ejercicio de derechos de propiedad sobre bienes inmuebles, ubicados en dichos centros se sujetará a las normas contenidas en los planes y programas correspondientes, y en su caso, a las declaratorias de usos, reservas y destinos.

Asimismo, establece que los planes o programas y declaratorias a que se refiere el párrafo anterior, se regirán por las disposiciones de la presente Ley, por las de las leyes estatales de Desarrollo Urbano (aquí cabe aclarar que en consecuencia de --

haberse federalizado los asentamientos humanos, como ya quedó anteriormente señalado, es facultad exclusiva del Congreso, la elaboración de las leyes respectivas), y por los reglamentos - y normas administrativas municipales aplicables.

Es claro que aquí se dan manos libres tanto a las autoridades municipales como a las del Departamento del Distrito Federal, para manejar a su antojo y conveniencia (no veamos esto como una conveniencia social sino económica), los planes y programas parciales y las declaratorias correspondientes sin cumplir con los requisitos aquí establecidos.

En su artículo 29, la Ley establece la necesidad de decreto - expedido por la legislatura local para la fundación de centros de población.

La forma en que crecerán, se conservarán y mejorarán los centros de población deberá estar señalada en los planes y programas municipales, estableciéndose también en ellos de igual manera la zonificación correspondiente.

Al igual que a los ayuntamientos, la Ley faculta a los Municipios para que elaboren, aprueben y administren los centros de población.

Por lo que se refiere a las declaratorias de destinos, señala que en éstas se contendrá la delimitación precisa de las zonas o predios de que se trate, así como la descripción del fin o -

aprovechamiento público que tendrán. Dice que una vez publicada e inserta en los registros correspondientes, los propietarios de inmuebles ahí señalados, sólo utilizarán los predios en la forma que no presente obstáculo.

El Artículo 39 dispone que estas quedarán sin efecto, si en un plazo de cinco años a partir de su publicación, las zonas o los predios correspondientes no son utilizados conforme al destino previsto.

Otra clase de declaratorias son las de reservas que contendrán la delimitación de las áreas de expansión futura del centro de población, éstas contendrán preferentemente terrenos que no sean de propiedad ejidal o comunal, cuando llegue a utilizarse el área de reserva correspondiente, se elaborarán los programas parciales que regulen la utilización del área y se expedirán las declaratorias de usos y destinos.

Se establece en el artículo 42 de la ley, que en las declaratorias se deberán expresar las razones de beneficio social que las motivaron.

Aquí es importante destacar que la propia ley considera razones de beneficio social, el cumplimiento y ejecución por parte de los gobiernos, de los municipios, de las entidades federati

vas y de la Federación, de los planes o programas de desarrollo urbano y que son:

I. El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano.

II. Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano.

III. Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas, cuando dos o más centros urbanos de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

IV. Los Planes y Programas Municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población.

La Ley General de Desarrollo Urbano al considerar de beneficio social los planes y programas antes señalados incurre en un exceso debido a que al momento de elaborarse, aprobarse y publicarse la ley de referencia, se desconocía el contenido de dichos planes o programas, igualmente se desconocía si en verdad de manera objetiva estos tienden al beneficio social. Es aventurado expresar si en realidad el contenido de los planes y programas va a ser de beneficio social, cuando aún no se conoce el contenido de estos, aunque se presuma que tendrán tal fin.

El artículo 44 de la ley de referencia, dispone que los planes, programas y declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas, destinos, de áreas o predios, entrarán en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federa-

ción y deberán ser inscritos dentro de los 20 días siguientes en el Registro Público de la Propiedad y en otros registros - que correspondan en razón de la materia.

Se establece responsabilidad para las autoridades encargadas_ de expedir las declaratorias, que no gestionen su inscripción en los registros correspondientes y bien que las realicen con deficiencias y que estos incumplimientos se sancionarán conforme a la ley.

En el artículo 47 de la ley se establece que cuando sean expedidas licencias o autorizaciones contraviniendo las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano, éstas serán nulas y no producirán efecto jurídico alguno, y los funcionarios responsables serán sancionados conforme a las leyes.

3. LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

Es importante destacar antes de iniciar el análisis de esta ley, que atendiendo a lo ya expuesto en el primer capítulo de este trabajo, denominado la Jerarquía de las Normas, todo sistema legal tiene un orden de importancia, de mayor a menor - en cuanto a grado se refiere. En este caso es importante subrayar el hecho que la Ley General de Asentamientos, es superior a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, debido a que la primera es general y tiene competencia a nivel nacional, mientras la segunda a pesar de ser local por regular la planeación y el ordenamiento de los asentamientos humanos, en el lugar de residencia de los poderes federales, va a quedar sujeta a lo dispuesto por aquélla.

Cabe hacer la aclaración que por ser superior la Ley General de Asentamientos Humanos, ésta debió aprobarse y publicarse antes que la del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, sin embargo, vemos que no es así, ya que la primera en publicarse es la Ley General del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Enero de 1976, mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos (de mayor jerarquía), fue publicada en el mismo Diario el 26 de Mayo de 1976.

Esto viene a desencajar con el orden jerárquico normativo, -- por no tener una adecuada cronología en su publicación.

Para el caso, por cuestiones de tiempo sería superior la Ley - del Desarrollo Urbano del Distrito Federal a la Ley General de Asentamientos Humanos. Como ejemplo podemos citar el caso que el Código Civil se hubiese publicado antes que nuestra Constitución Política. Me pregunto ¿cómo adecuar una Ley Secundaria a la Primaria cuando aquella se aprueba y publica antes que ésta?. Por principio de orden, la ley jerárquicamente superior debe existir a la luz del derecho antes que la que va a derivar de ella.

Pero por si las fallas comentadas anteriormente no fueran suficientes para invalidar el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa, pasaremos al análisis y comentario de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En cuanto a su contenido tenemos que lo forman seis capítulos. El primero de las Disposiciones Generales; el segundo, de la Planeación Urbana en donde se incluyen de la Sección Primera a la Quinta, donde se trata lo referente a: El Plan Director, el Plan General, los Planes Parciales, de la Comisión de Operación Económica del Plan Director y de la ejecución de las obras, a éstas dos últimas no me voy a referir.

En el tercer capítulo de la Ley, se trata lo referente al régimen del territorio de los sistemas urbanos en cuya sección primera se abordan los destinos, usos y reservas del territorio,

más adelante se expresan otros capítulos que no considero substanciales o de relevancia para este trabajo, por lo que no los trataré.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal en sus disposiciones generales, señala como su objeto, la regulación y ordenamiento del desarrollo urbano en el Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio y establecer las normas conforme a las que el propio Departamento ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, - - aguas y bosques.

Declara de utilidad pública e interés social las acciones de planear y ordenar los usos de su territorio y el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, tendiendo entre otros propósitos a lograr la distribución equilibrada de la población en el territorio, distribuir equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano, promover y orientar una mayor participación ciudadana en los problemas que se generan. Esta Ley tiene aplicación en el Distrito Federal y el Departamento será la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y su desarrollo urbano.

En su artículo 6° se menciona que el Departamento del Distrito Federal para realizar las funciones antes mencionadas, podrá -

integrar el Plan Director para el Desarrollo Urbano, determinar los destinos, usos y reservas; aplicar las modalidades a la propiedad que imponga esta Ley y demás disposiciones legales relativas; celebrar convenios necesarios para el desarrollo urbano con el Gobierno Federal, entidades federativas, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y particulares; participar con los gobiernos estatales vecinos y los ayuntamientos respectivos en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Urbano de las zonas conurbadas en los términos que establezcan las leyes correspondientes; aplicar y hacer cumplir la presente Ley y las demás disposiciones que regulen la materia.

En su artículo 7° se menciona que los destinos, usos y reservas del territorio y de las construcciones, establecidos de conformidad con esta Ley son obligatorias para los propietarios y poseedores de los bienes inmuebles, independientemente del régimen legal que los regule.

Por su parte el artículo 8° indica que la determinación de los destinos, usos y reservas de tierras, bosques y aguas son inherentes a la utilidad pública y al interés social, que caracteriza a la naturaleza jurídica del derecho de propiedad, de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y en el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal.

En el artículo siguiente, se menciona que el derecho de propiedad, el de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de la tierra, serán ejercidos conforme a las limitaciones y modalidades previstas en esta Ley y de acuerdo con los correspondientes destinos, usos y reservas de tierras, aguas y bosques.

En los tres siguientes artículos, al igual que la Ley de Asentamientos Humanos, se establece la obligación de los fedatarios públicos de hacer constar en los contratos y convenios relativos a la propiedad, las cláusulas referentes a la utilización de los predios para hacerlas coincidir con los planes parciales, en caso contrario, no podrá registrarse ningún acto que no se ajuste al Plan Director y a los destinos, usos y reservas, siendo sancionado con la nulidad.

En lo que se refiere a las Disposiciones Generales, podemos expresar que son correctas desde un punto de vista superficial -- excepto por las siguientes observaciones:

El artículo 5° de la Ley a que nos venimos refiriendo, señala - de manera incorrecta, como autoridad competente para ordenar y planear los destinos, usos y reservas del territorio nacional, al Departamento del Distrito Federal. Así también en el artículo 6° fracción I, II y III, indica como funciones de este, integrar el Plan Director de Desarrollo Urbano; determinar los destinos, usos y reservas de tierras y sus construcciones; aplicar las modalidades a la propiedad que imponga esta Ley y demás - -

disposiciones aplicables relativas.

Lo anterior, aunque de hecho se dá en la práctica, es ilegal -
atendiendo a lo dispuesto por nuestra Constitución Política, -
que expresa en su artículo 73, fracción XXIX-C como facultad ex-
clusiva del Congreso de la Unión, expedir las leyes que esta--
blezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y
de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competen-
cias en materia de asentamientos humanos, con objeto de cum-
plir con los fines previstos en el párrafo tercero del artícu-
lo 27 constitucional.

Con relación a esta facultad fue adicionado el último párrafo_
del artículo 27 constitucional, en el que se señala que - -
"...en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para_
ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provi-
siones, usos, reservas y destinos de tierras, bosques y aguas,
a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la - -
fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los cen-
tros de población para preservar y restaurar el equilibrio - -
ecológico..."

Es claro a todas luces que quién tiene esta facultad única es_
el Congreso de la Unión. En el caso de la Ley General del Desa-
rrollo Urbano del Distrito Federal, al delegar estas facultad--
des en el Departamento del Distrito Federal, incurre en una --

falta de constitucionalidad porque la Constitución no otorga - la facultad de delegar sus atribuciones a autoridad alguna, -- sino por el contrario, las establece como facultades exclusi-- vas indelegables, únicas que no pueden ni deberían ser transfe-- ridas; es pues, bien claro que los legisladores encargados de_ elaborar la Ley que aquí se analiza, no tuvieron el debido cui_ dado de hacer valer sus facultades, ya que actuaron con ligere_ za, en forma cómoda e irresponsable, delegando a otra autori-- dad menor, las facultades que les confiere la Constitución, -- sin que les esté permitido expresamente.

Por lo tanto, los planes que derivan de esta Ley, no están emi_ tidos conforme a derecho. El artículo 7 señala que los desti-- nos, usos y reservas del territorio, establecidos conforme a - las disposiciones de Ley, serán obligatorias para los propieta_ rios y poseedores de los bienes inmuebles, independientemente_ del régimen legal que los regule.

Es importante destacar que no es posible establecer como obli_ gatorios los destinos, usos y reservas establecidos en dicha - Ley, ya que en la misma no se establecen ninguna clase de des_ tinos, usos y reservas.

En el capítulo II que habla de la planeación urbana; la sec--- ción primera trata del Plan Director. Efectivamente el artícu_ lo 13, menciona que la planeación del desarrollo urbano del --

territorio estará a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal quién para el caso se sujetará a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables; el segundo establece que las facultades que se conceden al Jefe del Departamento del Distrito Federal, podrán ser delegadas a la Dirección General de Planificación del propio Departamento.

El artículo 14, define al Plan Director para el Desarrollo Urbano como 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.

El contenido formal del Plan Director, lo encontramos en el artículo 15, del que sólo aquí mencionamos por razones de economía los puntos que tienen una relevancia significativa en relación con el presente trabajo.

Según el artículo antes mencionado, el Plan Director contendrá las determinaciones relativas a los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal, para lo que lo clasifica en áreas y zonas, de acuerdo con las características de aprovechamiento de los predios y condiciones generales; las políticas objetivos y estrategias que eviten la concentración de la propiedad inmueble para que ésta pueda cumplir con su función social; los derechos de vía y de establecimiento correspondientes

a los servicios públicos; las características y normas técnicas de desarrollo urbano a que deban sujetarse las construcciones - privada y pública a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento e integración al conjunto urbano; las características y especificaciones de las fusiones, subdivisiones, retotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos; las características y normas técnicas de la vivienda; las medidas - necesarias para el mejoramiento del medio ambiente y para la -- reducción de la contaminación del agua, del suelo y de la atmósfera.

En el artículo 17 de la Ley, se menciona que el Plan Director - además contendrá la información a proporcionar a las autoridades para:

Llevar a cabo las políticas de censo y estadística que registren los movimientos de la población en el Distrito Federal, -- estimulando el trabajo social que oriente a quienes carezcan de empleo y de vivienda, hacia el reacomodo en otras partes del territorio nacional; orientar la política tributaria con el objeto de que los impuestos y programas de inversión actúen equitativa y proporcionalmente como reguladores del desarrollo urbano; actualizar los ordenamientos legales relacionados con el -- desarrollo urbano; coordinar las medidas que deban adoptarse - para la institución de políticas de empleo, de establecimiento de nuevos centros de trabajo, de organización racional de los -

abastos, de reuso de aguas, del adecuado aprovechamiento de los desechos y asimismo la institución de programas que estimulen - la solidaridad social y la seguridad urbana.

Conforme el artículo 18, se indica que el Plan Director está -- compuesto por: El Plan General, por los planes parciales y por_ un sistema de información y evaluación que permite el control y seguimiento del Plan General y sus programas operativos, así co_ mo los planes parciales.

Según el artículo 19, se establece para información y consulta_ pública el Registro del Plan Director para el desarrollo urbano del Distrito Federal en el que deberán inscribirse los planes,_ general y parciales, los programas y declaratorias y las resolu_ ciones administrativas que lleguen a dictarse con apoyo en - - éstos, o que afecten al desarrollo urbano en forma significati_ va. En el artículo 20, que es donde se concluye lo relativo al_ Plan Director, se indica que las disposiciones que integran -- este plan, son obligatorias para las autoridades, organismos -- paraestatales y personas físicas o morales cuya actividad afec_ te en alguna forma el territorio y el desarrollo urbano del - Distrito Federal.

La formulación del Plan General según el artículo 21, estará a cargo de la Dirección General de Planificación y los estudios_ y proyectos, destinados a integrarlos, serán sometidos a apro-

bación del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En el artículo 22, se establece que una vez aprobados los estudios y proyectos del plan general, se publicarán en forma abreviada en el Diario Oficial de la Federación, En la Gaceta del Departamento del Distrito Federal, en los diarios de mayor circulación y se inscribirán en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para que desde la fecha de su publicación surtan los efectos de Ley.

Aclara que la documentación complementaria ya no será publicada en su totalidad y podrá ser consultada en el Registro del Plan Director.

Para corroborar lo anterior, realicé una visita al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, encontrando que no hay sección alguna donde esté inscrito el Plan General. Asimismo, me trasladé al Registro del Plan Director, ubicado en la esquina de República del Salvador y Talavera, para consultar el citado Plan General, entrevistándome con el Arquitecto Rodríguez quién me indicó que el Plan General no puede ser consultado, que solo se expiden certificaciones llamadas constancias de zonificación.

Es claro que tocante a este punto, existe incumplimiento a la Ley.

Para la revisión y actualización del Plan General el artículo

23, establece que será evaluado en el plazo fijado al ser aprobado y que en caso de no ser revisado en ese plazo se considerará ratificado y continuará vigente.

Respecto a las modificaciones indica que las propuestas deberán ser aprobadas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal mediante resolución, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, la Gaceta del Departamento del Distrito Federal y en los medios de difusión masiva y se procederá a inscribirlas en un plazo no mayor a 10 días en los Registros del Plan Director y Público de la Propiedad y del Comercio.

Como se puede deducir de lo expuesto, va a ser el Plan General, quién va a regir el desarrollo urbano del Distrito Federal y no la Ley de la materia, elaborada por el Congreso de la Unión. Un plan general elaborado por la Dirección General de planificación sometido a la aprobación del Jefe del Departamento y no al Congreso de la Unión quién es la autoridad facultada para ello.

En el Departamento del Distrito Federal quedan comprendidas dos facultades importantes que son elaborar y aprobar el Plan General, facultades en mi concepto omnímodas, reunidas en un mismo poder.

En el artículo 24, se establece que podrán presentar anteproyectos de planes parciales, ante el Departamento del Distrito

Federal, las siguientes personas o agrupaciones: Los Delegados Políticos, el Consejo Consultivo de la Ciudad, las juntas de - vecinos, la dependencia del Departamento, la comisión de planeación urbana, los organismos públicos y privados con personalidad jurídica que tengan interés y los partidos políticos. Los anteproyectos serán enviados para su opinión únicamente -- con el carácter de consultivo a: Los delegados de la Jurisdicción, a la comisión de operación económica del Plan Director, cuando haya inversiones que hacer, a las juntas de vecinos, a los organismos públicos directamente relacionados con el proyecto y a los colegios de profesionales.

Se especifica que los términos y procedimientos se establecerán en el reglamento correspondiente.

En el artículo 26, se indica el contenido que deberán llenar - los planes parciales, siendo los siguientes: Una memoria descriptiva, la documentación de carácter técnico, el plazo para su iniciación, la fecha de revisión del Plan Parcial, la relación de áreas de influencia para efectos impositivos y de solicitud de modificación o cancelación y por último, la indicación del plazo para que los interesados presenten sus inconformidades.

Aprobado el proyecto por el Jefe del Departamento, dice el artículo 27, aquel tendrá la calidad de plan parcial, se hará de

él una publicación abreviada en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal y se inscribirá en un plazo no mayor de diez días en el Registro -- del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad, a fin de que surta sus efectos de ley.

Estos al igual que el Plan General, no son inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

Conforme al artículo 29, el Departamento del Distrito Federal sólo podrá expedir licencias de construcción, ampliación y cualquier otra relacionada con predios que resulten afectados, si las solicitudes están de acuerdo al Plan Parcial.

La modificación de los Planes Parciales, procederá según lo establece el artículo 30, cuando se de cualquiera de los siguientes supuestos: Que exista una variación substancial en las condiciones que le dieron origen, que se produzcan cambios en el aspecto financiero que los hagan irrealizables, que surjan técnicas nuevas que permitan una realización más satisfactoria, -- que no se inicien en la fecha señalada o dejen de cumplirse; -- que lo soliciten los propietarios de los predios directamente afectados.

Según el artículo 31, podrán solicitar las modificaciones o cancelaciones al Jefe del Departamento: Los delegados políticos; -- las autoridades, las juntas de vecinos, los organismos paraes--

tatales; los afectados por los planes parciales que se encuentran en la zona de influencia.

Se señala que en el reglamento de planes parciales, se indicará el procedimiento para solicitar la modificación o cancelación.

Cabe reiterar la ilegalidad de los planes parciales, que como quedó asentado, son propuestos por los Delegados Políticos, el Consejo Consultivo, los partidos políticos, etc., y serán puestos a consideración del Jefe del Departamento, confirmándose con lo anterior, las excesivas e ilegítimas facultades del Regente y la falta de competencia para hacer estas propuestas -- por quienes las elaboran.

En este mismo sentido, se ven limitadas las garantías de propiedad y libertad de trabajo al no permitirse la expedición de licencias a que se refiere el artículo 29, cuando no se adecúan éstas a los planes parciales elaborados por quienes no están facultados para ello y aprobadas por quién la Constitución no autoriza.

Según el artículo 41, el Departamento del Distrito Federal -- determinará en el Plan Director, los destinos, usos y reservas de los predios y su territorio, así como los de las correspondientes construcciones. En el artículo siguiente, menciona que para esto deberá promover la participación de la comunidad en la elaboración y ejecución de los planes y programas que ten--

gan por objeto la ordenación del desarrollo urbano.

El artículo 43, establece que el Reglamento del Plan Director y sus programas, señalarán los derechos y deberes que corresponden en lo general, a los habitantes del Distrito Federal, en relación al régimen de ordenación de los asentamientos humanos.

La utilización y aprovechamiento de las áreas y predios, según lo dispone el artículo 44, deberán sujetarse a las determinaciones de usos, destinos y reservas del Plan Director y de las declaratorias consiguientes.

En el siguiente artículo define los conceptos de Destinos, Usos y Reservas, los que coinciden con los ya transcritos de la Ley General de Asentamientos Humanos, que quedaron expuestos anteriormente, y que aquí se tienen por reproducidos.

En el artículo 50, se da la facultad al Departamento del Distrito Federal, con base en el Plan Director, de declarar espacios dedicados a la conservación a aquellos predios o áreas que lo ameriten por sus cualidades.

El artículo 51, habla de las declaratorias que determinen las zonas que dentro del área de desarrollo urbano se constituyan como reserva o deban sujetarse a características especiales de desarrollo, así como los espacios dedicados al mejoramiento y las áreas dedicadas a la conservación, contendrán cuando menos:

I. La Demarcación

II. Las Características y Condiciones del Area.

III. Las Limitaciones de Uso, y

IV. La Duración.

Establece la obligación de que sean inscritas en el Registro Pú
blico de la Propiedad y en el Registro del Plan Director que co
rrespondan.

Se menciona en los dos siguientes artículos, que los predios --
que se localicen dentro de las zonas de reserva, podrán tener --
un destino compatible con el uso previsto hasta la fecha en --
que deban dedicarse a los fines previstos por la autoridad; --
además de que no podrá variarse su valor catastral mientras ---
dure la declaratoria de reserva.

4.- REGLAMENTO DE ZONIFICACION PARA EL DISTRITO FEDERAL.

El reglamento de zonificación para el Distrito Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Abril - de 1982, consta de seis capítulos que son:

- I) Disposiciones Generales
- II) De las Declaratorias, Usos, Destinos y Reservas
- III) De los Planos de Zonificación
- IV) De los Usos y Destinos
- V) De las Constancias, Licencias y Aprobaciones, y
- VI) Sanciones y Recursos

El objeto de este reglamento según lo dispone su artículo primero, es establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones en materia de zonificación y asignación de usos, destinos y reservas de áreas, predios y construcciones de acuerdo a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (art. 5 de la Ley antes mencionada).

En su artículo tercero faculta al Departamento del Distrito Federal, entre otras cosas, para determinar en su territorio, las áreas de desarrollo urbano y conservación ecológica, dentro de las primeras: las zonas urbanizadas, las zonas de reservas territoriales y las zonas de amortiguamiento para clasificar el territorio del Distrito Federal en zonas, con el fin de asignar a cada una de ellas los destinos, usos y reser

vas del territorio, señalar normas, técnicas de planificación urbana a los predios y construcciones en ellas ubicadas; expedir las declaratorias de usos, destinos y reservas de suelo urbano.

En el primer capítulo denominado disposiciones generales, apreciamos principalmente que se retoman varios puntos de la Ley -- del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como son la clasificación de zonas del Distrito Federal, artículo 47 y 49 de la -- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la obligación -- de los notarios de dar fé y extender escrituras públicas de contratos y convenios relativos a la propiedad, previa comproba- -- ción de que las cláusulas relativas a su utilización coincidan -- con los planes y con las declaratorias correspondientes inscritas en el Plan Director y en el Registro Público de la Propie-- dad (art. 11 de la Ley), entre otras; se establecen dos tipos -- de Zonificación, la primaria y la secundaria.

La primaria, tiene por objeto la asignación de usos y destinos y el señalamiento de normas de planificación urbana aplicable -- a predios y construcciones y se determinará en base al Plan Di -- rector de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal y a las -- declaratorias correspondientes expedidas por el jefe del Depar -- tamento del Distrito Federal.

Estará consignada en el Plan General y tendrá por objeto la -- clasificación de las áreas y zonas del territorio del Distrito

Federal.

La zonificación Secundaria tiene por objeto establecer las -- distintas zonas del Distrito Federal, para asignar en ellas - los usos y destinos de suelo y fijar sus normas de planifica- ción urbana correspondientes a las proporciones e intensidad que el Plan Parcial determine.

Esta Zonificación se determinará en los Planes Parciales y en su caso en las declaratorias de usos y destinos.

En el artículo 10 se señala que en base a la zonificación se- cundaria podrán condicionarse o limitarse determinados usos y destinos, pero no especifica cuáles, sólo da la base para que después estas limitaciones sean discrecionales.

De lo expuesto en las disposiciones generales de este regla-- mento, es importante subrayar el que la zonificación primaria tiene su origen en el Plan Director de Desarrollo Urbano del_ Distrito Federal, (ilegal éste como ya lo comenté anteriormen- te, en consecuencia serán ilegales las disposiciones que de - él deriven), en tanto la zonificación secundaria está expedi- da conforme a los planes parciales, que más adelante aquí ana- lizaremos en especial el plan parcial de desarrollo urbano de la Delegación Iztapalapa.

El capítulo II de este reglamento, se refiere en especial a las declaratorias de usos, destinos y reservas. En el artículo 18, se menciona que éstas al igual que el Plan Director de Desarrollo Urbano van a ser expedidas por el Jefe del Departamento.

En mi concepto en forma ilegal. En ellas se van a determinar -- las áreas y predios que serán utilizados de acuerdo a lo previsto en los planes parciales.

Tanto las declaratorias de destinos en las que se determinan -- las áreas y predios que serán utilizadas para fines públicos, -- como las de usos que se determinan la utilización y aprovechamiento para fines particulares, así como las de reservas en que se determinan las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de la zona urbanizada del Distrito Federal, deberán estar de acuerdo con lo previsto en los planes parciales.

Del artículo 19 al 22, se señala el contenido que deberán tener las declaratorias que haga el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Estas deberán ser elaboradas siguiendo los Planes Parciales, entre las que destacan:

- a) Los objetivos y estrategias del plan parcial
- b) Las descripciones que contendrá el plano del ámbito de validez.
- c) Las tablas de zonificación que contendrán la asignación de usos y destinos a que podrán dedicarse las áreas y predios urbanos en la zona que se trate, el inicio de la vigencia, --

la orden de publicación en la Gaceta Oficial y la orden de registro en el Plan Director.

Una vez vigentes las declaratorias, el departamento las editará y distribuirá en las delegaciones y en otras dependencias oficiales para su difusión.

El capítulo tercero de este reglamento habla de los planos de zonificación, se indica que estos forman parte de las declaratorias y deberán ser aprobadas y firmadas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Pasando al Capítulo IV del Reglamento que se comenta, desde mi punto de vista, considero que es el de mayor relevancia ya que clasifica los usos y destinos que podrán asignarse en los planes y declaratorias.

En el artículo 29, se clasifican el tipo de usos y destinos que puede haber para efectos de zonificación y desarrollo urbano y los divide en 6:

1. Uso Habitacional
2. De Servicios
3. Industrial
4. Espacios Abiertos
5. Infraestructura; y
6. Agropecuarios, Forestales y Acuiferos

El artículo 30 del citado reglamento, menciona las clases de usos habitacionales; el artículo 32 se refiere a predios, sus

construcciones e instalaciones que se dediquen a administraci3n, comercio, salud, educaci3n, cultura, recreaci3n, alojamiento, seguridad, mortuorios, comunicaci3n y transporte; y el art3culo 33 trata de los usos y destinos INDUSTRIALES.

El Cap3tulo V trata lo relacionado con las constancias, licencias y aprobaciones, se1alando el art3culo 42, que para dedicar un predio o construcci3n a un uso o destino determinado se deber1 obtener la constancia de zonificaci3n o la licencia del uso especial, cualquiera de estas dos, ser1 necesaria para iniciar el tr1mite de licencia de construcci3n correspondiente.

Aunque este art3culo no lo se1ala, la constancia o licencia -- antes mencionada tambi3n es requerida para iniciar el funcionamiento de cualquier negocio comercial.

En el art3culo 43, se indica que la constancia de zonificaci3n ser1 necesaria cuando en los planes y declaratorias (no habla de programas), un uso o destino se encuentre permitido.

Mientras que la licencia de uso especial, ser1 necesaria cuando un uso o destino se encuentre condicionado y en los casos -- que se1ala el art3culo 37 de este Reglamento.

Cuando de los planes y constancias aparezca un uso o destino -- prohibido, ser1 necesario para autorizaci3n que se modifiquen -- aqu3llas.

Las constancias de zonificaci3n seg3n lo dispone el art3culo 44 del Reglamento de la Materia, ser1n expedidas por la Oficina --

del Registro del Plan Director o a través de la Delegación correspondiente cuando se solicite el alineamiento y número oficial, y tendrá una vigencia de un año.

Pasando al último Capítulo del Reglamento de Zonificación, el VI que trata lo relativo a la inspección, sanciones y recursos, entre otras cosas, se faculta al Departamento del Distrito Federal para inspeccionar los predios y obras en proceso a fin de verificar la observancia de las disposiciones de la Ley, -- para comprobar que se cumplan con los permisos, licencias y -- autorizaciones otorgadas por las autoridades competentes del -- Departamento del Distrito Federal.

Se impone la obligación a los propietarios y directores de -- obra, de permitir el acceso al inmueble y proporcionar la información que le sea requerida.

En el caso de que de la inspección realizada se detecten violaciones a las disposiciones de este reglamento, se dará un -- tiempo de 5 a 90 días para corregirlas, en el caso de que en -- ese tiempo no realice el propietario las correcciones, el -- reglamento faculta al departamento para que lo haga a costa de -- aquel, éstas consisten en reparaciones o demoliciones, pudiendo suspender parcialmente las obras o clausurarlas, en caso -- que el propietario o poseedor se negara a pagar, el cobro lo -- realizará la Tesorería mediante el procedimiento económico -- coactivo.

Como sanciones previene este reglamento la cancelación de las - autorizaciones otorgadas, la clausura, suspensión y multas que_ van desde los mil pesos hasta el 10% del valor total del inmue_ ble, pudiendo ordenarse la demolición total o parcial.

Señala el artículo 45, que la imposición de estas sanciones no_ libera a los infractores de corregir las irregularidades que mo_ tivarón la sanción. Aunque se apliquen multas, podrán simulta-- neamente aplicarse las medidas correctivas pertinentes.

las sanciones se aplicarán entre otros casos, en los siguientes:

- Cuando el propietario utilice el predio sin haber obtenido la - constancia de zonificación o licencia de uso especial.

- Cuando den al predio un uso distinto al autorizado.

- Cuando no se observen las normas de planificación urbana.

- Cuando no se observen o no se lleven a cabo las indicaciones de- rivadas de la supervisión realizada.

- Cuando los notarios no cumplan con lo que establece el Regla-- mento.

- Cuando el propietario subdivida sin permiso.

- Cuando no se respete el área libre verde.

- Cuando se dedique el predio o construcción a usos no autoriza- dos para la zona en que se ubica.

Como único recurso en contra de las resoluciones dictadas y las_ sanciones impuestas por el Departamento para la aplicación de -

este reglamento, precede el recurso de inconformidad (art. 95 _ de la Ley del Desarrollo Urbano).

En mi concepto, este último Capítulo (VI), invade la esfera de competencia de la Subdelegación de Obras de cada Delegación y - las disposiciones del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

5.- REGLAMENTO DE PLANES PARCIALES

El Reglamento de Planes Parciales, fue publicado en el Diario - Oficial de la Federación el 9 de Diciembre de 1976, lo componen cinco capítulos que son los siguientes:

- 1) Disposiciones Generales
- 2) Tramitación de Planes Parciales
- 3) Realización de los Planes Parciales
- 4) Modificación y Cancelación de los Planes Parciales, y
- 5) Recurso de inconformidad

En el Capítulo I, el artículo uno, dispone que la formulación, - aprobación y ejecución, así como la modificación o cancelación_ de los Planes Parciales a que se refiere la Ley del Desarrollo_ Urbano del Distrito Federal, se sujetará a las disposiciones de este reglamento.

Es importante hacer notar en relación con el artículo anterior_ que tanto la ley como el reglamento se refieren a los Planes -- Parciales, no coincidiendo con el Programa Parcial de la Dele-- gación Iztapalapa, cuya inconstitucionalidad trataremos de de-- mostrar, no por esta razón, sino por las que han quedado asenta das y las que me falta expresar, sin embargo, creo que esta no ta es importante.

Al igual que el reglamento de zonificación, éste retoma en su - mayoría las disposiciones de la Ley del Desarrollo Urbano.

Menciona en el capítulo relativo a Planes Parciales, sin que se aporte mayor beneficio para aclarar o para fundamentar la legalidad de éstos, sino que por el contrario, proporciona mayores elementos para demostrar su inconstitucionalidad y falta de legalidad ya que trata de los planes parciales que desconoce la población por no estar asentados expresamente ni en la Ley ni en el Reglamento.

Este reglamento lo único que hace es fijar el procedimiento para la elaboración, tramitación, aprobación, ejecución, modificación o cancelación, de planes otorgándole toda clase de facultades al Jefe del Departamento, para expedir los instructivos, circulares y disposiciones administrativas necesarias para el debido cumplimiento de la Ley y el Reglamento.

El artículo 4º, dispone cuáles son considerados anteproyectos de planes parciales, mencionándose entre otras, las propuestas que hagan los Delegados Políticos, el Consejo Consultivo, la Junta de Vecinos, las Dependencias del Departamento, la Comisión de Planificación Urbana, las Secretarías de Estado, los Organismos Públicos y Privados y los Partidos Políticos; las proposiciones de modificación a las declaratorias de zonificación primaria o secundaria; los anteproyectos de conjuntos habitacionales que comprendan más de 250 viviendas.

En el capítulo II se establece que para la tramitación de los planes parciales, los anteproyectos deberán presentarse ante la

Dirección de Planeación del Departamento, por escrito y con los requisitos ahí señalados.

Tratándose de proyectos de obras, equipos, instalaciones o servicios de la competencia de alguna delegación del departamento_ o de otra de sus dependencias, previo exámen de que se ajustan_ y notificación al interesado, la Dirección General de Planea- - ción, lo turna para su revisión a la autoridad competente para_ que, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de recibido, - manifieste a la Dirección General de Planeación, si los aprueba o en caso contrario las fallas de que adolezca; el resultado - lo hará saber la Dirección General de Planeación a los intere-- sados para que subsanen las deficiencias o hagan las aclaracio- nes pertinentes.

Satisfechos los requisitos si los proyectos fueron aprobados -- por autoridad competente, la Dirección procederá dentro del - - término de siete días a integrar el proyecto definitivo del - - Plan Parcial sometiendo a consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal, para su aprobación procediéndose - a su publicación e inscripción.

En el Capítulo III, se trata lo relativo a la realización o -- ejecución de los planes parciales que deben ejecutarse con cargo a los recursos presupuestales del Departamento, los que deberán quedar aprobados y publicados antes de formularse y someterse a la aprobación del Poder Legislativo. la iniciativa del pre

supuesto de egresos para el siguiente año fiscal. Se establece - que la ejecución de los proyectos definitivos de los Planes Parciales, una vez aprobados y publicados, estarán a cargo de la -- dependencia u organismo del departamento al que corresponda su - competencia o por quien ordene el Jefe del Departamento.

El Capítulo IV se refiere a la modificación y cancelación de los planes parciales para lo que las autoridades y particulares debern sujetarse a las disposiciones de ese reglamento.

Las modificaciones podrán solicitarse cuando:

- 1) Exista una variación substancial a las condiciones o circunstancias que les dieron origen.
- 2) Se produzcan cambios que los hagan irrealizables o incosteables.
- 3) Surjan técnicas diferentes que permitan una realización más - satisfactoria.
- 4) No se inicien en la fecha señalada o dejen de cumplirse en -- las etapas de realización, salvo caso fortuito o fuerza ma--- yor.

Podrán solicitarlas: Los Delegados cuya jurisdicción les corresponda, las autoridades, organismos paraestatales, colegios de -- profesionales y juntas de vecinos y los afectados directamente - por el Plan Parcial.

El Capítulo V, referente al recurso de inconformidad, menciona -

que las personas que resulten afectadas con la cancelación, modificación o aprobación de un plan parcial, dispondrán de un plazo de quince días, a partir del día siguiente al de la publicación de la autorización, modificación o cancelación en el Diario Oficial, para interponerlo ante la Dirección General de planeación, sin sujetarse a formalidad alguna, bastará que se expresen los motivos de la inconformidad, la parte que afecte al recurrente, con el escrito deberá acompañar las pruebas que considere pertinentes.

Admitido el recurso se señalará día y hora para la celebración de la audiencia dentro de los quince días siguientes, en la que se escuchará al promovente y sus asesores, se levantará una acta de lo ahí declarado. Con lo anterior, la Dirección, dentro de los diez días siguientes a la audiencia, formulará un dictamen que someterá a la consideración del Jefe del Departamento, - - - quien resolverá si se declara procedente o se rechaza.

6.- REGLAMENTO DEL REGISTRO DEL PLAN DIRECTOR PARA EL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

El Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Diciembre de 1976, consta de cuatro capítulos que son los siguientes:

- 1) Disposiciones Generales
- 2) Plan General
- 3) De los Planes Parciales
- 4) De las Estipulaciones y Convenios de Conurbación y para el --
Desarrollo Urbano

En el capítulo de Disposiciones Generales, se establece que el Registro del Plan General, de los Planes Parciales y de los demás documentos (se refiere a los convenios de conurbación), estará a cargo del Jefe del Registro del Plan Director y dependerá de la Dirección General de Planificación. Al Jefe también se le llama registrador y autorizará con su firma y sello las inscripciones, anotaciones y certificaciones que haga. El Plan General y los Planes Parciales que integran el Plan Director, podrán ser consultados por cualquier persona que podrá solicitar que a su costa se le expidan certificaciones de las inscripciones que aparezcan en los libros de registro. Existen cinco clases de libros: el del Plan General, el de los Planes Parciales, el de estipulaciones y convenios sobre conurbación, el de modificaciones

o cancelaciones al Plan General y el de modificaciones y cancelaciones a los Planes Parciales. Como ya es costumbre a lo largo de lo establecido en la Ley y en los Reglamentos, que aquí he -- comentado, los libros del Registro del Plan Director serán autorizados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal o por la persona que éste disponga. La inscripción de los documentos - que conforme a la Ley deban registrarse, se hará a petición del Jefe del Departamento o de la Dirección de Planificación.

No podrá efectuarse ninguna inscripción de Planes Parciales o de resoluciones administrativas, sin que previamente haya sido - - inscrito el Plan General.

Las inscripciones se harán en el libro correspondiente en forma de actas numeradas progresivamente, escritas con claridad, los - documentos que se integren como apéndices se numerarán progresivamente, se designarán con número de volumen y libro. Las certificaciones que soliciten los particulares o cualquier otro organismo que no dependa del Departamento, se cobrarán de acuerdo a la Ley de Hacienda del Departamento.

El registrador no dará trámite a solicitudes hechas por dependencias u organismos distintos a el Departamento, debiéndose hacer la reclamación por este concepto ante el Jefe del Departamento - del Distrito Federal, dentro del plazo de diez días.

Para los casos en que se demande por la vía judicial, la nulidad,

insubsistencia o rectificación de alguna inscripción, se anotarán en el margen de esta, los datos principales de la demanda y en su caso la sentencia definitiva.

En los capítulos II, III y IV de este Reglamento, se trata respectivamente, lo relativo a la inscripción del Plan General de Planes Parciales y de las estipulaciones y convenios de conurbación para el desarrollo urbano, en los tres se menciona de manera similar el procedimiento para su inscripción que se inicia al remitir el Jefe del Departamento o la Dirección General de Planificación, en el cumplimiento del artículo 27 de la Ley, a la Oficina del Registro del Plan Director, por triplicado para su inscripción los Planes Parciales, el Plan General o los convenios sobre desarrollo urbano, según se trate, que se hayan -- formulado o aprobado.

Con cada ejemplar se acompañarán los croquis, planos, memorias, diagramas, fotografías, etc., que expliquen o fundamenten el -- documento de que se trate, así como tres tantos de la publicación abreviada que se haya hecho de ese documento en el Diario Oficial y en la Gaceta del Departamento. El Plan General, los Planes Parciales o los Convenios deberán estar suscritos y -- autenticados con la firma y el sello de las autoridades competentes.

Si los documentos exhibidos satisfacen los requisitos de este -- reglamento y de la Ley, se procederá a su inscripción, levantan

do en el libro correspondiente el acta que procede, en ella se asentarán: Para el caso del Plan General:

- a) El período que corresponde
- b) Plazos para revisar y evaluar los objetivos y procedimientos
- c) El sistema a seguir para evaluar los resultados del Plan General y los Planes Parciales

Para el caso de Planes Parciales:

- a) Cuál es el objetivo u objetivos consignados en el Plan General que se realizarán en el Plan Parcial
- b) Período previsto para la ejecución del Plan Parcial
- c) Una memoria descriptiva
- d) El plazo para su iniciación
- e) La fecha para la revisión del Plan Parcial, y
- f) La persona o entidad que haya propuesto el Plan

Para el caso de convenios de conurbación para el Desarrollo - - Urbano:

- a) Las cláusulas contenidas en los convenios de conurbación que afecten al desarrollo urbano, para llevar a cabo los programas de regeneración de zonas determinadas
- b) Las referencias a los actos que deberá realizar el Departamento del Distrito Federal de acuerdo a lo que resuelvan las comisiones de conurbación que se establezcan.

Finalmente el capítulo V del reglamento de que se trata, se -- refiere a la cancelación de las inscripciones, tratando primera

mente las del Plan General, después de los Planes Parciales y al final las de estipulaciones y convenios de conurbación para el desarrollo urbano.

Proceden las cancelaciones del Plan general cuando:

- 1) Lo acuerde el Jefe del Departamento del Distrito Federal, - previa evaluación de los objetivos, estrategias y de las -- modificaciones aprobadas y registradas
- 2) Se elabore un nuevo Plan General
- 3) Por las modificaciones u otra causa quede sin materia y se_ vuelva irrealizable, en este caso requerirá la declaratoria del Jefe del Departamento.

Una vez inscrita la cancelación del Plan General, se procederá a cancelar las inscripciones de los Planes Parciales cuya vigencia derive del Plan General.

Procederá la cancelación de los Planes Parciales cuando:

- 1) Así lo acuerde el Jefe del Departamento del Distrito Fede-- ral en términos del artículo 30 de la Ley.
- 2) A solicitud de autoridades o particulares, en términos del_ artículo 31 de la Ley, cuando así lo acuerde el Jefe del De_ partamento del Distrito Federal.
- 3) Se hayan realizado las obras u objetivos materia del Plan - Parcial respectivo, y conste en comunicación de la autori-- dad competente al Jefe del Registro del Plan Director.
- 4) Por razones de fuerza mayor, caso fortuito, o imposibilidad

técnica se vuelva irrealizable.

- 5) Por modificaciones que haya sufrido quede sin materia
- 6) Se cancele expresamente
- 7) Lo ordene la autoridad judicial por sentencia ejecutoriada
- 8) Se haya cancelado el Plan General

En todos los casos, excepto en el inciso 8, la resolución que acuerde la cancelación, se publicará e inscribirá en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad.

Procederá la cancelación de las estipulaciones y convenios de conurbación cuando:

- 1) Se hayan realizado las obras y programas objeto de las estipulaciones y convenios.
- 2) De común acuerdo las autoridades que formularon las estipulaciones y convenios los den por terminados.
- 3) Resulte imposible cumplir con las estipulaciones y convenios.

La petición de cancelación de la inscripción de las estipulaciones y convenios se efectuará de manera expresa por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Tocante a este reglamento es importante comentar que no se habla de la inscripción del Plan Director cuyo nombre lleva, por otra parte, se hace una variación a la nominación de la Dirección General de Planeación a Dirección General de Planifica-

ción que hoy es la Coordinación de Reordenación Urbana y protección
ción Ecológica.

7.- REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y - -
ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

Este Reglamento fue publicado el 15 de Enero de 1981, en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, consta de un total de 334 artículos en 29 títulos, cada título trata de los establecimientos -- mercantiles en sus diferentes tipos, excepto los dos primeros - que se refieren a las disposiciones generales y al procedimiento administrativo para la expedición de licencias, su revalidación, trasposos, inscripciones, sanciones y su recurso.

Las disposiciones de este Reglamento, son aplicables a los establecimientos mercantiles y espectáculos públicos que funcionen en el Distrito Federal, los que se dividen para efectos de vigilancia de la autoridad administrativa en cuatro grupos.

GRUPO I

1. Expendios de billetes de Lotería y Pronósticos Deportivos.
2. De los Baños Públicos.
3. De las Albercas Públicas.
4. De los Baños y Albercas en Clubes y Centros Sociales.
5. De los Baños y Albercas en Centros Deportivos.
6. De los Baños y Albercas en Centros Escolares.
7. De los Baños y Albercas en Hoteles.
8. De la elaboración y venta de pan, pasteles y productos de -- repostería.

9. De los Expendios de Carne.
10. De los Expendios de Pescado.
11. De los Expendios de Mariscos.
12. De los Expendios de Carbón Vegetal.
13. De los Expendios de Petróleo Diáfano.
14. De los Expendios de Café.
15. De los Tostadores de Café.
16. De los Molinos de Café.
17. De las Lavanderías.
18. De las Tintorerías.
19. De las Planchadurías.
20. De los Molinos de Nixtamal.
21. De las Tortillerías.
22. De las Ventas de Almoneda.
23. De las Salas de Belleza y Peluquerías.
24. De los Talleres de Reparación, Lavado y Lubricantes para -
Vehículos Automotores

GRUPO II

25. De las Carreras de Automóviles.
26. De las Carreras de Bicicletas.
27. De las Carreras de Motocicletas.
28. De los Clubes o Centros Deportivos.
29. De los Juegos, Mecánicos, Electromecánicos.
30. De los Salones de Boliche y de Billar.

GRUPO III

31. De los Espectáculos de Box y Lucha.
32. De los Espectáculos Taurinos.
33. De los Espectáculos Teatrales y Musicales.
34. Del Juego Profesional de Pelota de Frontón.
35. De los Espectáculos Públicos de Basquetbol, Beisbol, Futbol y similares.
36. De las Salas Públicas de Cine.

GRUPO IV

37. De la Venta de Bebidas Alcohólicas.
38. De los Bares.
39. De los Cabaréts.
40. De las Cantinas.
41. De las Cervecerías.
42. De los Establecimientos de Hospedaje.
43. De las Peñas.
44. De los Restaurantes.
45. De los Salones de Baile.
46. De los Salones de Fiesta.
47. De los Salones Discoteca.
48. De las Tiendas de Autoservicio con Venta de Bebidas Alcohólicas.
49. De la Venta de Bebidas Alcohólicas al copeo.
50. De la Venta de Bebidas Alcohólicas en Envase Cerrado.
51. De la Venta de Cerveza.

52. De la Venta de Pulque.

Las licencias de funcionamiento de giros mercantiles y establecimientos públicos, serán expedidas por las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en este Reglamento. Antes de solicitar el trámite de cualquier licencia, los interesados deberán empadronarse en la Tesorería del propio Departamento. Para su expedición los solicitantes deberán obtener, en su caso, la licencia de construcción o comprobante de uso de suelo, conforme a lo que establece la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan General del Plan Director de la propia Ley.

También es necesario el cumplimiento que sobre el particular establezca el Código Sanitario de nuestro país. En el artículo noveno se establecen los requisitos y condiciones que en forma general deberán cumplir los locales que se destinen al funcionamiento de los giros regulados en este reglamento, y son los siguientes:

- I.- Exhibir a la entrada el nombre del giro y el número de licencia de funcionamiento.
- II. Contar con los implementos, instalaciones y enseres necesarios para el funcionamiento del giro de que se trate.
- III. No tener comunicación interior con habitaciones o cualquier otro local ajeno al establecimiento.
- IV. Contar con servicios sanitarios ajustado a lo establecido en el Reglamento de Ingeniería Sanitaria.

Según lo dispone el artículo 12, el Reglamento de Construcciones es de aplicación complementaria al presente, en lo conducente. El artículo siguiente, dispone que cuando el solicitante cuente con la licencia de construcción o la autorización de uso de suelo y con el visto bueno de ocupación, la Delegación deberá expedirle licencia provisional de funcionamiento por noventa días, quedando el interesado obligado a cumplir dentro de ese término con los demás requisitos propios del giro, para que se le expida la licencia definitiva.

El artículo 16 indica que para los establecimientos que no se encuentran dentro de los cuatro grupos que antes se relacionaron (ejemplo, cremerías, tiendas de abarrotes sin venta de cerveza, misceláneas, refaccionarias, funerarias, etc.), sólo deberá presentarse ante la Delegación la licencia de construcción o la autorización del uso de suelo, y posteriormente inscribirse en el padron que lleve la propia Delegación.

El título segundo de este reglamento trata en cuatro capítulos relativo al Procedimiento Administrativo.

El primero habla de las licencias, el segundo de su revalidación y traspasos, el tercero de las inspecciones y el último de las sanciones.

Como se puede observar, del contenido del artículo 16, existen varios tipos de negocio que no requieren para su funcionamiento

de la licencia respectiva. Aquí su funcionamiento está condicionado de manera ilegal a la obtención de la autorización de uso de suelo, conculcando las garantías de legalidad y libertad de trabajo, como lo expondré en el capítulo denominado anticonstitucionalidad del programa parcial de desarrollo urbano para la - - Delegación Iztapalapa.

NOTA:

El reglamento comentado anteriormente fue abrogado por el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, -- publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Julio de 1989, expedido por la Primera Asamblea de Representantes -- del Distrito Federal.

En este nuevo reglamento comparado con el anterior, no sufre -- modificaciones substanciales para efectos del presente trabajo, ya que sigue requiriendo para la expedición de licencias de funcionamiento y para la declaración de apertura (en los casos de establecimientos que no requieren licencia), de la constancia -- de zonificación y la licencia de uso del suelo, según los artículos 119 y 123 del nuevo reglamento.

CAPITULO III

CAPITULO III

EL PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO
PARA LA DELEGACION IZTAPALAPA1.- ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA LA VERSION 1987, DE LOS PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DE LAS 16 DELEGACIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Este acuerdo fue publicado en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal el 30 de Julio de 1987 y lo firma el Jefe del Departamento del Distrito Federal; sirviendo de fundamento para su elaboración, expedición, aprobación, publicación entre otros preceptos legales, la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 1º, 9º y 21 de la Ley de Planeación.

En su primer considerando se menciona que en base a diversos acuerdos del 4 de febrero de 1982, el Departamento del Distrito Federal modificó los Planes Parciales de Desarrollo Urbano para sus 16 Delegaciones en base a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal los que fueron publicados el 1º de junio de ese año.

En el segundo considerando menciona que el párrafo final del artículo 21 de la Ley de Planeación, dispone que la categoría del Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y que en consecuencia a fin de no contravenir lo ahí señalado, las subsecuentes aperturas programáticas de planeación, deberán refe

rirse a programas, por lo que el Plan Director y sus componentes se denominarán Programas.

Menciona el tercer considerando que la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, en cumplimiento a las -- disposiciones de la Ley, sometió a aprobación del Jefe del Departamento los estudios y proyectos de la versión 1987, de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, habiéndose satisfecho los requisitos de procedimiento que para su elaboración establece la normatividad vigente, habiéndose agotado dentro de dicha fase su difusión, exposición, análisis, discusión y evaluación de las opiniones recabadas durante la consulta pública, que tuvo lugar durante los meses de agosto y septiembre de 1986.

Que con anterioridad, el que suscribió este acuerdo, aprobó por separado la versión 1987, del Programa General del Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Que los Programas Parciales desarrollan el Plan General, el que tiene por objeto establecer el marco normativo para la expedición de licencias, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento del uso del suelo para las autoridades y particulares en el espacio territorial que cada uno de ellos comprende. Con base en lo anterior expidió el acuerdo que aquí se trata, el que en su punto primero aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de la Delegación Iztápalapa

y 15 Delegaciones más, en los términos de los documentos y planes aprobados que formaron parte integrante del mismo.

En el punto segundo y tercero se ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal; así como su inscripción abreviada en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad.

En el punto cuarto del acuerdo, se dan 15 días a partir de su publicación en el Diario Oficial para quienes resulten afectados interpongan el recurso de inconformidad como lo previene el artículo 18 del Reglamento de Planes Parciales.

Finalmente en el punto cinco establece que la revisión y evaluación de los Programas se hará cada dos años por la Dirección General de Reordenación Urbana.

En el tercer transitorio se ordena la publicación de este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. En la parte inferior señala Sufragio Efectivo. No Reelección, el Jefe del Departamento Ramón Aguirre Velázquez.- Rúbrica.

Desde nuestro personal punto de vista, el presente acuerdo carece de sustento y fundamentación jurídica, puesto que la disposición constitucional no tiene aplicación en este acuer-

do, por las razones siguientes:

El principio se apoya en la fracción VI del artículo 73 de la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que - se refiere a las facultades del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales. Esta fracción faculta únicamente a ambas cámaras para efectuar estos actos legislativos, más no faculta al Presidente de la - República ni mucho menos al Jefe del Departamento del Distrito Federal. (*)

En este mismo sentido, la Ley General de Asentamientos Humanos, la del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, El Reglamento de Zonificación, el de Planes Parciales y el del Registro del - - Plan Director, a los que me referí anteriormente, tratan de los Planes Parciales, sin embargo en el acuerdo que aquí se menciona se les denomina a éstos indebidamente Programas Parciales.

Con esto las autoridades del Departamento del Distrito Federal_ cambian el nombre de Planes a Programas, indebidamente, tratando de justificarlo y fundamentarlo en el párrafo segundo del - artículo 21 de la Ley General de Planeación que dice:

(*) Esta fracción fue reformada por el decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 10 de agosto de 1987.

"ART. 21-... La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo". El contenido de este artículo, por ninguna razón, justifica el cambio de nombre de los Planes Parciales a Programas Parciales, ya que una ley no puede modificar a otra, sólo cuando en ella así se establece, y siguiendo el procedimiento legislativo de modificación a una ley, supuesto que en el caso que se trata no se cumplió, por lo que considero que los Programas Parciales de Desarrollo Urbano aprobados conforme a este acuerdo, carecen de fundamentación constitucional, legal y reglamentaria, lo que los invalida, los convierte en ilegales e inconstitucionales.

2.- DIAGNOSTICO Y MEDIO FISICO EN IZTAPALAPA UBICACION GEOGRAFICA

Esta Delegación ocupa una porción de terreno al oriente del Distrito Federal, con una superficie de 110.42 Km², representativos del 7.5% de la extensión total del Distrito Federal, por lo que se coloca en el cuarto lugar en relación con el resto de las Delegaciones.

En sus límites colinda por el norte con la Delegación Iztacalco y el Municipio de Netzahualcoyotl (Estado de México), las Delegaciones Benito Juárez y Coyoacán por el occidente, Xochimilco y Tláhuac al sur y al este con los municipios de Iztapalapa y -

la Paz (Estado de México).

La Delegación Iztapalapa se encuentra constituida por 9377 manzanas que conforman 311 Areas Geostatísticas Básicas (AGEB'S) en su totalidad de características urbanas.

CARACTERISTICAS DEL RELIEVE.

La Mayor parte de la Delegación queda comprendida en un terreno plano formado por suelos de origen lacustre, sólo en el sureste se tiene roca y estructuras de origen volcánico.

La altitud varía de 2235 m, cerca del cruce en las avenidas - - Río Churubusco y Calzada de la Viga, a 2750 m. en la cima del - - volcán Guadalupe; otras elevaciones notables están representadas por los cerros Xaltepec (2490 m), Tetecon (2480 m), La Caldera (2470m), Cerro de la Estrella (2460 m), y Tlahualixqui - - (2420 m), El Peñón de Marqués (2400 m) y Tecuatzi (2240m), en - - su mayoría prominencias aisladas.

Las corrientes superficiales son escasas, de carácter intermitente y corta longitud debido a las características de alta permeabilidad del terreno.

Los arroyos en las estructuras volcánicas adoptan patrones radiales y desaparecen antes de llegar al valle.

CARACTERISTICAS CLIMATICAS.

Las temperaturas medias anuales que se registran en la porción norte son de 16°C y de 14°C a 16°C en el resto de la zona.

Las temperaturas más elevadas ocurren durante los meses de mayo y junio.

La precipitación total anual varía entre 500 y 700 mm³, se tiene la más alta durante los meses de julio y agosto y la más baja en invierno.

En general el clima varía de semiseco templado a templado subhúmedo con lluvias veraniegas.

CONTAMINACION.

Esta Delegación Registra contaminación ambiental por la existencia de ozono, partículas suspendidas y en general por la presencia de todos los elementos contaminantes, los meses de mayo y abril son los que registran niveles más altos de contaminación. Las fuentes contaminantes de esta zona son vehículos automotores, depósitos de residuos orgánicos a cielo abierto y tolvaneras provenientes de lo que fue el Lago de Texcoco y zona de agricultura temporal de Chalco.

ESTABLECIMIENTOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

1988

SERVICIOS	ESTABLECIMIENTOS
Módulos de Información y Protección Ciudadana	1
Oficinas Telefónicas	1
Agencias Investigadoras del Ministerio Público	3
Juzgados del Registro Civil	2
Administraciones y Agencias Postales	9
Oficinas Telegráficas	7
Ontários de SGPvV (Corralones)	3

P/ Datos Preeliminares

FUENTE: INEGI, Dirección Regional en el D.F.

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

1988

CARACTERISTICAS DEL SERVICIO	DISTRITO FEDERAL	IZTAPALAPA
Alumbrado Público		
Número de Luminarias	363,985	45,000
Habitantes por Luminaria	28	35
Luminarias por Hectárea	2.5	4.1
Agua Potable		
Extensión de la Red en - Kilómetros	11,409,700	1,249,000
Población Beneficiada	10,296,000	1,420,600
Red Primaria por Hectá-- rea (en metros)	7.7	113.1
Drenaje		
Extensión de la Red en - Kilómetros	9,566,000	1,060,000
Población Beneficiada	9,172,200	1,081,000
Red Primaria por Hectá-- rea (en metros)	64.5	96.0

HECHO VITAL	TOTAL	PORCENTAJE EN RELACION CON EL D.F.	JUZGADO 25 DEL REGISTRO CIVIL	JUZGADO 26 DEL REGISTRO CIVIL
1986				
Nacimientos	30,179	11.7	15,827	14,352
Matrimonios	6,006	10.2	3,865	2,141
Defunciones	3,171	6.2	2,312	859
Divorcios	67	1.5	40	27
1987				
Nacimientos	33,987	12.7	17,879	16,108
Matrimonios	6,347	10.4	4,106	2,241
Defunciones	3,471	6.6	2,745	726
Divorcios	49	1.0	35	14
1988				
Nacimientos	30,356	11.6	15,425	13,700
Matrimonios	6,291	10.6	4,076	2,215
Defunciones	2,910	5.4	2,309	601
Divorcios	57	1.1	36	21

INCIDENCIA DELICTIVA
NOVIEMBRE 88/ MARZO 89

TIPO DE DELITO	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR
TOTAL	1,363	1,326	1,298	1,128	1,236
Robo (varios)	219	213	208	164	199
Robo de dinero en efectivo	223	232	188	177	190
Robo de automóvil	171	149	171	58	101
Lesiones por golpes	115	122	101	99	86
Daño en propiedad ajena -- por tránsito de vehículos	102	114	101	90	93
Amenazas	64	25	60	63	47
Daño en propiedad ajena	35	45	49	62	44
Lesiones por tránsito de - vehículos	54	46	45	40	62
Homicidio (sin especificar)	21	26	18	8	17
Lesiones (por otras causas)	30	27	7	15	33
Lesiones por arma de fuego	34	24	8	7	31
Robo de accesorios de auto	21	21	16	18	17
Fraude	19	18	10	19	11
Despojo	21	14	19	18	18
Otros Delitos	234	250	297	290	287

TASAS DE DESOCUPACION ABIERTA POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD SEGUN - -
 AÑO Y TRIMESTRE EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

1987 -ABRIL 1989
 (PORCENTAJES)

AÑO Y TRIMESTRE	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	12 19	20 24	25 34	35 44	45 54	55 64	65 y MAS
1987										
I	5.0	4.6	5.8	13.0	8.8	3.9	1.9	1.5	3.1	1.6
II	4.5	3.6	6.3	12.4	8.6	3.1	1.5	1.4	2.2	0.5
III	4.3	3.7	5.4	11.8	8.3	2.9	1.4	1.3	1.4	-
IV	3.6	3.5	3.7	10.0	6.6	2.3	1.4	1.5	1.1	2.3
1988										
I	4.0	3.6	4.7	N.D.	7.5	2.7	1.5	1.8	3.3	1.8
II	4.6	3.9	5.7	11.4	8.3	3.2	2.1	1.8	1.7	3.7
III	4.7	3.7	6.6	14.0	8.5	3.0	2.1	1.5	0.9	1.9
IV	4.0	3.5	4.8	11.1	6.7	2.9	1.6	1.3	1.7	1.9
1989										
Enero	4.4	2.2	3.5	9.4	7.4	1.7	1.2	N.D.	1.1	N.D.
Febrero	3.7	3.6	4.1	10.0	5.2	2.5	3.1	1.5	1.1	1.3
Marzo	4.0	3.1	4.8	8.1	6.2	2.7	1.6	3.4	2.1	1.1
I	4.0	3.5	4.7	9.2	6.3	2.8	2.4	2.7	1.9	1.2
Abril	4.1	3.6	5.0	9.8	6.3	3.1	2.3	2.2	3.1	1.4

3.- SUS OBJETIVOS POLITICAS Y ESTRATEGIAS

Dentro de sus principales objetivos, está el fomentar en el - - - área de conservación los usos del suelo que impulsen las actividades silvícolas y de esparcimiento que constituyan una barrera contra el crecimiento urbano.

- Preservar y conservar el paisaje natural y las áreas verdes de la Delegación.
- Normatizar el crecimiento de las zonas especiales de desarrollo controlado.
- Llevar a cabo acciones tendientes a delimitar físicamente la línea de conservación ecológica.
- Consolidar la red vial dentro de la Delegación.
- Regularizar la tenencia de la tierra.
- Utilizar racionalmente los terrenos baldíos.
- Evitar la formación de asentamientos humanos en la Sierra de Santa Catarina y Cerro de la Estrella.
- Preservar las zonas agrícolas localizadas al sur de la Delegación.
- Evitar la expansión urbana en los cerros Tehualqui, Xaltepec, y del Marqués, por arriba de la cota 2,250 metros sobre el nivel del mar. En el Cerro de la Estrella por arriba de la cota 2,290 metros y el Cerro del Peñón a más de 2,275 metros sobre el nivel del mar.

- Conservar el parque del Cerro de la Estrella como área de Protección Ecológica y promover su reformación.
- Proteger y conservar el patrimonio histórico y cultural de la Delegación.
- Continuar la construcción del Anillo Periférico y terminación del Circuito Interior.
- Apoyar la consolidación de los Subcentros Urbanos:
 - Ejército Constitucionalista y Canal de Garay.

En la estrategia de la Delegación, se ha tomado en cuenta e incorporado en sus propuestas las condiciones físico-naturales y los aspectos socioeconómicos propios de la Delegación, así como las acciones específicas de los diferentes grupos de nuestra sociedad, por lo que se propone las siguientes acciones:

La Delegación contará con un Centro Urbano.

- Iztapalapa
 - Con tres Subcentros Urbanos.
- San Francisco Culhuacán
- Ejército Constitucionalista
- Canal de Garay

Cinco Corredores Urbanos.

- Calz. México Tulyehualco
- Calz. Ermita Iztapalapa
- Avenida Rojo Gómez

- Calz. de la Viga
- Calz. Ignacio Zaragoza

Diecinueve Centros de Barrio

- La Magdalena Alazolpa
- Masa de Juárez
- Vicente Guerrero
- Unidad Guerrero
- San Lorenzo
- Lomas de San Lorenzo
- Col. Hank González
- Lomas de Santa Cruz (2)
- Palmitas
- Tepotitlán
- Santa Martha Xalpa
- Unidad Santa Cruz Meyehualco (3)
- Unidad Zaragoza (2)
- Ermita Zaragoza
- Lomas de Zaragoza

En cuanto a la vialidad la Delegación contempla la construcción - de lo siguiente: Anillo Periférico (Area Oriente); Calzada San Lorenzo (Eje 5 Ote); Río Churubusco (Eje vial 4 Ote); Marcelino - - Buendía (Eje 5 Sur); Av. las Torres (Eje Vial 6 Sur); Ermita Iztapalapa (consolidación); México-Tulyehualco (consolidación); Comon

fort (Eje Vial 7 Sur); Cinco Pasos a desnivel sobre la calzada --
Ignacio Zaragoza, realización Metro Ligero tramo Pantitlán-Santa_
Martha. Se propone preservar los derechos de vía para el Tren --
Regional con destino a Puebla; la construcción de la Línea del --
Metro de Iztapalapa a Salto del Agua.

4.- ESTRUCTURA URBANA Y USO DE SUELO

Actualmente la Delegación cuenta con lo siguiente:

Un Centro Urbano

- Iztapalapa

Tres Subcentros Urbanos denominados:

- San Antonio Culhuacán
- Ejército Constitucionalista
- Canal de Garay

Ocho Centros de Barrio:

- La Magdalena Alazolpa
- Unidad Guerrero
- Lomas de Santa Cruz
- Santa Martha Xalpa
- Unidad Santa Cruz Meyehualco
- Unidad Zaragoza
- Unidad Solidaridad
- Ermita Zaragoza

Cinco Corredores Urbanos:

- Calzada México-Tulyehualco
- Calzada Ermita Iztapalapa
- Avenida Rojo Gómez
- Calzada de la Viga
- Calzada Ignacio Zaragoza

USO DEL SUELO

El mayor porcentaje de la superficie de esta Delegación está destinado al uso habitacional, que se combina en ciertas áreas con industria y con servicios en una extensión de 77 Km².

La Industria en Iztapalapa se distribuye en tres zonas, principalmente: la primera se encuentra al noreste, la segunda en el costado este del Cerro de la Estrella y la última está en pequeños talleres al oriente, en una extensión de 4.89 Km².

En cuanto al equipamiento urbano se tienen los servicios de la Central de Abastos y diecisiete mercados. Asimismo, esta Delegación cuenta con equipamiento de servicios educativos como lo es la Universidad Autónoma Metropolitana y otros de educación media superior.

Por lo que respecta al sector Salud se tienen cuatro centros, tres clínicas y tres centros de rehabilitación social; además la entidad cuenta con el Panteón Civil de San Lorenzo Tezonco y dos Reclusorios, equipamiento distribuido en una área de 9.61 Km².

Un área de 9.27 Km² se destinan a uso forestal.

La zona agrícola está ubicada en el extremo suroeste y ocupa 2.6 Km².

5.- ZONAS ESPECIALES DE DESARROLLO CONTROLADO (ZEDEC)

Las zonas especiales de desarrollo controlado, son áreas que se encuentran sometidas a estadios específicos de mayor rigor y detalle, las cuales tendrán normas especiales debido a que sus características plantean una problemática particular. Los usos que se deseen implantar en estas áreas se consideran como condicionados, sujetos al trámite de uso de suelo.

Para la Delegación Iztapalapa se tienen como Zonas de Desarrollo Controlado:

- El Centro Urbano de Iztapalapa y Rojo Gómez en el que quedan -- incluidos los barrios tradicionales de San Lucas y Santa Bárbara en este centro esta la Sede de la Delegación Iztapalapa.
- El Subcentro Urbano denominado Ejército Constitucionalista conocido como "Cabeza de Juárez" es parte de la reserva territorial del Departamento del Distrito Federal. Aquí se pretende desarrollar un complejo de intercambio de modos de transporte (sistema multimodal) que incluye talleres de mantenimiento mayor y áreas de depósito. Este complejo generará una serie de servicios complementarios, que junto con las áreas habitacionales ahí previstas consolidarán este subcentro urbano.

El Programa Parcial de la Delegación Iztapalapa, fué elaborado -- por la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica y Aprobado por el Jefe del Departamento del Distrito Fede-

ral.

No se menciona quien inicio la propuesta al elaborarlo, fué aprobado conjuntamente con 15 programas más de las Delegaciones restantes, desconociéndose los criterios que sirvieron para asignar los usos, destinos y reservas a los predios y áreas localizadas dentro de la Delegación.

En gran parte de su contenido encontramos varias disposiciones -- del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

También en él, se contienen las vialidades, áreas verdes, centros urbanos y subcentros y las áreas libres de construcción, entre -- otras.

Al observar la versión abreviada de este programa, da la impresión que la asignación de usos, destinos y reservas para las -- áreas y predios, se hizo de manera selectiva, debido a que, por -- ejemplo, una zona de proporciones significativas, se marca con la letra H² y el color amarillo, con lo que se dispone que estos predios tienen uso habitacional hasta para 200 habitantes por hectárea, complementándose con la tabla adjunta, que indica los posi--bles servicios a desarrollar ahí.

Podemos concluir en el sentido de considerar ilegal e inconstitucional el Programa Parcial de esta Delegación si se considera -- que lo es también el Acuerdo por el que fueron aprobados los 16 -- Programas Parciales de las Delegaciones Políticas, por las razo--

nes ya expuestas en el primer punto del presente capítulo y las -
que se han venido exponiendo.

CAPITULO IV

CAPITULO IV

ANTICONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA PARCIAL
DE DESARROLLO URBANO PARA LA DELEGACION IZTAPALAPA1.- GARANTIAS INDIVIDUALES DE LIBERTAD.

Partiendo de que nuestro sistema jurídico vigente, esta formado por una estructura normativa en la que la piedra angular es nuestra Constitución Política, resulta incuestionable que en ella estan plasmados los principios o reglas a los que deberán ceñirse tanto las autoridades como gobernados, esta supremacia se encuentra inserta en su artículo 133. Sobre dicho ordenamiento nada -- existe y bajo el existe todo.

Para demostrar la anticonstitucionalidad del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa, es necesario un estudio sobre las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, que en mi concepto resultan violadas.

Para el análisis de este punto resulta primordial abordar el concepto de libertad. Para el maestro Ignacio Burgoa la libertad -- "es la cualidad inseparable de la persona humana consistente en la potestad que tiene de concebir y escoger los medios que más le acomoden para el logro de su felicidad particular". (1)

Agrega el citado autor que existen dos clases de libertades, la del intelecto denominada también subjetiva o psicológica y la --

(1) Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, Décimo Quinta Edición, México 1981, pág. 36.

Social. La primera es aquella que no se va a externar, que no va a tener consecuencias al mundo del derecho, mientras la segunda que es la que interesa a éste, la define como la potestad que tiene la persona de poner en práctica los fines que se ha forjado internamente, la que va a trascender a la realidad, a la vida - práctica. La libertad social interesa fundamentalmente al derecho mientras que la subjetiva o psicológica se realiza al fuero íntimo del intelecto o de la conciencia indiferente en si misma, a la regulación jurídica.

Ese actuar genérico de la persona, esa libertad abstracta del sujeto se puede desplegar específicamente de diferentes maneras y en diferentes ámbitos o terrenos, cuando la actuación libre humana se ejerce en determinada órbita y bajo una forma particular se tiene la libertad específica, que es una consecuencia de la libertad social genérica que se ejerce bajo ciertas formas y en un campo determinado. Como ejemplo se tiene la libertad de expresión, la de pensamiento, la de comercio, la de imprenta, etc.

La libertad social que determina la actuación objetiva del individuo no es absoluta ni está exenta de restricciones, tiene su razón de ser en la vida social y la convivencia humana, ya que si cada miembro de la sociedad actuara en forma ilimitada, se estaría en una falta de orden.

El individuo está impedido para desarrollar cualquier acto que engendre conflictos dentro de la vida social.

Las limitaciones o restricciones impuestas por el orden y la armonía sociales a la actividad de cada quien, se establecen en el derecho, que se convierte en una condición indispensable de la sociedad humana. El orden de derecho es el factor que fija las limitaciones a la libertad social del hombre desde un punto de vista ontológico, aunque la realidad histórica nos enseña casos en que las limitaciones son impuestas por la voluntad autocrática del gobernante.

Durante la Revolución Francesa no podía ejercerse la libertad humana sino cuando su ejercicio no perjudicaba o dañaba a otra persona. En esa época la declaración de derechos disponía que la libertad consistía en un poder hacer todo lo que no dañara a otro, por ende el ejercicio de los derechos naturales del hombre no tenía más limitaciones que las que aseguraban a otros miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos.

El criterio anterior, que sirvió de fundamento a las limitaciones de la libertad se amplió con el tiempo, declarándose que la libertad del individuo debía restringirse en aquellos casos en que su ejercicio, significara un ataque o vulneración al interés social o al interés estatal.

¿Cuándo existe ese interés social o estatal como criterio limitativo de la libertad del individuo?

Nos contesta el maestro Burgoa que esta es una situación que no es posible resolver a priori, sino que hay que tomar en cuenta cada caso concreto que se presente, o mejor dicho, cada libertad específica que se trate. Agrega, que por lo general ni la Ley -- fundamental ni las leyes orgánicas de garantías, indican en que casos se está en presencia de un interés social, estatal, público, general, etc., para limitar las diversas libertades específicas; en la mayoría de las veces, se concretan los ordenamientos jurídicos a mencionar simplemente el interés del Estado o de la Sociedad como dique a la libertad humana en sus distintas y correspondientes manifestaciones.

Señala como ejemplo el contenido del artículo quinto constitucional que declara " que el ejercicio de la libertad de trabajo, --- industria, comercio o profesión, sólo podrá vedarse... cuando se ofendan los derechos de la sociedad."

En caso de darse las limitaciones a la libertad del hombre, estas deben estar justificadas y ser de tal naturaleza que no impliquen la restricción a las libertades naturales y constitucionales del ser humano.

Resume al respecto el Doctor Burgoa que la libertad social del hombre consiste en realizar trascendentalmente los fines que el

se forja por los medios que su arbitrio le sugiere, lo que debetener sólo las restricciones que le impone la ley en aras del -- interés social, estatal o privado legítimo.

Por tanto la libertad es una condición imprescindible para el lo gro de la teleología que cada individuo sigue; aquí la libertad_ se proyecta como una potestad inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona.

Hasta antes de la Revolución Francesa en los regímenes jurídicos excepto el Inglés y Español, la actividad gubernamental carecía de respeto de la esfera de acción del gobernado, del hombre li-- bre, aquel que pertenecía a una clase social privilegiada. Este_ sólo gozaba de una libertad civil o privada frente a sus seme-- jantes, careciendo de libertad pública o garantía individual - - frente a los gobernantes o el Estado.

Ante las arbitrariedades cometidas por el poder público en con-- tra de los gobernados y en vista de los frecuentes abusos de monarcas y tiranos el individuo exigió, como sucedió en Inglaterra el respeto a sus prerrogativas como persona.

Posteriormente la libertad del individuo ya no era un atributo - de la actuación civil del sujeto, sino un derecho público subje-- tivo oponible y exigible al Estado.

La libertad individual como un elemento inseparable de la perso-

nalidad humana, se convirtió en un derecho público cuando el Estado se obligó a respetarla.

Con esto se creó un derecho para el gobernado, como facultad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a esa libertad individual.

La obligación adquirida por el Estado consiste en acatar pasiva o activamente ese respeto.

Es entonces cuando la libertad humana se concibe como el contenido de un derecho público subjetivo cuyo titular es el gobernado.

En otras palabras es cuando la libertad humana, basada en supuestos y principios filosóficos propios de la índole de la persona se convierte en una garantía individual, dando un derecho subjetivo público para su titular, consistente en el respeto u observancia, así como una obligación estatal.

2.- LA LIBERTAD DE TRABAJO CONSAGRADA EN EL ARTICULO 5º CONSTITUCIONAL.

Regularmente el ser humano desempeña la actividad que más esté de acuerdo con su naturaleza y medio en el que se desarrolla conforme a su capacidad e inclinaciones naturales. Por lo tanto se entiende la libertad de trabajo como la facultad que tiene el individuo de elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus fines vitales, es una manera de alcanzar la felicidad y el bienestar.

Es dable que cuando al individuo se le imponga una actividad que no se adecúe a su naturaleza se este poniendo un cerco para el logro de sus finalidades, ya que la persona al no realizar un hecho o actividad de su preferencia va a sentirse inconforme con ella misma y con los demás.

Nuestra Constitución en su artículo 5º consagra la libertad de trabajo señalando que: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos".

Como se puede observar, de la lectura del párrafo anterior tenemos que la libertad de trabajo, la que abarca la profesión, industria, comercio, etc. es sinónimo de la libertad de ocupación, tiene como limitación el hecho que tales actividades sean lícitas.

tas. En consecuencia el trabajo, industria y comercio que esté al margen de la ley, no estarán protegidos por esta garantía. Tales actos para considerarse ilícitos, deberán ser contrarios al orden público, a las buenas costumbres o al derecho. En el caso de las buenas costumbres la ilicitud tiene un contenido inmoral, esto es, se refiere en forma contraria a la moral social que exista en una época y lugar determinado.

El Catedrático y tratadista de derecho del trabajo Nestor de Buen define el orden público como un concepto de difícil manejo, de múltiples interpretaciones como algo equivalente a la buena fé, al buen padre de familia. Señala que sería preferible hablar de "orden social" en lugar de orden público dada la naturaleza de las normas y el orden que protegen. Dice que es referirse a "normas que tienen una condición "pública" cualquiera que sea el sentido que se intente dar a esta última expresión". (2)

Es conveniente hacer la separación entre el Derecho Público y Orden Público. La norma de derecho público es la que pertenece a un todo normativo ya que tiene carácter constitucional, pero no puede ser de orden público en virtud de que solo regula derechos particulares, mientras que el orden público no regula

(2) Nestor de Buen, Derecho del Trabajo. Tomo I, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 1986, pág. 526.

intereses particulares. Una disposición de derecho público es un todo normativo.

En diversas situaciones que suelen darse socialmente existen intereses privados e intereses públicos con los particulares.

Cuando una disposición legal única y exclusivamente, de modo directo establece una regulación para los intereses privados en vista de una situación jurídica determinada, se tratará de una norma de orden privado. En cambio, si una ley regula directamente, ante una situación de hecho o derecho determinada, los intereses que en ella tenga el Estado como Entidad soberana o la sociedad, se estará en presencia de una norma de orden público.

Para entender y aclarar cuando se trata de una norma de orden público hay que acudir, al objeto directo de la regulación que determine ya sea el orden público o bien por intereses privados.

Continuando con el contenido del artículo 5º constitucional, tenemos que la libertad de trabajo se hace extensiva a todo gobernado como lo previene el artículo 1º del citado ordenamiento, independientemente del sexo, nacionalidad, raza, edad, etc..

Como limitación a la libertad de trabajo, tenemos que esta solo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de tercero. Propiamente la Constitución en este caso no contiene una limitación general y abstracta a la libertad de tra-

bajo, sino una facultad otorgada al Juez para prohibir una determinada labor cuando el ejercicio de esta implique una vulneración a los derechos de un tercero, lo que no es obstáculo para que el afectado por la resolución, pueda dedicarse a cualquier otra actividad que le acomode.

Otra limitación de esta garantía es que también podrá vedarse por resolución gubernativa, dictada en términos que marque la ley, -- cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

La autoridad administrativa solo estará facultada para restringir el ejercicio de la libertad de trabajo, cuando su resolución este apegada a una ley, la que tenga en cuenta el perjuicio que la sociedad pueda sufrir. De manera general podemos afirmar que la autoridad administrativa para limitar la libertad de industria, comercio, etc., en perjuicio de una o más personas, debe apoyarse en una norma jurídica que autorice dicha limitación en los casos que ella prevea, siempre tomando en cuenta una vulneración a los derechos de la sociedad.

En cuanto al carácter que debe revestir la norma o bien las características o cualidades que debe tener esta, es importante atender a su fundamento legal es decir a que puede ser basada en un reglamento expedido por el Ejecutivo o bien en una Ley del Congreso. Si tomamos en cuenta que los reglamentos administrativos tie-

nen como autor al Presidente de la República o a los Gobernadores de los Estados, al limitar la libertad de trabajo cuando se vulneran los derechos de la sociedad, el reglamento determina los casos generales cuando se de esa posibilidad o supuesto.

Las autoridades administrativas al expedir el reglamento para los efectos mencionados en el párrafo anterior reglamentan la garantía individual de libertad de trabajo, desde el momento en que fijan las hipótesis en que se pueden atacar los derechos sociales.

En este sentido es importante determinar si el Jefe del Ejecutivo es constitucionalmente competente para reglamentar las garantías individuales, al respecto es importante asentar que de la lectura del artículo 89 de la Constitución no se encuentra esta facultad como tampoco se le encuentra facultado para legislar sobre las garantías, por ser esta facultad exclusiva del Congreso. En consecuencia ni el Presidente de la República ni las autoridades administrativas inferiores están constitucionalmente facultadas para reglamentar por sí mismas las garantías individuales, cuyo equivalente en este caso sería dictar disposiciones reglamentarias fijando los casos generales en los que el ejercicio de la libertad de trabajo vulnere los derechos de la sociedad.

Esto corresponde, según lo establece nuestra Ley Suprema al Con--

greso de la Unión de conformidad con el artículo 73 fracción - -
 XXX, que indica "El Congreso Constitucional, en el período ordi-
 nario de sesiones... expedirá todas las leyes orgánicas de la --
 Constitución que no hubieran sido ya expedidas en el período ex-
 traordinario a que se refiere el artículo 6 transitorio y dará -
 preferencia a las leyes relativas a las garantías individuales".

En resumen los reglamentos administrativos, materialmente pueden considerarse como leyes, formalmente son considerados actos del
 Ejecutivo, por lo que al no tener estas facultades para reglamente-
 tar las garantías individuales no debe prohibir o limitar la li-
 bertad de trabajo. Así lo ha declarado la Suprema Corte de Jus-
 ticia refiriéndose al artículo 5º Constitucional diciendo que --
 la facultad para reglamentar el artículo 4º Constitucional "ac-
 tualmente 5º" es exclusiva del Poder Legislativo de los Estados_
 de la Unión y la reglamentación que hagan las autoridades admi--
 nistrativas es anticonstitucional. (3)

En el sentido anterior, la facultad reglamentaria cuyo fundamen-
 to es la fracción I del artículo 89 Constitucional debe emitir-

(3) Semanario Judicial de la Federación, Apéndice al Tomo CXVIII
 Tesis 134. Tesis 24; 216 de la compilación 1917-1965 y 491 del -
 Apéndice 1975, Segunda Sala.

se tomando como base una ley previamente aprobada por el Congreso de la Unión.

Por lo que un reglamento administrativo por si mismo y sin una ley que lo respalde carece de validez para reglamentar la libertad de trabajo.

En consecuencia de lo señalado anteriormente es importante subrayar que en los casos generales en los que se determine que el -- ejercicio de la libertad de trabajo daña los intereses o derechos de la sociedad, debe establecerse por una ley en sentido -- formal y material, en un acto jurídico creador, modificativo y -- que extinga situaciones abstractas e impersonales, y sobre todo_ que emane del Poder Legislativo.

Tenemos por otra parte otra limitación a la libertad de trabajo que se refiere a los servicios públicos los que solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y el de los jubilados, el de los cargos -- concejiles y de elección popular. Las funciones electorales y -- censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, los servicios_ profesionales de índole social serán obligatorios y retribuíbles en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale.

Es claro también que esta afirmación constitucional implica otra limitación a la libertad de trabajo, ya que obliga al trabajador a desempeñar ciertos servicios de manera gratuita y contra su --

voluntad. Una limitación más es la que limita el ejercicio profesional y señala que la ley determinará en cada Estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenar para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Al respecto la Suprema Corte ha resuelto que corresponde a las entidades federativas por conducto del Poder Legislativo Local, señalar las profesiones que requieran título para su ejercicio.

En este caso el alcance de la ley reglamentaria no crea, modifica o extingue situaciones jurídicas abstractas, sino que pormenoriza las disposiciones de la ley fundamental a fin de lograr su mejor observancia y aplicación. Sin embargo no basta que una ley reglamentaria de un precepto constitucional rebase el ámbito regulador de este para considerarla contraria a la Ley Fundamental, sino que es necesario que al extralimitarse viole la disposición reglamentada o la Constitución.

En el caso específico del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa y su anticonstitucionalidad con relación a las garantías de libertad en especial de la libertad de trabajo, es de hacer notar que la libertad es una potestad inseparable de la naturaleza humana y elemento esencial de la persona, por lo que para que se impida su ejercicio, las limitaciones im-

puestas deberán estar adecuadas a una disposición constitucional de tipo general, permanente y abstracto. En este sentido la libertad de trabajo es la facultad que tiene todo individuo de elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus fines vitales como una forma de lograr la obtención de beneficios que lo ayuden a cubrir sus necesidades.

La Constitución limita a la autoridad para que prohíba a los particulares el ejercicio de la profesión, industria o trabajo que les acomode siempre y cuando esta sea lícita, con lo que deja abierta la actividad del particular a escoger libremente en su beneficio ese trabajo con la salvedad de que sea lícito y no vaya en contra del interés social y el orden público.

En cuanto a las limitaciones que puede llegar a imponer el Estado a través de sus autoridades estas deberán estar necesariamente asentadas de manera expresa en una ley, o un reglamento que reúna los requisitos necesarios para considerársele como tal.

En este caso el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa al estar elaborado y aprobado por una autoridad administrativa dependiente del ejecutivo como lo es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, no cumple con los requisitos señalados en la Constitución como lo es el hecho de que la limitación a la libertad de trabajo debe estar basada en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo que causa la violación de las

garantías de libertad y en especial de la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º de nuestra Constitución.

3.- GARANTIAS INDIVIDUALES DE PROPIEDAD.

En principio a manera de análisis del concepto de propiedad, observamos que los tratadistas del derecho civil consideran a la propiedad como al prototipo de derecho real opuesto al derecho personal o de crédito. El derecho real presupone una relación entre una persona y una cosa, un derecho, absoluto, mientras que el derecho personal que es relativo implica un vínculo entre dos sujetos determinados, uno llamado acreedor y otro deudor.

El derecho real se ejerce de manera directa sobre una cosa, sin ningún intermediario. Podemos señalar a la propiedad como un modo de afectación jurídica de una cosa a un sujeto físico o moral, privado o público. Decimos que existe la propiedad por voluntad de la ley cuando esta así lo establece, esta se traduce en una forma de atribución de un bien a una persona, así tenemos que cuando el sujeto a quién se impute o refiera una cosa es el Estado como entidad jurídica de la propiedad será pública, la que será ejercida por sus autoridades. Estos bienes se clasifican en bienes de dominio público o de uso común, de propiedad originaria de dominio directo, de propiedad nacional o aprovechable mediante concesiones cuyo régimen se regula por la ley de Bienes Nacionales.

De manera opuesta, cuando la persona a quién se imputa una cosa,

con facultad de disposición sobre la misma no es el Estado, sino un particular, tenemos el caso de la propiedad privada. Cuando no corresponde dicha facultad ni al Estado ni a ningún particular encontramos la propiedad social pudiendo ser el titular de esta una comunidad agraria o un sindicato. Cuando un bien inmueble no tiene un propietario individual o particular cierto o --- conocido, la propiedad originaria del bien se atribuye a la Nación según lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en su primera parte.

En lo que se refiere a la propiedad privada, es un derecho localizado dentro de las relaciones jurídicas entre individuos actuando estos como particulares, oponible únicamente a estos. Dentro de este tipo de relaciones el Estado únicamente interviene como autoridad con los gobernados siendo extraño a la propiedad privada, actúa únicamente como regulador dentro de las relaciones de derecho civil. Como derecho subjetivo civil la propiedad privada genera tres derechos fundamentales que son el uso, el disfrute y la disposición de la cosa.

El primero es la facultad del propietario de usar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades, mientras que en el disfrute el dueño de la cosa puede hacer suyos los frutos que produzca, por último el derecho de disponer de la cosa consiste en realizar sobre ella actos de dominio pudiendo ser estos, una

venta, donación, constituir cualquier tipo de gravamen u otorgar lo como garantía. La disposición de la cosa distingue al derecho de propiedad de cualquier otro. El derecho de disposición de la cosa tiene limitaciones que marca la ley desde el punto de vista de derecho público, privado y social. En consecuencia la autoridad puede limitar, ocupar y hasta destruir un bien en base a las necesidades colectivas cuando así se requiera. Las limitaciones que se imponen a la propiedad privada para que con su ejercicio no se perjudique al interés social o que se pueda conservar este mediante la imposición de modalidades hasta llegar a la expropiación en caso necesario, convierte ese derecho en función social.

El fundamento constitucional de la propiedad privada, como derecho subjetivo se encuentra en el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución que establece: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y - tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Es importante destacar que el Estado como entidad pública no desempeña en realidad actos de dominio. La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, es la pertenencia al territorio nacional a la entidad estatal como elemento insepa-

rable de naturaleza consubstancial.

El concepto de propiedad originaria empleado en el artículo 27 de la Ley Fundamental equivale a la idea de dominio eminente -- que el Estado como persona jurídica ejerce sobre el territorio. Así tenemos que el Estado en base a las facultades que le otorga la Constitución, que son las de imponer modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, éstas se van a traducir en prohibiciones al uso, disfrute y disposición de los bienes.

Estos lineamientos pueden ser la ocupación temporal o total de los bienes o simplemente la limitación a los derechos de dominio. Cualquier limitación o prohibición al derecho de propiedad, así como la obligación impuesta a su titular de actos positivos debe tener como objeto o como fin el interés público o general de la sociedad.

Es difícil precisar el alcance que faculta a la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Es claro que la imposición de una modalidad no implica la total suspensión a la propiedad.

Con el objeto de demostrar la violación a la garantía de propiedad señalada en el artículo 27 constitucional, es importante -- mencionar que la propiedad genera el derecho de uso, disfrute y

disposición de la cosa; y estos derechos son ilegalmente limitados por las modalidades a la propiedad privada establecidas en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa en forma por demás inconstitucional, ya que si bien es cierto que el artículo a que aquí hago mención faculta al Estado para limitar a la propiedad privada mediante el establecimiento de modalidades que dicte el interés público, lo es también que estas limitaciones deben ser elaboradas por quienes constitucionalmente estan facultados para ello.

En el caso del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa no se da este supuesto debido a que las modalidades implícitas en el citado programa, son impuestas por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal y no por el Congreso de la Unión, como lo establece el artículo 73 de nuestra Constitución Política.

Por lo anterior debe considerársele en forma categórica anticonstitucional al Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa.

4.- GARANTIAS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD JURIDICA.

El Estado al desarrollar sus actividades de mando, regularmente - afecta la esfera jurídica del gobernado. Los múltiples derechos - de las personas físicas o morales, van a ser trastocados o limita - dos sean estos la vida, la propiedad o la libertad. La conducta - o el actuar del Estado debe apoyarse en varios principios y lle - nar ciertos requisitos es decir debe estar apoyada en el dere - cho.

Este tipo de modalidades jurídicas a que tiene que someterse la - autoridad para que su actuar tenga validez jurídica, es lo que se conoce como garantías de seguridad.

Desde el punto de vista general en la garantía de seguridad se - concentran otras garantías individuales de la ley fundamental que más adelante mencionaré, que vienen a ser los derechos individua - les subjetivos del gobernado oponibles al Estado.

En contraste de las otras garantías individuales donde el Estado - o la autoridad debe abstenerse de ejecutar ciertos actos, en la - garantía de seguridad el actuar de la autoridad se va a reflejar - en un actuar positivo ya que no va a ser una abstención de vulne - rar, sino se traduce en el cumplimiento de los requisitos y condi - ciones para que un acto de autoridad afecte el ámbito del goberna - do. Como ejemplo podemos citar el de una persona que se le trate - de privar de un automóvil de procedencia extranjera, cuya estan -

cia no está acreditada en el país. Para esto la autoridad administrativa debe seguir un procedimiento que cumpla determinadas formalidades lo que es una conducta positiva de la autoridad.

Tomando en cuenta lo extenso que resulta el análisis de las garantías de seguridad consagradas a lo largo de los artículos 14,15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 26 de nuestra Constitución Política, considero que por así requerirlo el presente trabajo, que solo es conveniente tratar aquí las de mayor relevancia contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El artículo 14 constitucional, contiene garantías de seguridad -- jurídica de una gran relevancia para los gobernados, tal es el -- caso de las siguientes:

- Garantía de irretroactividad de la ley.
- Garantía de audiencia.
- Garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal.
- Garantía de legalidad en materia jurisdiccional Civil.

Señala el artículo 14 en su primer párrafo: "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

Entendemos que una norma es retroactiva cuando se aplica a un hecho simple y ya consumado con anterioridad a su vigencia. Esto -- significa que el Juez no puede aplicar la ley a hechos pasados, -- desconociendo las consecuencias ya realizadas, quitando eficacia -- o atribuyéndosela a nuevas consecuencias sobre la base de la - -

apreciación del hecho pasado. Una ley no será retroactiva cuando se aplique a un hecho realizado durante su vigencia.

Si la ley pretende aplicarse a hechos consumados es retroactiva, si se aplica a actos en curso no lo es.

Es claro que los hechos plenamente consumados antes de la vigencia de la norma jurídica no pueden ni deben ser regidos por esta, sino por la ley que hubiera estado en vigor en la época en que hayan sucedido.

La garantía de audiencia la encontramos consignada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional que dice: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades 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". Aquí se contienen cuatro garantías de seguridad jurídica, que son que a la persona a la que se trate de privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución se le siga un juicio; que tal juicio se substancie ante un tribunal previamente establecido; que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento y que la sentencia se dicte conforme a las leyes existentes antes del hecho.

Los bienes jurídicos aquí tutelados son la vida, la libertad, la

propiedad, la posesión y los derechos del gobernado.

Otra de las garantías de seguridad jurídica tuteladas por la garantía de audiencia, es la existencia de un juicio previo, que este siga ante los tribunales previamente establecidos y que en el mismo se observen las formalidades procesales y que el hecho que dió origen al juicio se regule por las leyes vigentes anteriormente.

La expresión mediante juicio equivale a la idea de procedimiento, que es la serie de actos concatenados afectos a un fin común.

Este fin consiste en la realización de un acto jurisdiccional - que resuelva conforme a derecho un conflicto jurídico. Este procedimiento no estrictamente debe efectuarse ante las autoridades judiciales sino también ante las administrativas, cuando -- por ejemplo se trate de hacer efectivas sanciones pecuniarias -- por violaciones a los reglamentos administrativos en que haya incurrido el particular, en cuyo caso el particular presentará oposición ante la propia autoridad ó a través de su superior -- jerárquico, sin perjuicio de las acciones ordinarias que la ley concede al afectado, incluso el juicio de amparo.

Así tenemos que cuando se trate de un acto administrativo de autoridad que importe la privación en detrimento del gobernado de alguno de los bienes tutelados por el artículo 14 constitucio--

nal, el juicio debe ventilarse de acuerdo con los ordenamientos aplicables, ante las mismas autoridades de que provenga o ante sus superiores jerárquicos.

En resumen cuando una ley administrativa faculte a la autoridad para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, -- sin consignar un procedimiento defensivo previo, estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aunque la propia ley estatuya recursos o medios de impugnación del mencionado acto.

La garantía de audiencia no opera de modo absoluto, ya que la Constitución consigna algunas excepciones estrictamente jurídicas, no pudiendo haber más que las consignadas en forma expresa en ella. La primera excepción la encontramos en el artículo 33 de la Constitución en el que se establece que los extranjeros -- que juzgue o estime indeseables el Presidente de la República, -- pueden ser expulsados del país sin juicio previo.

A otra se refiere el artículo 27, que indica que en las expropiaciones por causa de utilidad pública el Presidente de la República o los Gobernantes de los Estados, pueden con apoyo en las leyes correspondientes dictar el acto expropiatorio antes de que el particular afectado produzca su defensa. Así lo ha -- confirmado la jurisprudencia al señalar la Suprema Corte que -- "En materia de expropiación, no rige la garantía de previa au--

diencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental". (4)

También la excepción en materia tributaria se da cuando antes -- del acto por el que se fije un impuesto, la autoridad fiscal respectiva no tiene obligación de escuchar al causante, En el caso de que las órdenes de aprehensión, tampoco es aplicable la garantía de audiencia, si se cumplen con los requisitos señalados en el artículo 16 constitucional el que no preceptúa cumplir con -- que se le oiga previamente al indiciado, ya que solo se requiere que tales órdenes de aprehensión se basen en alguna denuncia o querrela que tenga como castigo pena corporal o de otros datos -- que hagan probable la responsabilidad del inculpado.

Con relación a la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal, el artículo 14 constitucional señala que "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por la ley exactamente aplicable al delito de que se -- trate".

(4) Apéndice al Tómo CXVIII, Tesis 468. Tesis 97 de la Compilación 1917-1965, Segunda Sala.

La última garantía de seguridad jurídica que indica el artículo 14 constitucional en su párrafo cuarto, es de legalidad, y menciona que "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta, se fundará en los principios generales de derecho".

Aquí se requiere para que opere esta garantía un acto de autoridad que viene a ser en términos prácticos una sentencia definitiva, llamese principal o interlocutoria.

La sentencia a que se refiere este artículo puede ser de tipo civil, mercantil, laboral y administrativa, según lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia. Podemos decir que esta garantía rige toda materia jurisdiccional con excepción de la materia penal.

Las leyes secundarias que remiten al juzgador a la costumbre o a los usos como fuente de sus decisiones, irán contra lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 14 constitucional.

En cuanto a la interpretación literal de la ley, esta implica atender a sus términos gramaticales conforme a la concepción del texto siempre y cuando sea este claro y no deje lugar a dudas, de otra manera se tendrá que buscar el espíritu de la ley.

En caso de que haya falta de claridad en la disposición legal, su letra no debe ser fuente de decisiones jurisdiccionales, por lo que estas deberán fundarse en la interpretación jurídica que equivale a la determinación de su sentido y alcance.

También el párrafo cuarto, rige en el caso de que una resolución jurisdiccional, omita aplicar la ley que corresponde, pues en -- tal caso la autoridad no cumple con el contenido de la ley sino que la contraría.

Finalmente este párrafo otorga la facultad a la autoridad que de cide un conflicto para acudir a los principios generales de dere cho cuando no exista una ley aplicable al caso individual.

Entendiéndose estos principios como las normas elaboradas por -- los investigadores jurídicos mediante un análisis inductivo del sistema jurídico mexicano y de los sistemas culturales afines -- con vista a establecer juicios lógicos en que se traducen dichos principios.

Otras garantías de seguridad jurídica sobre todo de legalidad -- son las que se consagran en el artículo 16 de nuestra Constitución. Solo por efectos de economía y de utilidad para el presente trabajo, vamos aquí a analizar el primer párrafo del citado -- artículo que señala: "Nadie puede ser molestado en su persona, -- familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de man-

damiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Tal acto consiste en la simple molestia o perturbación a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto.

A diferencia del artículo 14 constitucional que es procedente - contra actos de privación, el artículo 16 es más amplio, ya que opera contra actos materialmente administrativos tales como son la molestia a la persona, domicilio, papeles y los demás mencionados en el primer párrafo del artículo 16 constitucional.

En cuanto a las personas esta se entiende tanto a las personas físicas como morales. El concepto de persona desde el punto de vista jurídico, se establece en base a la capacidad concedida - al individuo consistente en adquirir derechos y contraer obligaciones, por lo que el gobernado a través de su persona es susceptible de verse afectado por un acto de molestia de autoridad. En cuanto se refiere al término familia, esta se traduce en los derechos familiares del individuo, tomándose como tales los que se refieren a su estado civil o a su situación como padre, hijo, esposo, etc.

El domicilio del gobernado equivale a su propio hogar donde vive con su familia, comprendiéndose en él todos los bienes que se encuentran dentro de él, que pueden ser objeto del acto de molestia.

Para las personas morales es el sitio donde se encuentre establecida su administración como lo dispone el artículo 33 del Código Civil.

En cuanto a los papeles se refiere a todas las constancias escritas de algún hecho o acto jurídico. Refiriéndonos a las posesiones estas son los bienes muebles e inmuebles que se encuentran bajo el poder posesorio de una persona, pudiendo ser esta posesión originaria o derivada.

Siguiendo con las garantías consagradas de este artículo es --- tiempo de citar la de competencia constitucional que establece que el acto de autoridad debe ser emitido por autoridad competente, siendo esta la que reúne o que va a actuar conforme a las facultades que la ley le confiere para realizar ciertas atribuciones.

En el caso concreto de mi trabajo de tesis tenemos como ejemplo en sentido amplio el que la Constitución faculta únicamente al Congreso de la Unión para legislar sobre determinadas ramas o materias como son los asentamientos humanos. En estricto sentido a contrario sensu el Jefe del Departamento del Distrito Federal al emitir el acuerdo por el que se aprueban los Planes Parciales de Desarrollo Urbano para las 16 Delegaciones se ubica en el plano de autoridad incompetente para emitir el acuerdo ci

tado ya que este no esta elaborado por el Congreso de la Unión_ que es la autoridad a quien la Constitución le da competencia o facultades para legislar sobre esta materia.

Por lo anterior es claro que al no estar emitidos los Planes -- Parciales de Desarrollo Urbano por la autoridad competente, se_ viola el primer párrafo del artículo 16 constitucional y en con- secuencia la garantía de legalidad en él consagrada por no es- tar el Jefe del Departamento habilitado conforme a la Ley Supre_ ma para los actos anteriormente mencionados por lo que tales -- actos denominados Planes Parciales de Desarrollo Urbano deben - tenerse como inconstitucionales siendo procedente el juicio de_ amparo en contra de ellos por los conceptos antes mencionados.

Para finalizar con el primer párrafo del artículo 16 constitu- cional y con el presente trabajo mencionaremos las ideas y al- cances acerca de los conceptos de fundamentación y motivación - asi como de la causa legal del procedimiento.

Asi tenemos que la fundamentación consiste en que los actos que originen molestia en la persona, familia, etcétera deben basar- se en una disposición normativa general, es decir, que esta pre_ vea la situación concreta para la cual sea procedente realizar_ el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. Lo an_ terior se basa en el principio de legalidad que establece que - las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les faculte ex-

presamente.

En cuanto a la motivación, esta indica que las circunstancias y modalidades del caso particular deben estar a lo que la ley establece.

Viene a ser la motivación la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la ley general en que se base el acto de molestia y el caso particular en que el acto va a operar o a surtir sus efectos. La causa legal del procedimiento es el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, papeles o posesiones del gobernado realizados por autoridad sea esta competente o no.

Tanto la fundamentación como la motivación del acto de molestia deben concurrir en el caso concreto para que aquel no implique una violación a la garantía de legalidad, en otras palabras no basta que exista una ley que autorice la orden de los actos autoritarios de perturbación, sino también debe darse el caso concreto hacia el que estos vayan a surtir sus efectos. Por lo anterior se configura la violación constitucional cuando el acto o molestia de autoridad no se apoye en ley o reglamento alguno o cuando existiendo la ley, la situación concreta del gobernado no esta adecuada a la letra de la ley. Al respecto la Corte ha sustentado el siguiente criterio "De conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, nadie puede ser molestado en

su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito por la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento, por lo que es evidente, en atención a esta disposición constitucional, que las autoridades están obligadas a expresar en sus resoluciones, las razones o motivos que tengan para dictarla en determinado sentido, dandoselos a conocer al interesado, a efecto de que esté en aptitud de hacer valer sus defensas contra la misma, ya que, de lo contrario, se le infieren molestias infundadas o inmotivadas y consecuentemente, se viola en su perjuicio la garantía constitucional". (5)

De lo expuesto anteriormente, respecto a las garantías individuales de seguridad jurídica, tenemos que el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la Delegación Iztapalapa, es violatorio de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional en vista de que los comerciantes o propietarios de algún predio que traten de poner a funcionar un negocio en un local o accesoria comercial, se les priva de la garantía de audiencia al no mediar juicio ante los tribunales previamente establecidos donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

(5) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXVIII, pág. 199.

Es claro desde cualquier punto de vista que se enfoque, que a diario en la Ciudad de México la gente tiene necesidad de buscar un ingreso de manera honrada que sea suficiente para cubrir sus necesidades mínimas, por lo que buscan el establecimiento o la apertura en algún local para comercio, con la gravedad de sinúmero de requisitos solicitados por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, de la Secretaría de Salubridad y de otras.

Generalmente para todo tipo de negocio las autoridades solicitan la constancia de zonificación o licencia de uso de suelo, al no contar el interesado con este requisito no le es permitido que inicie su funcionamiento, es decir que se ponga a trabajar, perdiendo en algunos casos su inversión hecha en renta, mobiliario y remodelaciones.

Con lo anterior le es privado al particular de la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º constitucional al impedirsele que se dedique a una actividad que no prohíben las leyes. También el Programa Parcial de Desarrollo Urbano a que me veno refiriendo, es violatorio de la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 constitucional de manera especial de su primer párrafo ya que el citado precepto al prohibir que se moleste a cualquier individuo en su persona, pape--

les, propiedades, familia o posesiones sin mandamiento de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, protege en este caso a cualquier comerciante o propietario del Programa Parcial de Desarrollo Urbano, ya que este - no esta dictado o emitido por autoridad competente.

En efecto, el Jefe del Departamento del Distrito Federal al -- emitir el acuerdo aprobatorio de los 16 Programas Parciales - para las Delegaciones Políticas del Distrito Federal invade la esfera de competencia del poder Legislativo, en particular del Congreso de la Unión ya que es facultad expresa y exclusiva de este según el artículo 73 fracción XXIX-C constitucional legislar sobre asentamientos humanos e imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, razón más que suficiente para que tal Programa Parcial sea considerado por - nosotros y por las autoridades judiciales como anticonstitucional y violatorio del artículo 16 de la Ley Fundamental.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Al estar integrado nuestro sistema jurídico por una estructura normativa cuya piedra angular es nuestra Constitución, ordenamiento sobre el cual nada existe y bajo el cual -- existe todo es incuestionable que las autoridades deberán ceñirse a los principios en ella establecidos.

SEGUNDA.- Conforme a la fracción tercera del artículo 27 constitucional la Nación tiene en todo tiempo derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público y regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

TERCERA.- En términos de la fracción XXIX-C del artículo 73 -- constitucional, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir leyes en materia de Desarrollo Urbano.

CUARTA.- Conforme al artículo 89, fracción I de nuestra Constitución, es facultad del Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, de donde deriva su facultad reglamentaria.

QUINTA.- El Poder Ejecutivo, carece de facultades para expedir

leyes y en cuanto a la facultad reglamentaria de las garantías individuales, ésta es exclusiva del Congreso de la Unión, como lo dispone el artículo 73, fracción XXX.

SEXTA.- El artículo 5º constitucional, protege la libertad de trabajo al señalar que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

SEPTIMA.- El Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la Delegación Iztapalapa limita a la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º de nuestra Constitución Política, al no permitir la apertura y funcionamiento de establecimientos comerciales en diversas áreas de la Delegación.

OCTAVA.- El Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la Delegación Iztapalapa, publicado el 30 de julio de 1987, en el Diario Oficial de la Federación fue aprobado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien carece de facultades -- para ello conforme a la Constitución.

NOVENA.- Las facultades conferidas al Jefe del Departamento -- del Distrito Federal en materia de asentamientos humanos en -- los artículos 5º y 6º de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, resultan excesivas y rebasan lo previsto en -- nuestra Carta Magna.

DECIMA.- Al no ser emitido por autoridad competente el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la Delegación Iztapalapa, resulta violatorio de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional.

DECIMA PRIMERA.- El acuerdo por el que se aprueba la versión -- 1987, de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de las 16 Delegaciones del Departamento del Distrito Federal no está debidamente motivado y fundado en términos de la Jurisprudencia - a sentada en el tomo XXXVIII página 199 del Semanario Judicial de la Federación, por lo que también resulta violatorio de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional.

DECIMA SEGUNDA.- De acuerdo a los argumentos expuestos en el desarrollo del presente trabajo, así como en las anteriores conclusiones, resulta incuestionable la inconstitucionalidad del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la delegación Iztapalapa.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México 1983.
- Buen Lozano Nestor De.- Derecho del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 1986.
- Burgoa Orihuela Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, - Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1989.
- Burgoa Orihuela Ignacio.- Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, Décimo Quinta Edición, México 1981.
- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, - - Quinta Edición, México 1986.
- Hans Kelsen.- Teoría General del Derecho y del Estado, Textos Universitarios UNAM, Tercera Reimpresión, México 1983.
- Marienhof S. Miguel.- Tratado de Derecho Administrativo, - - Tomo I, Editorial Glem Buenos Aires, Argentina 1965.
- Rodríguez Fernández Ramón.- Derecho Constitucional, Editorial Nueva Biblioteca Mexicana, Primera Edición, México 1978.

- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, Decimo Cuarta Edición, México 1986.
- Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Vigésima Primera Edición, México 1985.
- Villoro Toranzo Miguel.- Introducción al Estudio del Derecho Editorial Porrúa, Quinta Edición, México 1984.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
1917-1965 Pleno Tesis 17.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos del Distrito Federal.
- Reglamento de Planes Parciales.
- Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del distrito Federal.
- Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.

OTRAS FUENTES

- Diccionario de la Real Academia Española, Editorial Espasa--
Calpe, Decimoctava Edición, Madrid 1956.
- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XVI.
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática.