

152
2g.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
" A R A G O N "
ESCUELA DE DERECHO

"LA CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO
DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO
FEDERAL"

T E S I S
Que para Obtener el Titulo de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
Gerardo González Moreno

FALLA DE ORIGEN



México, D. F.

Enero de 1994



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVANZA DE
MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES
UNIDAD ACADÉMICA
ARAGON

Lic. GUREINDO PADILLA SAHAGUN
Jefe de Carrera de Derecho
P r e s e n t e .

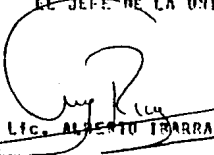
En atención a su solicitud de fecha 29 de septiembre del año en curso, por la que se comunica que el alumno GERARDO GONZALEZ MORENO, de la carrera de LICENCIADO EN DERECHO, ha concluido su trabajo de investigación intitulado "LA CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL", y como el mismo ha sido revisado y aprobado por usted, se autoriza su impresión, así como la iniciación de los trámites correspondientes para la celebración del Examen Profesional.

Sin otro particular, le reitero las seguridades de mi atenta consideración.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

San Juan de Aragón, Edo. de Méx., octubre 29 de 1993
EL JEFE DE LA UNIDAD


Lic. ALBERTO IBARRA ROSAS

c c p Lic. Jesús Castillo Sandoval, Asesor de Tesis.
c c p Interesado.

AIR/vr

A MIS PADRES

A ELLOS QUE ME DIERON LA VIDA Y
ME BRINDARON SU APOYO MORAL Y -
ECONOMICO. PARA ELLOS QUE SIEM-
PRE CONFIARON EN MI Y ME AYUDA-
RON A CONCLUIR MIS ESTUDIOS PA-
RA LLEGAR A LA META QUE HOY AL-
CANZAMOS JUNTOS

A LIZ:

EN MENCIÓN TAN ESPECIAL, QUIEN ME
HA DEDICADO SU TIEMPO, COMPRENSIÓN
APOYO Y SOBRE TODO AMOR, GRACIAS
POR AYUDARME A CONCLUIR MI CARRERA
Y POR CONTINUAR A MI LADO EN TODO
MOMENTO

GRACIAS AMOR.

A MIS HIJOS:

ELY:

MI PEQUEÑA NENA, QUE GRACIAS A SUS
SONRISAS Y CARIÑOS, HE COMPLETADO
MI VIDA Y CULMINADO MI CARRERA.

GERARDITO:

QUIEN ME HA ENSEÑADO
EL GRAN VALOR QUE TIENE
LA VIDA.

A MIS HERMANOS:

José, Male, Ofe, Carmen, Ale,
David, Lupita y Lauris que me
han brindado incondicionalmen
te su ayuda y consejos en el
momento preciso.

A MI ESCUELA:

A quien debo agradecer
en todos los niveles que
he cursado desde el básico
hasta el profesional.

A TODOS MIS MAESTROS:

Que me han conducido fielmente
hasta alcanzar mi meta.

AL LIC. JESUS CASTILLO SANDOVAL:

Por su apoyo incondicional
y gran ayuda para concluir
este trabajo que es el
reflejo de su sabiduría.
MIL GRACIAS.

A LA UNIVESIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
DEDICO ESTE TRABAJO COMO HOMENAJE
A LA SABIDURIA QUE HA PROYECTADO
EN MIS ESTUDIOS Y QUE SON RESULTADOS
INVALUABLES EN MI VIDA PROFESIONAL
EN ESPECIAL...GRACIAS

I N D I C E

pag.

INTRODUCCION	1
<u>CAPITULO PRIMERO</u>	
NOCIONES GENERALES DE LA CONSTRUCCION	4
A) ANTECEDENTES REGLAMENTARIOS DE LA CONSTRUCCION	5
-LAS CONSTRUCCIONES MEGALITICAS EN LA PREHISTORIA	5
-ARQUITECTURA DE LOS MAYAS	6
-ARQUITECTURA DE LOS AZTECAS	7
-ARQUITECTURA EN LA EDAD MEDIA	9
-ARQUITECTURA EN EL RENACIMIENTO	10
-ARQUITECTURA EN EL MODERNISMO	11
-ARQUITECTURA EN EL MUNDO CONTEMPORANEO	13
-ARQUITECTURA EN LA EPOCA COLONIAL	14
-ARQUITECTURA EN LA EPOCA ACTUAL	20
B) CONCEPTO DE LEY Y REGLAMENTO	28
-CONCEPTOS DE LEY	28
-CONCEPTOS DE REGLAMENTO	31
C) DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO	36
 <u>CAPITULO SEGUNDO</u>	
<u>REGLEMENTACION DE LA CONSTRUCCION POR LA</u>	
<u>LEGISLACION MEXICANA</u>	
A) CLASES DE CONSTRUCCIONES	41
B) REQUISITOS LEGALES PARA LA OBTENCION DE LA LICENCIA UNICA DE CONSTRUCCION	45
C) FUNDAMENTO LEGAL PARA LA EXPEDICION DE LEYES Y REGLAMENTOS	49

CAPITULO TERCERO

COMPETENCIA JURIDICA TRATANDOSE DE LA CREACION DE LEYES Y REGLAMENTOS

	51
A) FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL	52
B) FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO	54
C) FACULTADES DEL JEFE DEL D.D.F.	55
D) FACULTADES DE LAS DELEGACIONES POLITICAS DEL D.D.F.	68

CAPITULO CUARTO

LA CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL

	78
A) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LEYES Y REGLAMENTOS DECLARADOS JURISPRUDENCIALMENTE COMO INCONSTITUCIONALES	79
-LAS LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS	91
B) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DEL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL D.F.	100
C) TESIS JURISPRUDENCIALES RELACIONADAS CON LA APLICACION DE LEYES Y REGLAMENTOS DEL D.F. DECLARADOS DE INCONSTITUCIONALES	110
CONCLUSIONES	122
BIBLIOGRAFIA	124

I N T R O D U C C I O N

El crecimiento desmesurado de la ciudad de México, consecuencia de la explosión demográfica y la migración desde diversos estados de la República Mexicana, el abandono de la tierra por parte del campesino, la concentración de las industrias en el Distrito Federal y sus zonas aledañas, originan serios problemas urbanos de construcción muy difíciles de controlar. Los últimos veinte años, han sido los de más alto índice de crecimiento en nuestra ciudad, debido a que el Estado no dispone de los instrumentos legales idóneos para hacerle frente con mayor eficiencia al problema que hemos planteado, este problema tiene varias causas que lo explican y hasta cierto punto lo justifican, entre ellos destaca el desarrollo industrial y su auge en la década de los sesentas, que convirtió a la ciudad de México, y en general a su área metropolitana, en un espejismo que atrajo y sigue atrayendo a miles de familias a nuestra ciudad.

El crecimiento demográfico que ha experimentado nuestra ciudad debido a la migración, ha alcanzado niveles que jamás se pudieron prever, originando un desarrollo desordenado, aparejado con implicaciones de otra índole, como la falta de la vivienda, fuentes de trabajo en general, obras de infraestructura suficientes que hicieran viable la convivencia de miles de mexicanos, que escogieron o fueron impulsados a la realidad, entre otras.

Algunas disposiciones legales, dispersas en varios ordenamientos jurídicos, trataron de regular el problema o cuando menos de afrontarlo, al no lograr ni lo uno ni lo otro, se hizo primero indispensable y después urgente que las autoridades del Distrito Federal (concretándonos a la ciudad de México) legislaran sobre el cómo controlar indicios de construcciones clandestinas en la ciudad de México, ya que no tenían ninguna garantía para sus ocupantes, es por esto, que se tuvo la imperiosa necesidad de crear un cuerpo de leyes específicas que tuvieron como propósito regular las construcciones, el uso y su destino de las mismas sobre las cuales tuviera jurisdicción el Departamento del Distrito Federal a ésta y otras necesidades trata de responder el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

Los apuntamientos generales a que hemos hecho mención respecto del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, bastaría para considerarlo como una obra legislativa de trascendencia, pues tiende a dar cause a la solución de algunos de los problemas más urgentes que agobian a la ciudad de México, y que desde el punto de vista práctico, sí los ha solucionado.

Este reglamento, es como lo demostraremos en el presente trabajo, un reglamento expedido por autoridades que no tienen facultad para ello, aunque en la práctica ha resultado eficiente, y que a pesar de esto, sigue siendo un reglamento

que contiene vicios de origen.

C A P I T U L O I**NOCIONES GENERALES DE LA CONSTRUCCION**

A) ANTECEDENTES REGLAMENTARIOS DE LA CONSTRUCCION

LAS CONSTRUCCIONES MEGALITICAS EN LA PREHISTORIA

Para albergue o conmemoración, ya social o ya religiosa, hicieron su aparición construcciones de tipo variado.

Familias y grupos construyeron chozas de madera, de barro cocido con techos de paja, sobre tierra; y en ocasiones, a las orillas de los lagos, asentándose las edificaciones, en este último caso, sobre plataformas que descansaban en pilotes muy hundidos cerca de las riberas, restos de estas construcciones, llamadas palafitos, viviendas que se encontraron en Francia y en Suiza. Esto es por lo que se refiere a las construcciones de carácter residencial; pero en otro orden de cosas, en lo tocante a edificaciones de tipo religioso o conmemorativo, el Neolítico también dejó ejemplos destacados de su paso, en las llamadas construcciones megalíticas (del griego "megas", grandes y "litos", piedra), que son de los siguientes tipos: a) Piedras de apreciables dimensiones enterradas verticalmente, acaso para dejar testimonio de algún acontecimiento importante en la vida de la tribu; b) las construcciones integradas por dos piedras verticales y na encima, horizontal; c) construcciones de hileras de piedras enterradas verticalmente, que pudieron haber servido para reuniones de un culto; d) las construcciones dólmenes y cistas, que eran sepulturas. El vocablo dolmen

proviene de las voces bretonas "dol" (mesa) y "men" (piedra), debido a que los monumentos de que se trata tienen una forma de mesa rudimentaria, solo que de gran tamaño. (1)

ARQUITECTURA DE LOS MAYAS

Hoy se conocen muchos centros arqueológicos mayas, en donde es posible ver, en lo que queda de sus construcciones, la disposición arquitectónica de éstas, los recursos técnicos de que se valieron quienes las edificaron, así como su decoración complicada y múltiple, la cual está inspirada en motivos de la naturaleza o en elementos geométricos.

Los hallazgos de mayor valía se localizan en Chacmultún, Labná, Zayí, Kabah, Uxmal -en donde son notables los conjuntos arqueológicos llamados El Adivino, Las Monjas, El Gobernador y Las Palomas- y Chichén-Itzá -en donde destacan los Juegos de Pelota, el Caracol, el Castillo, el Templo de Cuculcán, etc.-, y en todo ello es perceptible el desarrollo arquitectónico que alcanzaron los mayas, aunque no conocieron como tampoco sus antecesores la bóveda. (2)

(1) Orozco y Berra Manuel, "Historia de la Ciudad de México", selección de textos S.E.P. México 1973, pag. 15

(2) Idem. pag. 17

La doble influencia cultural Nahuatl y Maya, que resistió Chichén-Itzá, es distinguible en sus ruinas, lo mismo en lo arquitectónico que en lo escultórico. Lo que ahí se encuentra ofrece, por ejemplo, coincidencias muy singulares con lo que se haya en el centro arqueológico de Tula. La correlación cultural entre ambos sitios es notoria desde todos los puntos de vista; figuras como la serpiente emplumada, los leones caminando o el ser llamado "hombre pájaro serpiente", los atlantes y otras, ofrecen similitudes notables en ambos lugares.

Las estelas mayas, la ornamentación de los edificios y las figuras aisladas en piedra y en barro, son las mejores pruebas de una escultura que igual que la arquitectura es parecida a la tendencia barroca, por la profusión de sus adornos.

ARQUITECTURA DE LOS AZTECAS

La base fundamental con la que se construyó la ciudad de México, en la época de los aztecas fue la de una estructura religiosa, con un concepto definido del orden cósmico, es decir, basado en los cuatro puntos cardinales.

La teología azteca y su relación con los cuatro puntos cardinales, estuvieron definidos de la siguiente manera:

Al Norte, Tezcatlipoca.

Al Sur, Huitzilopochtli.

Al Poniente, Quetzalcoatl, y

Al Oriente, Tlahuizcalpantcutli;

quienes eran los cuatro dioses creadores de las construcciones de la antigua Tenochtitlan, se puede decir que fueron los que "reglamentaban" la construcción de templos y hogares de la tribu, mediante la agrupación de todos los seres según los puntos cardinales y la dirección central, o de abajo hacia arriba.

Es lógico pensar que esta idea haya sido rectora de la traza de Tenochtitlan y como afirmación de que el concepto del orden de la ciudad es semejante al orden con el que se concebía el mundo. (3)

Es difícil tener idea de cómo fue construida la ciudad de México, por ser tan sistemática su creación debido a diversas causas, como ¿por qué su construcción en una laguna? que los historiadores no coinciden en opiniones sobre cómo se reglamentaba su construcción en tan diversos y complicados edificios para la evolución de los aztecas; pero aún así se han descubierto normas que deberían de ser respetadas, ya que las diferentes familias que radicaban ahí, estaban separadas por clases sociales, en las que por ejemplo, la plebe no tenía permitido construir sus hogares en las zonas de la clase sacerdotal, quienes estaban repre-

(3) Lombardo de Ruiz Sonia, Desarrollo Urbano de México Tenochtitlan, S.E.P., I.N.A.H., México 1973, pag. 59

sentados por Tenoch.

En la época de los aztecas, las construcciones de sus templos y edificios como por ejemplo la pirámide de la luna, la pirámide del sol y el templo de Quetzalcoatl entre otros, asombran por sus grandes dimensiones, la declinación corresponde a la latitud del lugar, con fines seguramente de observación astronómica; tal vez era una de las reglamentaciones a construir. Estas construcciones son notable y extraordinariamente precisas en sus medidas, a pesar de la forma en que fueron construídas.

ARQUITECTURA EN LA EDAD MEDIA

En las diez centurias que duró la Edad Media, fueron varios los estilos arquitectónicos que florecieron.

Así, a la arquitectura bárbara que tuvo en la tumba de Teodorico (Rey Visigodo de España) su expresión más típica, siguieron más tarde otras tendencias que, o bien buscaban inspirarse en elementos romanos, o bien procuraban seguir sus propios impulsos.

Uno de los estilos de mayor aceptación en México fue el románico, que floreció entre los siglos

IX y XIII en varios países de Europa. Las construcciones románicas -que pretendían tener alguna inspiración en el estilo originado en Roma-, fueron de recia contextura. Este estilo tuvo en algunas catedrales sus ejemplos más depurados. En general, las iglesias románicas contaban con una fachada cuya puerta tenía un arco de medio punto; las ventanas, a su vez, también tenían arcos de medio punto. La planta de estos edificios era rectangular, con columnas interiores que dividían a las tres naves correspondientes: el techo en ocasiones era abovedado, y en ocasiones plano y las ventanas eran escasas y pequeñas, por lo que el interior era oscuro; al fondo de las iglesias se encontraba el altar mayor y el coro. Las columnas solían tener capiteles adornados con frutas, animales o seres humanos. (4)

ARQUITECTURA EN EL RENACIMIENTO

Los edificios construidos durante la era Renacentista, trataron de inspirarse en las obras de la antigüedad, aunque de esto hubo ya, a fines de la Edad Media ejemplos notables. Entre los primeros arquitectos que iniciaron la corriente que se cita, estuvo Bramante, que inició en el arte a través de la pintura para la que tenía grandes aptitudes, pero que más tarde se inclinó hacia la arquitectura, en la que fue rápidamente reconocido. Uno de sus trabajos de mayor interés fue el de la reconstrucción de la Basílica de San Pedro, de acuerdo con los modelos clásicos, si bien sus proyectos más tarde fueron

(4) Orozco y Berra Manuel, Ob. Cit. p. 30

modificados por otros arquitectos, incluso Miguel Angel Buo Narroti que construyó la cúpula.

En general, los edificios civiles, domésticos y religiosos del Renacimiento casi no tuvieron más los motivos góticos y acogieron el cambio, el arco de medio punto o arco romano, y muchas otras expresiones del arte clásico. Se usaron entonces las columnas libres o empotradas, conforme a los estilos sin adornos arquitectónicos; y las bóvedas de forma gótica fueron sustituidas por bóvedas planas.

La proyección de la arquitectura renacentista, pasó de Italia a España, y de España a Iberoamérica, en donde se levantaron también obras inspiradas en los antiguos modelos greco-latinos. (5)

ARQUITECTURA EN EL MODERNISMO

El arte barroco dominó en los países católicos a partir del siglo XVI, especialmente en Europa e Iberoamérica. El estilo barroco debió su designación al nombre dado por los portugueses a las perlas irregulares.

En Italia, correctamente, la tendencia barroca alcanzó en el siglo XVII sus expresiones más depuradas, (5) Orozco y Berra Manuel, Ob. Cit. pag. 43

sobre todo en las construcciones de carácter religioso, como las que fueron creadas por Juan Lorenzo Bernandi, Francisco Berromini y las de Carlos Reinaldi. De los tres, el primero fue el arquitecto más importante, ya que a él se deben construcciones como el pabellón del altar de la Basilica de San Pedro, así como otras decoraciones de ésta. La doble columna que limita la Plaza de San Pedro, fue también otra de sus obras. (6)

El arte barroco se proyectó a muchos campos de la arquitectura urbana y rural, aunque fue el religioso donde alcanzó sus mejores expresiones. El estilo barroco no se limitó a la arquitectura de edificios, fue sobre todo, el arte de los grandes conjuntos, de las composiciones urbanísticas, en las que intervenía la hermosura de la naturaleza y la claridad del cielo para fundirse en el movimiento vital de sus formas; panoramas, jardines y colinas.

Para el siglo XVIII, se presentó una reacción de mayor austeridad y clasicismo en la arquitectura italiana.

En Francia fue perceptible como, después de el periodo renacentista se dejó sentir en la arquitectura religiosa la influencia italiana, conforme al estilo que fue llamado "Jesuit

(6) Lombardo de Ruiz Sonia; Ob. Cit. pag. 73

ta"; en lo civil fue perceptible también el barroco, y se tornó majestuoso en el curso de la segunda mitad del siglo XVII. Es entonces cuando ocurren acontecimientos que pesaron en las manifestaciones de la arquitectura. Entre otras cosas surgió entonces la Academia de Arquitectura. Los arquitectos que mantuvieron su relación con ella, se sujetaron a normas que con tal motivo fueron llamadas "académicas", las cuales significan un vivo desprecio por todo lo que era clásico. El absolutismo que se respiraba, no podía dejar de proyectar su influencia en este campo del arte, por lo cual las edificaciones tuvieron las características de laicas, gubernamentales y monárquicas. (7)

ARQUITECTURA EN LA EPOCA COLONIAL

Es hasta el reinado de Felipe II, en la Colonia, y que por órdenes de su padre Carlos V, crea las llamadas "Cédulas de Felipe II", las cuales son una recopilación de leyes, desde la época de los reyes católicos y con base en las Cédulas de Felipe II fueron creadas las edificaciones en las ciudades de América Hispánica, entre ellas la ciudad de México.

A continuación haremos remembranza de la real Ordenanza expedida por Felipe II en San Lorenzo del Escorial.

(7) Velarde Hóctor; Historia de la Arquitectura, Ed. Fondo de la Cultura Económica, México 1981 pag. 57

Algunos de sus artículos más importantes que reglamentaban la organización y la construcción de las ciudades de la América Hispana y entre ellas la ciudad de México:

"Artículo 110.- Habiendo hecho el descubrimiento y elegido la provincia, comarca y tierra que se hubiere de poblar y los sitios de los lugares donde se han de hacer las nuevas poblaciones y tomándose el asiento de ellos, los que fueren a cumplirlo, ejecuten las construcciones en la forma siguiente:"

"Elegido el lugar donde se ha de hacer la población, el cual mandamos que sea de los que estuvieren vacantes, y que por disposición nuestra se pueden tomar sin perjuicio de los indios y naturales, o con su libre consentimiento, se haga la planta del lugar, repartiéndolo por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor y de ahí sacando las calles y caminos principales y dejando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en crecimiento, se pueda siempre proseguir en la misma forma, y habiendo disposición en el ciclo y lugar que se escogiere para poblarse, se haga la planta en la forma siguiente:" (8)

"Artículo 111.- Habiendo hecho la anexión del sitio en donde se ha de hacer la población que está dicho, ha

(8) García ramos Domingo, Iniciación al Urbanismo U.N.A.M. México 1974 pag. 29

de ser en lugares levantados en donde haya sanidad, fortaleza, fertilidad y acopio de tierras de labor y pasto, leña, madera y materiales, aguas dulces, gente natural, acarretos, entrada y salida, que esté descubierto de viento norte, siendo costa y que no tenga el mar a medio día, ni al poniente, si fuera posible no tenga cerca de sí lagunas ni pantanos en que se críen animales venenosos y - corrupción de aire y agua".

"Artículo 112.- La plaza mayor, de donde se ha de construir la población, siendo en Costa de Mar, debe hacerse al desembarcadero del puerto, y siendo en lugar mediterráneo el medio de la población".

"Artículo 113.- La plaza no será menor de 200 pies en ancho y 300 pies el largo, ni mayor de 800 pies en largo y 300 en ancho. De mediana y de buena proporción es de 600 pies de largo y 400 de ancho".

"Artículo 114.- De la plaza deberán salir cuatro calles principales; una por medio de cada costado y dos por cada esquina...que las cuatro esquinas miren a los cuatro vientos". (9)

"Artículo 115.- Las ocho calles que

salen de la plaza lleguen libres, sin encontrarse con los portales, retrayéndolas de manera que hagan acera derecha con la calle de la plaza."

"Artículo 116.- Las construcciones en algunos lugares fríos deberán estar en calles anchas y las que estén en lugares calientes deberán estar en calles angostas".

"Artículo 119.- Para el templo de la iglesia mayor, siendo la población en costa, se edifique en parte que en saliendo de la mar, se vea y su fábrica que en parte sea como defensa del mismo puerto."

"Artículo 120.- Para el templo de la iglesia mayor, parroquia o monasterio, se señalen solares, los primeros después de la plaza y sean en isla entera, de manera que ningún edificio se les arrime, sin el perteneciente a su comodidad y ornato"

"Artículo 123.- Las poblaciones que se construyeran fuera del puerto del mar, en lugares mediterráneos, si pudieran ser riberas de río navegable, será de mucha comodidad y procúrese que en la ribera que quedó más baja de la población, se contruyan todos los edificios que causen inmundicias". (10)

"Artículo 131.- Entre tanto que la nueva población se acabe, los pobladores en cuanto fuere posible, procuren evitar la comunicación y trato con los indios". (11)

La importancia independientemente del carácter obligatorio que como la ley tuvo para la construcción la Real Ordenanza, se mide por la supervivencia y agradable forma de vida que se observa en nuestras ciudades menores, hasta donde la evolución mecanisista no ha destruído la magnífica estructura de barrios conformada a una sociedad un tanto estacionaria, sin grandes alardes de progresista y hacia lo cual, en buenos términos tienden algunas recomendaciones actuales.

Es notorio destacar el contenido del artículo 116 de la Real Ordenanza, ya que tiene valor actual en los sitios que no se demande una circulación de vehiculos y así se propone especialmente ahora en que la diferencia de circulaciones sólo para peatones se hace necesaria.

Los artículos que mencionamos con antelación y pertenecientes a la Real Ordenanza, sugieren aparte de orden, una tendencia que ahora conocemos como "zonificar" ya que se precisan dónde y cómo habrán de construirse a partir de la plaza, el templo, los comercios, las casas reales, los hospitales, los

(11) García Ramos Domingo. Ob. Cit. pag. 31

edificios que causen inmundicias, aguas para que el paso de desechos no afecte a la población.

En México podemos decir que tenemos ya escuela con características en parte propias. Nuestros antecedentes culturales, aborígenes con realizaciones de maravilla como: Teotihuacan, Chichén-Itzá, Monte Albán, etc., son ciudades de trazo, tan plácidas, confortables y humanas que nos dan pie a aspirar a que en un futuro las influencias universales fructifiquen en nuestro medio de una manera menor.

No está por demás insistir en que todo proyecto de construcción se basó en una previsión de elementos de servicio en los lugares adecuados, es decir, que ésto conduce a la reglamentación de espacios que deban destinarse a un servicio preestablecido, no dejando al acaso o a la mejor intención del constructor.

De aquí parte la idea de reglamentar la construcción de las edificaciones iniciadas hace varios decenios, para asegurar cubos de aire y posibilidades de asoleamiento para los edificios. Después se dispusieron relaciones de altura y dimensiones mínimas, que resultaron casi únicas para los patios, lo que dió como resultado la conformación de pirámides escalonadas.

ARQUITECTURA EN EL MUNDO CONTEMPORANEO

La arquitectura fue clásica en Europa y en América a principios del siglo XIX. Más tarde, respondiendo a las nuevas necesidades, se modificó paulatinamente, adoptando estilos y tendencias variadas. Un cambio profundo en la estructura y en la forma tuvo que operarse al dejar de emplearse la piedra como material básico, para sustituirla por el cemento armado, que revistió al hierro o al acero. En México fueron tomadas poco a poco estas ideas, ya que éstas nuevas formas de la arquitectura han permitido una mayor ligereza, favorable a las grandes edificaciones y a las líneas severamente audaces, lo mismo en edificios públicos que en residencias, en templos o en fábricas.

La gran variedad de tipos de construcción que han influido durante el transcurso del tiempo, han hecho que en nuestros tiempos se haya tenido la necesidad de que los grandes conocedores de la arquitectura, unan sus criterios y formen una sola ideología. (12)

Tomando en consideración lo anterior, se ha venido hablando de las fabricaciones de tipo ligero que son más comunes en nuestro tiempo.

(12) Valverde Héctor, Ob. Cit. pag. 73

ARQUITECTURA EN LA EPOCA ACTUAL.

La tendencia actual del "Control de las edificaciones" mediante las reglamentaciones, tiende a limitar el número de habitantes mediante la autorización de construir determinado volumen capaz de mantenerlos en condiciones satisfactorias, lo que produce efectos muy interesantes.

El control de la edificación mediante la creación de leyes y reglamentos es aplicable a la vivienda, industria, comercio, centros de diversión, etc., con el objeto de mantener distribuída a la población de tal manera que las instalaciones y redes de servicios urbanos no resulten deficientes por exceso de población al contravenir lo autorizado, pues están previstos para satisfacer las necesidades de un grupo de personas cuantificadas y por eso limitadas a los servicios y todo incremento no previsto, desequilibrando el funcionamiento previsto por las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Considerando que la creciente complejidad de la vida social genera las necesidades de renovar constantemente el marco jurídico que la rige, a efecto de probar un desarrollo paralelo en que no se vean rebasados ambos procesos; que en el proceso de actualización de los ordenamientos jurídicos vigentes, es necesaria la ejecución de acciones tendientes

a la reordenación de las disposiciones reglamentarias para otorgar mayor agilidad a las irregularidades en la construcción y edificación de predios en nuestra ciudad, el gobierno del Distrito Federal se ve en la imperiosa necesidad de crear el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, de fecha 19 de noviembre del año de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de diciembre del mismo año, por el entonces Presidente de la República Mexicana Lic. Luis Echeverría Alvarez. Reglamento que demostró en su aplicación ser un instrumento eficaz para los fines que se creó, ya que en las constantes necesidades de los ciudadanos por hacerse de un bien patrimonial, sobre todo inmuebles, creaba la necesidad de dirigirse a los órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal a pedir la información necesaria para hacerse o construir un inmueble totalmente regularizado ante las autoridades del Distrito Federal.

Por supuesto, el reglamento a que nos referimos, contempla un capítulo de sanciones que son aplicables a las personas que no cumplan con los ordenamientos establecidos en el mismo, sanciones que son aplicables de manera económica con la finalidad de que el infractor cumpla con los requisitos que tuvo que haber cumplido antes de hacerse acreedor a las sanciones correspondientes.

Con las experiencias adquiridas a razón de los sismos ocurridos el 19 y 20 de septiembre de 1985,

es conveniente reducir el nivel de riesgo para los habitantes de la Ciudad de México a criterio de los estudiosos de la arquitectura por parte del Departamento del Distrito Federal, introduciendo elementos que refuercen la estabilidad de las nuevas edificaciones e instalaciones para garantizar un grado óptimo de seguridad en su utilización. Por tal motivo se determina la gran necesidad de revisar y actualizar las normas vigentes en materia de diseño estructural, controlando así mismo los usos originales de las obras autorizadas, con el fin de proteger a sus habitantes contra los riesgos originados por casos de desastre, expidiendo normas específicas para hacer frente a situaciones de emergencia en general y para propiciar la debida integración social se hace necesario un enérgico control de las obras que se realicen a fin de que su magnitud y su ubicación no resulten desproporcionadas, provocando con ésto un deterioro social y humano, por lo que es necesario sentar las bases para propiciar una mejoría en la reordenación urbana, así mismo, con la finalidad de darle una imagen uniforme al Distrito Federal, las obras que se realicen dentro de su territorio deberán evitar los efectos negativos que la mala inserción de las mismas causen malas apariencias a las edificaciones. Así mismo, para fomentar el desarrollo de tecnología constructiva y teniendo en cuenta la necesidad del máximo aprovechamiento de los recursos que nos otorgan los servicios públicos de dotación de agua y energía eléctrica y crear con ésto el suficiente ahorro así como su reutilización. Las autoridades del Departamento del Dis-

trito Federal hacen posible la publicación del segundo ordenamiento legal que reglamente las construcciones en el Distrito Federal, es decir, se abroga el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal del 19 de noviembre de 1976 y entra en vigor el "Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal" de fecha 17 de junio de 1987.

El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal de fecha 19 de noviembre de 1976, se complementa con el llamado Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en donde el territorio del Distrito Federal se dividía en zonas consideradas como "permitidas, condicionadas o prohibidas", en donde las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal se basan para expedir licencias de construcción pero sólo en algunas zonas de la Ciudad de México, ya que antes de que se publicara este Plan Parcial se otorgaban las licencias para edificaciones, comercios, industrias, etc., en cualquier parte del Distrito Federal, siempre y cuando cumplieran con los requisitos establecidos en el mencionado ordenamiento legal.

Posterior a la publicación del nuevo Reglamento de Construcciones, surgió su apoyo llamado "Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", separando nuevamente al Distrito Federal en zonas, que serían zona permitida, zona condicionada y zona prohibida, considerando que

para otorgar una licencia de construcción en las zonas permitidas o condicionadas, el solicitante deberá cumplir con los requisitos legales que establece el nuevo reglamento de construcciones.

Volviendo a los Programas Parciales Delegacionales y su clasificación de los usos y destinos conforme a los de la regularización de los usos del suelo, daremos una idea de ellos:

a) USO PERMITIDO.- Son aquellos que recibirán franca promoción y autorización legal, por ser compatibles con la capacidad de la infraestructura vial y de servicios, actual o prevista, congruente con las políticas de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, conforme a las previsiones del Plan Parcial.

b) USO CONDICIONADO.- Aquellos usos que por su gran importancia para la consolidación de una zona especial en el Distrito Federal, deben controlarse para evitar posibles impactos negativos en esa zona y Delegación donde se pretenda construir o darle un uso determinado a un inmueble ubicado en determinada zona.

El condicionar la autorización de ciertos usos dentro de una zona urbana depende de la magnitud, intensidad y ubicación precisa del uso en cuestión, obedeciendo

al efecto que dicho uso puede ejercer sobre los siguientes aspectos:

- La capacidad de la vialidad en el área vecina al desarrollo propuesto.

- La capacidad de las redes de agua potable y alcantarillado.

- La capacidad de equipamiento urbano actual y previsto en la zona sobre la que el desarrollo ejerza una demanda.

- La dosificación de usos convenientes en la zona.

- La compatibilidad de usos y funciones en el área inmediata al desarrollo propuesto.

- La calidad del ambiente en la zona.

- La seguridad urbana en la zona.

c) USO PROHIBIDO.- Son los usos incompatibles a la aptitud en la zona y contrarios a la finalidad de la política del desarrollo urbano para el Distrito Federal,

que de acuerdo a la regulación del uso del suelo es conveniente evitar su designación en una zona específica.

En los planes parciales se determinan los rasgos de intensidad (uso no habitacional), o densidad (uso habitacional) de población, para el desarrollo de un uso en un predio determinado, dichos rangos son resultado de la interrelación de la superficie del predio con la densidad o intensidad que para cada zona se asignó el programa parcial.

Para que el solicitante pueda construir o darle un uso a un predio dentro de las zonas permitidas o condicionadas, el Departamento del Distrito Federal otorgará una constancia de uso del suelo, alineamiento y número oficial, con la finalidad de que el solicitante se de por enterado en la zona del programa parcial en que se ubica su petición. Cuando el uso del suelo esté condicionado en exclusiva, es necesario que el usuario solicite una Licencia de Uso del Suelo, que se otorga a efecto de llevar a cabo la instalación, ampliación, obra nueva o cambio de uso de aquellos usos que cumplan con las condicionantes que conforme a su magnitud, intensidad y ubicación se requieran y que a continuación se describen:

a) Capacidad, tránsito y funcionamiento de la vialidad en el área vecina al uso propuesto.

b) Cumplimiento con la demanda mínima y funcionamiento de los espacios para estacionamiento que genera el uso propuesto.

c) Capacidad de las redes de agua potable y alcantarillado, mismas que deberán ser suficientes para absorber las necesidades del uso pretendido.

d) Capacidad del equipamiento urbano actual y previsto en la zona donde el uso a desarrollar por sus características exija la utilización de dicho equipamiento.

e) La compatibilidad de usos y condiciones en el área de relación directa que el uso a ubicarse ejerza un determinado efecto o influencia.

f) Evitar que las características de funcionamiento del uso pretendido deteriore la calidad ambiental actual de la zona.

g) Garantizar la seguridad urbana que pudiese ser alterada por un uso específico.

Los usos y destinos que señala el Programa Parcial de Desarrollo Urbano, como prohibidos, requerirán, si el solicitante insiste, de la modificación del mismo

ante el Departamento del Distrito Federal en su área correspondiente.

La Licencia de Uso del Suelo está basada jurídicamente en la Ley del Desarrollo Urbano, Reglamento de Construcciones y Reglamento de Zonificación, mismos que dan sustento a la planeación, la operación y el control del desarrollo urbano en el Distrito Federal.

B) CONCEPTO DE REGLAMENTO Y LEY

CONCEPTOS DE LEY

Nuestro vocablo ley, proviene del latín "Lex", cuyo genitivo es Legis y su plural Leges. Pero la verdadera raíz latina se encuentra en el verbo "legere", que significa escoger, según unos y leer en opinión de otros; porque la ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública; y porque se leía al pueblo para informarle de su contenido y contribuir a su cabal vigencia.

Centrando el concepto de ley sobre el proceso legislativo, en la Instituta de Justiniano se expresa: "Lex est quod populus romanus senatorio magistratu interrogante, veluti consule, constituebat". (Ley es lo que el pueblo romano establecía, interrogado por un magistrado senatorial, así

como por un cónsul).

La ley tiene una larga serie de significados, entendiéndose por ley las prioridades y relaciones entre las cosas, según su naturaleza y coexistencia. "Regla, norma, precepto de la autoridad pública que manda, prohíbe o permite algo". "Regla de conducta obligatoria dictada por el Poder Legislativo o por el Ejecutivo cuando lo sustituye o se arroga sus atribuciones". "El derecho escrito como contraposición a la costumbre".

"La ley es la fuente formal del Derecho" (13)

"Con un criterio estrictamente orgánico, será ley todo acto emanado del Poder Legislativo cualquiera que fuese su forma o contenido".

"Leyes son todos los actos jurídicos en función de su contenido y efectos, son leyes todos los actos estatales creadores de normas jurídicas generales, sea cual sea su forma o el órgano que las hubiera dictado".

(13) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo
Ed. Porrúa 1984, México D.F. p. 23

"Ley son solamente los actos creadores de reglas de Derecho, es decir, las que regulan las condiciones de los particulares". (14)

"Ley es la dictada por un órgano administrativo, con atribuciones para ello, que suele ser reglamentaria de derechos y tiene gran importancia para resolver cuestiones de Derecho Público". (15)

"La ley es la suprema regulación del orden social y político".

"Es una disposición que emana del Poder Legislativo Federal, que es un órgano que la Constitución señala, como elaborador del orden jurídico federal".

"Es una norma abstracta, general, imperativa, creadora de situaciones jurídicas generales, de mandatos obligatorios, y en ningún caso de situaciones jurídicas concretas". (16)

(14) Sayagues Laso Enrique, Tratado de Derecho Administrativo T. I Ed. Cárdenas Editor Montevideo 1963 p. 92

(15) Canasi José, Derecho Administrativo, V. I Ed. Palma Buenos Aires 1972, pag. 126

(16) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa México 1985, p. 160

"Ley es todo acto estatal creador de normas jurídicas generales sea cual fuere su forma o el órgano que las hubiera dictado".

"La ley es un acto creador que regula la condición de los particulares". (17)

CONCEPTO DE REGLAMENTO

Desde el punto de vista genérico, el reglamento se puede considerar como "el conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia".(18)

Del concepto anterior podemos desprender en términos generales, que la idca de José Canasi es la existencia de dos tipos de reglamentos, uno de ellos es aquel que surge como reglamento de particulares y otro es el reglamento de autoridad.

De manera aclaratoria, definiremos

(17) Canasi José, Ob. Cit. p 133

(18) Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe, Editorial Espasa Calpe S.A. Bilbao-Madrid-Barcelona, Tomo I p. 241

brevemente lo que es el reglamento de particulares y el reglamento de autoridad:

"Reglamento de particulares, es el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones, o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social, que imponen esa regulación".

(19)

Los reglamentos de particulares no surgen de una autoridad estatal competente, no contienen coacción ni el imperio que contiene un reglamento administrativo, es decir, este reglamento deriva del acuerdo de voluntades de las partes que intervienen en su creación, por ejemplo hay reglamentos de sociedades, de beneficencia, mutualistas, corporativas, de clubes y de asociaciones deportivas, etc.

El reglamento de autoridad, por otro lado, es aquel que emana precisamente de una autoridad que goce de competencia para establecer normas que el ciudadano en determinado momento está obligado a obedecer.

Otro tipo de reglamentos, son los

reglamentos autónomos, "que son aquellos que son expedidos por el Poder Ejecutivo, directamente para reglamentar preceptos constitucionales" (20)

Los reglamentos de necesidad, son otro tipo de reglamentos y por los cuales debemos entender "que son aquellos que son dictados cuando existe una situación anormal, de grave deterioro de la paz pública o de alteración del orden público" (21)

Los reglamentos de necesidad son emitidos por el Poder Ejecutivo para hacer frente a los posibles estados de necesidad que surjan en alguna situación de emergencia; en general, la doctrina ha considerado que estos reglamentos son dictados por el Jefe de Estado en un régimen autoritario.

Considerando que el Reglamento de Construcciones es un reglamento administrativo, señalaremos a éste como "una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito Federal, gobernador del Estado en las enti-

(20) Acosta Romero Miguel, Ob. Cit., pag. 385

(21) Idem. pag. 387

dades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa" (22)

"Reglamento administrativo es aquel que trata de un acto del Estado que tiene fuerza obligatoria y general que no es emitido en forma de ley" (23)

"El Reglamento Administrativo es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga, para otorgar, para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expide el Poder Legislativo" (24)

"Es una colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio" (25)

(22) Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pag. 387

(23) Mayer Otto, "Derecho Administrativo Alemán", Tomo I, Ed. de Palma, Argentina 1949, pag.165

(24) Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa S.A. México 1978, pag. 86

(25) Nuevo Diccionario Enciclopédico Valle, Ed. del Valle de México, Tomo III, pag. 1525

Estos son algunos de los muchos conceptos que existen sobre el reglamento, y de los cuales resaltan cuatro elementos fundamentales:

1) Manifestación unilateral de voluntad del órgano público competente, con el poder y la autoridad que la Constitución o la ley le otorga.

2) La constitución de normas jurídicas generales.

3) La creación de una actividad legislativa de la administración desde el punto de vista material, por los efectos que produce.

4) El reglamento es emitido por un procedimiento distinto al usado por el Congreso para la expedición de leyes.

Las diversas definiciones de lo que es un reglamento hacen que éste, se convierta en una disposición de la ley que puede ser una disposición de tipo complementaria o supletoria y con un ordenamiento por lo general más expuesto a variaciones con el transcurso del tiempo.

Los reglamentos llevan a la par a

la costumbre y son definidos como reglamento según ley y sin ley, los reglamentos según ley también son llamados ejecutivos, ya que desenvuelven una ley por mandato expreso de ésta, o por excesos técnicos o ante su silencio o por las necesidades de desarrollar un texto legal, en ciertos aspectos cambian. Los reglamentos sin ley se aproximan puramente a los reglamentos administrativos, ya que éstos establecen normas sin ley que trate la materia, como ocurrió en las primeras disposiciones o reglamentaciones sobre aviación, radiotelefonía y en general con inventos de gran trascendencia.

Existe también el llamado reglamento contra ley, mismo que reviste ciertas características: a) cuando obedece a circunstancias graves, excepcionales, que no permiten la consulta del órgano legislativo y obligan a prescindir de una ley, en su trámite u otros puntos, en que se tiende a legitimar la ilegalidad y el bien general; y b) Los que por inadvertencia, por exceso de atribuciones dicta una autoridad, con infracción de ley vigente, y que en régimen de garantías jurídicas normales permite entablar el recurso gubernativo para dejarlo sin efecto en cada caso en que lesione un derecho o un interés legítimo.

C) DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO

Habiendo analizado las diversas definiciones acerca de Ley y Reglamento, podemos encontrar algunos

puntos de diferencia entre uno y otro, de las más importantes podemos mencionar las siguientes:

-La ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical, más absoluta, en cambio el reglamento se encuentra expedido en una competencia de mayor limitación.

- De gran importancia es señalar que el reglamento es un producto del Poder Ejecutivo, mientras que la ley es creada por el Poder Legislativo.

- Sin duda alguna, la ley tiene mayor importancia que el reglamento, por lo que podemos decir, que la ley puede valerse por sí misma, puede existir sin la presencia del reglamento, pero eso sí, el reglamento siempre necesitará (o por lo menos en la mayoría de los casos), de la preexistencia de una ley a la cual se encontrará subordinada.

- Existen algunas limitaciones hacia el reglamento, ya que no puede regular determinadas clases de relaciones, en tanto que la ley sí se encuentra facultada para ello.

- Podemos denotar la diferencia y la subordinación del reglamento cuando decimos que la ley no puede ser modificada en su contenido por un reglamento, en cambio las disposiciones de un reglamento, si pueden ser modificadas por una ley. Lo anterior es a lo que llamamos "la preferencia o primacía de la ley".

- La ley goza de exclusividad, con esto, queremos decir que el reglamento no puede contener materias que sean propias para el contenido de la ley.

- Habiendo señalado que la ley es un acto legislativo (deriva del Congreso) y que el reglamento es un acto administrativo, podemos agregar que el reglamento no es emitido con el mismo procedimiento que la ley, ya que ésta tiene un largo procedimiento contenido en los artículos 71 y 72 de la Constitución, mientras que el Reglamento para su formación solamente tiene el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial.

- Cuando una ley es abrogada o derogada, implica debido a su soberanía, que el reglamento o reglamentos subordinados a ella misma, sean derogados o abrogados por igual, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, se de vigencia a los reglamentos de la anterior

Cuando una ley es abrogada o derogada, al igual que un reglamento, o cualquier otro ordenamiento legal, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial, esto es, si una ley o reglamento no es publicado en el Diario Oficial de la Federación, no surtirá efectos en contra de los que pudieran hacer uso de los mismos.

Las leyes se han hecho para todos

y no se puede promulgar ninguna ley o reglamento que sólo vaya en beneficio o perjuicio de alguien en especial. Ninguna tampoco, puede tener carácter retroactivo, cuando vaya en perjuicio de los gobernados.

Como es bien sabido, todos estamos sometidos a un mismo fuero común, es decir, un mismo conjunto de leyes, y no existen privilegios ni tribunales especiales para los sacerdotes, maestros, ignorantes, sabios, etc., sólo los militares tienen leyes y tribunales especiales, sin jurisdicción sobre las civiles. Es por esto que las leyes, reglamentos y cualquier ordenamiento de carácter legal, tiene su obligatoriedad hasta que no es publicada en el Periódico Oficial.

Sintetizando lo anteriormente expuesto, se deduce que la entrada en vigor de una ley o reglamento u ordenamiento legal, es la fecha en que comienza a obligar, la cual se precisa unas veces en la misma ley y otras se establece según las disposiciones generales para la entrada en vigor de las leyes.

C A P I T U L O I I

REGLAMENTACION DE LA CONSTRUCCION POR LA LEGISLACION MEXICANA

A) CLASES DE CONSTRUCCIONES

Conforme al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, las construcciones se dividen en dos tipos:

- a) Las que requieren autorización del Departamento del Distrito Federal, y
- b) Las que no requieren autorización alguna.

Según lo establecido en el artículo 56 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, las obras que requieren la autorización expresa del Departamento, es decir, la Licencia Unica de Construcción, son las siguientes:

1. Obras Nuevas.- Son aquellas que serán erigidas sobre un terreno baldío, que conforme al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal en su artículo 58, cumplan con las dimensiones mínimas que serán las de 90 M2 de superficie y 6 metros de frente.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el Departamento del Distrito Federal podrá expedir licencias de construcción para fracciones remanentes de predios afectados por obras públicas, cuya superficie sea al menos de

45 M2, en los que tengan forma rectangular o trapezoidal, y de 60 M2 triangular, siempre que unos y otros tengan un frente a la vía pública no menor de 6 metros.

2. Obras de Ampliación y/o Modificación.- Son las obras que se realizarán en una que ya esté autorizada por el Departamento, es decir, son obras que aumentarán la superficie de construcción autorizada con anterioridad. Por lo que se refiere a las modificaciones, son aquellas que alterarán el proyecto original autorizado por el Departamento.

3. Cuando se trate de cambio de uso.- Esto es, cuando alguien pretenda darle un uso diferente a un inmueble que ya fue autorizado por el Departamento con un uso específico, necesitará de la Licencia Unica de Construcción que le autorice el uso pretendido.

4. Obras de reparación.- Son aquellas obras que se realizarán para corregir las irregularidades que existen en la estructura de una edificación y que pueda ocasionar peligro para sus habitantes y predios vecinos.

5. Obras de demolición.- Son las que se realizarán para eliminar obras que no se deseen en un predio. Estos trabajos pueden ser totales o parciales.

El artículo 57 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, nos indica cuáles son las obras que no requieren Licencia de Construcción, y éstas son:

1.- Las construcciones a que se refiere la fracción V del artículo 41 del mismo ordenamiento, siempre que reúnan las siguientes características:

a) Que se construya en una superficie de terreno de hasta 200 M2;

b) Que tengan como máximo 60 M2 de construcción;

c) Que la obra alcance como máximo una altura de 5.50 metros.

d) Que no tenga claros mayores de 4 metros, y

e) Que se dé aviso por escrito a la Delegación correspondiente del inicio y la terminación de la obra, anexando croquis de ubicación y señalando nombre y domicilio del propietario o poseedor.

Cabe hacer mención a lo que establece el artículo 41 del Reglamento de Construcciones, así como su fracción V.

"Artículo 41.- La expedición de licencias de construcción no requerirá de responsiva de Director

Responsable de Obra, cuando se trate de las siguientes obras...

Fracción V. Edificación en un predio baldío de una vivienda unifamiliar de hasta 60 M2 construidos, la cual deberá contar con los servicios sanitarios indispensables, estar constituida en dos niveles como máximo y claros no mayores de 4 metros..."

II.- Resanes y aplanados interiores;

III.- Reposición y reparación de pisos sin afectar elementos estructurales;

IV.- Pinturas y revestimientos interiores;

V.- Reparación de albañales;

VI.- Reparación de tuberías de agua e instalaciones sanitarias sin afectar elementos estructurales;

VII.- Colocación de madrinas en techos, salvo en los de concreto;

VIII.- Limpieza, aplanados, pintura y revestimiento en fachadas. En estos casos deberán adoptarse las medidas para no causar molestias al público;

IX.- Divisiones interiores en pisos de despachos o comercios cuando su peso se haya considerado en el diseño estructural;

X.- Impermeabilización y reparación de azoteas sin afectar elementos estructurales;

XI.- Obras urgentes para prevención

de accidentes, a reserva de dar aviso al Departamento, dentro de un plazo máximo de setenta y dos horas, contados a partir de la iniciación de las obras;

XII.- Demoliciones hasta de un cuarto aislado de diez y seis metros cuadrados, si está desocupado, sin afectar la estabilidad del resto de la construcción;

XIII.- Construcciones provisionales para uso de oficinas, bodegas o vigilancia de predios durante la edificación de una obra y de los servicios sanitarios correspondientes;

XIV.- Construcciones, previo aviso por escrito al Departamento de la primera pieza de carácter provisional de cuatro por cuatro metros como máximo y de sus servicios sanitarios correspondientes, siempre y cuando se respeten los alineamientos y las restricciones del predio, y

XV.- Obras similares a las anteriores cuando no afecten elementos estructurales.

B) REQUISITOS LEGALES PARA LA OBTENCION DE LA LICENCIA UNICA DE CONSTRUCCION

I. La solicitud de licencia de construcción, que es proporcionada gratuitamente por el Departamento del Distrito Federal, deberá ser suscrita por el propietario o poseedor, la que en su caso deberá contener la responsiva de un Director Responsable de Obra, ser presentada y acompañada de los

siguientes documentos, cuando se trate de obra nueva:

a) Constancia de uso del suelo, alineamiento y número oficial vigente, que serán expedidos por la Delegación Política correspondiente.

b) Dos tantos del proyecto arquitectónico de la obra en planos a escala, acotados y especificando los materiales, acabados y equipos a utilizar, incluyendo como mínimo: levantamiento del estado actual del predio indicando las construcciones y árboles existentes; si existen, planta de conjunto mostrando límites del predio, plantas arquitectónicas indicando el uso de los distintos locales y las circulaciones; cortes y fachadas; cortes por fachadas y detalles arquitectónicos interiores y de obra exterior; plantas y cortes de las instalaciones hidrosanitarias, eléctricas y otras, mostrando trayectoria de tuberías y alimentaciones. Los planos deberán acompañarse de la memoria descriptiva, la cual contendrá: el listado de locales construidos y áreas libres de que conste la obra, con la superficie y el número de ocupantes de cada uno, niveles de iluminación y superficies de ventilación de cada local, visibilidad en las salas de espectáculos, resistencia de los materiales al fuego, circulaciones y salidas de emergencia, equipos de extinción de fuego, y cálculo y diseño de instalaciones.

Estos documentos deberán estar firmados por el propietario o poseedor, el Director Responsable de

Obra y los Corresponsables correspondientes.

c) Dos tantos del proyecto estructural de la obra en planos acotados y especificados que contengan una descripción completa y detallada de las características de la estructura incluyendo su cimentación, especificando los datos del diseño como las cargas vivas y los coeficientes sísmicos. Deberán indicarse los procedimientos de construcción, cuando éstos difieran de los tradicionales.

En el caso de que la estructura esté formada por elementos prefabricados, los planos estructurales deberán indicar las condiciones que éstos deben cumplir en cuanto a su resistencia y otros requisitos de comportamiento.

d) La Licencia de Uso del Suelo, en el caso en que el predio en el que se pretenda construir se ubique en zonas con uso condicionado por el Programa Parcial Delegacional.

III. Por otro lado, los requisitos para obtener la Licencia de Construcción cuando se pretenda ampliar y/o modificar un proyecto anteriormente autorizado, son los siguientes:

a) Constancia de uso del suelo, alineamiento y número oficial;

b) Dos tantos del proyecto arquitectónico, estructural y memoria de cálculo, firmados por el Director Responsable de Obra y el Corresponsable que corresponda;

c) Autorización de uso y ocupación anterior, o licencia y planos registrados anteriormente, y

d) Licencia de uso del suelo, en su caso.

III. Cuando se pretenda un cambio de uso, los requisitos son los siguientes:

a) Licencia y planos autorizados con anterioridad, y

b) Licencia de uso del suelo, en su caso.

IV. Cuando se trate de reparación, los requisitos que establece el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, son los siguientes:

a) Proyecto estructural de reparación y memoria de cálculo, firmados por el Director Responsable de Obra y el Corresponsable que corresponda, y

b) Licencia de uso del suelo, en su caso.

V. Cuando se pretenda demoler total o parcialmente, los requisitos son los siguientes:

a) Memoria descriptiva del procedimiento que se vaya a emplear, firmada por el Director Responsable de Obra y el Corresponsable en Seguridad Estructural, en su caso.

b) En su caso, las demoliciones en las que se pretenda usar explosivos, el programa de demolición señalará con toda precisión el o los días y la hora o las horas en que se realizarán las explosiones, que estarán sujetas a autorización del Departamento del Distrito Federal.

C) FUNDAMENTO LEGAL PARA LA EXPEDICION DE LEYES Y REGLAMENTOS

Conforme a lo dispuesto en nuestra Carta Magna, la única autoridad que está facultada para expedir Leyes y Reglamentos en nuestro país, es el H. Congreso de la Unión, ya que el artículo 73 en su fracción VI, señala que podrá legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Ninguna otra de nuestras leyes existentes en nuestro país, ni ningún reglamento facultan a otra autoridad para la expedición de leyes y reglamentos.

Visto lo anterior, se descarta la

posibilidad de que las leyes o reglamentos que no sean expedidos por el H. Congreso de la Unión, sean Constitucionales.

C A P I T U L O I I I

COMPETENCIA JURIDICA TRATANDOSE DE LA CREACION Y APLICACION DE
LEYES Y REGLAMENTOS

A) FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Las facultades del Poder Ejecutivo Federal, el cual está depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran comprendidas en el artículo 89 de la Constitución Mexicana, las cuales, en lo que se refiere a las leyes y reglamentos, son; las de promulgar, hacer saber a la ciudadanía algo que ya tiene una validez oficial o bien, publicar formalmente una ley u otra disposición de una autoridad a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.

Como sabemos, la única legislación, en lo que se refiere a las facultades del Presidente de la República Mexicana, se encuentran en la Constitución Política de nuestro país, esto es, debido a que por ser el Poder Ejecutivo Federal uno de los más importantes, nuestra Constitución le confiere las facultades que ya mencionamos.

Cabe hacer mención que el artículo 89 de la Constitución Mexicana, enumera las facultades y obligaciones que nuestra Ley Suprema otorga al Presidente de la República; sin embargo, es importante señalar que otras facultades y obligaciones se encuentran también diseminadas en diversos artículos de la propia Constitución; por lo tanto debemos señalar que el artículo que nos ocupa sólo menciona las facultades y obligaciones enunciativas pero no limitativas para el Presidente.

Las funciones y atribuciones a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal, podrán resumirse en las siguientes facultades, en lo que se refiere a leyes y reglamentos:

Las facultades de carácter general. Son a las que se refiere la fracción I y que consisten en promulgar las leyes expedidas por el H. Congreso de la Unión, como ya se hizo saber con anterioridad, así como ejecutar las mismas.

Como se hace mención en el párrafo anterior, el Poder Ejecutivo Federal, representado por el Presidente de la República, tiene varias funciones o facultades como por ejemplo la señalada en el artículo 71 fracción I de la Constitución, que a la letra dice:

"Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;..."

La disposición en comento, señala la competencia exclusiva, tanto como del Presidente de la República como de otras autoridades para iniciar leyes o decretos. Lo anterior significa que fuera de las autoridades mencionadas en el artículo que nos ocupa, entre ellas el Presidente de la

República, ninguna otra estará facultada para formular iniciativas de ley o decretos. No obstante, ésto no es un obstáculo para que los ciudadanos que así lo deseen puedan ejercer su libertad de sugerir a las autoridades que se encuentran comprendidas en el artículo mencionado, la conveniencia de legislar en determinadas materias que consideren importantes o necesarias para el bienestar de su comunidad.

Es muy importante señalar que, en términos generales, el proceso legislativo que culminará con la expedición de una ley o decreto, comprende un conjunto de actos que van desde la presentación de una iniciativa a la consideración de cualquiera de las Cámaras, hasta la publicación de la ley en el Diario Oficial de la Federación (en caso de ser aprobada).

B) FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO

Las facultades con que cuenta el H. Congreso de la Unión, se encuentran establecidas en el artículo 73 de la Constitución de nuestro país. Por lo que se refiere a la aplicación de nuestras leyes y reglamentos, el Congreso de la Unión, tiene bien establecida su aplicación, ya que la fracción VI del artículo 73, otorga sin ninguna limitación para el Congreso la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, ya sea tanto en leyes como en reglamentos administrativos.

Aún cuando el artículo 73 de nuestra Constitución, señala las facultades tanto de la Cámara de Diputados, como la de la Cámara de Senadores, esta facultad es exclusiva del H. Congreso de la Unión, el cual está formado por las dos Cámaras.

C) FACULTADES DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Como es bien sabido por todos nosotros, el Presidente de la República, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejerce de conformidad con las normas establecidas por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien nombrará y removerá libremente.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal, se auxiliará en el ejercicio de sus funciones por:

1. La Secretaría General de Gobierno, para atender la materia relativa al seguimiento de las funciones desconcentradas en las Delegaciones del Departamento, así como los asuntos de trabajo y previsión social.

2. La Secretaría General de Planeación y Evaluación para atender lo relativo a la planeación, programación, evaluación y fiscalización de la administración financiera del propio Departamento.

3. La Secretaría General de Obras para atender los asuntos relativos a obras públicas, operación hidráulica y vivienda en el Distrito Federal.

4. La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología para atender lo relativo a la proyección del área urbana y sus problemas del medio ambiente así como el fomento de las actividades agropecuarias.

5. La Secretaría General de Desarrollo Social, la cual se encarga de las materias relativas al servicio médico, actividades cívicas, la creación de reclusorios y centros de readaptación social, promociones deportivas y actividades turísticas y culturales.

6. La Secretaría General de Protección y Vialidad, la cual como es bien sabido, se encarga de atender la seguridad pública y la vialidad en el Distrito Federal.

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

8. La Tesorería es aquella que se encarga de atender las operaciones de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal.

9. La Contraloría General para atender la auditoría y el seguimiento de obras y servicios; y

10. Las Delegaciones, de las cuales

hablaremos más adelante.

El Departamento del Distrito federal, tiene a su cargo el despacho de asuntos:

- En materia de Gobierno, establecidos en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Departamento.

- En materia Jurídica y Administrativa, establecidos en el artículo 18 de la misma Ley.

- En materia de Hacienda, establecidos en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Departamento.

- En materia de Obras y Servicios, establecidos en el artículo 20 de la misma Ley; y por último, asuntos;

- En materia Social y Económica, los cuales están establecidos en el artículo 21 del mismo ordenamiento legal multicitado.

Como podemos ver, los asuntos que tiene encomendados el Departamento del Distrito Federal, son demasiados para que todos pudieran ser atendidos por una sola persona, es por ésto que es apoyado por las Delegaciones Políticas, de las cuales en su oportunidad hablaremos.

Las facultades del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se encuentran establecidas tanto

en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal como en el Reglamento Interior del propio Departamento, a continuación mencionaremos las establecidas por la Ley Orgánica:

"Artículo 26.- El Departamento del Distrito Federal está facultado, en relación con las concesiones de servicios públicos, para:

I. Vigilarlas y en su caso modificarlas en la forma que sea conveniente.

II. Reglamentar su funcionamiento.

III. Fijar y modificar las tarifas correspondientes y vigilar su cumplimiento.

IV. Ocupar temporalmente el servicio público e intervenir en su administración, en los casos en que el concesionario no lo preste eficazmente o se niegue a seguir prestándolo.

V. Utilizar la fuerza pública en los casos en que el concesionario oponga resistencia a la medida de interés público a que se refiere la fracción anterior.

VI. Controlar el pago oportuno de las obligaciones económicas a cargo del concesionario y a favor del Departamento del Distrito Federal, conforme a las cláusulas de la concesión.

VII. Supervisar las obras que deba realizar el concesionario, así como establecer las normas de coordinación con otros servicios públicos similares; y

VIII. Dictar las demás medidas necesarias tendientes a proteger el interés público.

Las facultades del Jefe del Departamento del Distrito Federal, pueden ser delegables y no delegables, las facultades delegables podrán ser a funcionarios subalternos, expidiendo los acuerdos relativos, mismos que deberán ser publicados en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, sin que con ésto pierda la facultad de su ejercicio directo cuando él lo considere o juzgue necesario.

A continuación señalaremos las atribuciones que el Jefe del Departamento del Distrito Federal no puede delegar, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 5º del Reglamento Interior del propio Departamento, y que a la letra dice:

"Artículo 5º.- El Jefe del Departamento tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

I. Fijar, dirigir y controlar la política administrativa del Departamento del Distrito Federal, así como coordinar, en los términos de las leyes y demás normas aplicables, la del sector correspondiente. A tal efecto, planeará, coordinará y evaluará la operación de las entidades de dicho sector de conformidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como con las metas y políticas nacionales que deter-

mine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados al Departamento del Distrito Federal y al sector correspondiente;

III. Desempeñar las comisiones que le confiera el Presidente de la República, y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas;

IV. Proponer al titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia del Departamento del Distrito Federal y del sector correspondiente;

V. Proponer al Presidente de la República la declaración administrativa de la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones;

VI. Dar cuenta al H. Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo o el sector correspondiente, e informar, siempre que sea requerido para ello por cualquiera de las Cámaras que lo integran cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades;

VII. Acordar los nombramientos de los funcionarios del Departamento y ordenar al Oficial Mayor su expedición;

VIII. Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos de la Ley de Amparo;

IX. Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, en asuntos que correspondan al Departamento;

X. Presidir la Comisión Interna de Administración y Programación y designar a los miembros de ésta así como a los que integren las demás comisiones que sean necesarias para el buen funcionamiento del Departamento del Distrito Federal;

XI. Someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, con la intervención que corresponda de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las propuestas de organización del Departamento del Distrito Federal conforme a las disposiciones aplicables;

XII. Adscribir las unidades administrativas a que se refiere este reglamento a las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría General y Coordinaciones Generales, e informar al Presidente de la República respecto a las medidas que adopte;

XIII. Expedir el Manual de Organización General del Departamento del Distrito Federal, y los demás manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para el mejor funcionamiento de la dependencia;

XIV. Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este reglamento, así como los casos no previstos en el mismo;

XV. Resolver sobre las proposiciones que los funcionarios hagan para la designación de su personal de confianza y la creación de plazas;

XVI. Rendir un informe anual al Presidente de la República del estado que guarde su ramo y el sector correspondiente;

XVII. Supervisar las funciones que desempeñen las Unidades Administrativas bajo su inmediata dependencia;

XVIII. Aprobar los anteproyectos de los presupuestos de Egresos e Ingresos del Departamento del Distrito Federal y del sector correspondiente;

XIX. Hacer, en su caso, las designaciones a que se contrae el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

XX. Intervenir en la celebración de convenios con la Federación, los Estados y los Municipios que incluyan materias de competencia del Departamento del Distrito Federal;

XXI. Determinar la actividad que deba considerarse de servicio público con base en las disposiciones de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, otras leyes y este reglamento;

XXII. Fijar las políticas del Departamento del Distrito Federal en materia de prestación de servicios públicos y de planificación;

XIII. Autorizar el programa financiero del Departamento del Distrito Federal y contratar toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XXIV. Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o su ocupación total o parcial, y proponer al Ejecutivo la expedición del correspondiente decreto en los términos del artículo 27, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la expropiación y de los demás ordenamientos legales aplicables;

XXV. Proponer al titular del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la creación, transformación, disolución, liquidación, fusión, o extinción de las entidades de la Administración Federal que corresponda coordinar al Departamento, y

XXVI. Las demás que las disposiciones legales o el Presidente de la República le confieran expresamente con el carácter de no delegables.

Las facultades que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, puede delegar a sus subalternos, se encuentran establecidas del capítulo III al capítulo IX, que son desde las Secretarías Auxiliares del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Oficialía Mayor, Direcciones, Coordinaciones, hasta los órganos desconcentrados, los cuales, men-

cionaremos a continuación:

- Delegaciones del Departamento del Distrito Federal.
- Almacenes para los trabajadores del Departamento del Distrito Federal.
- Servicio público de localización telefónica.
- Comisión de vialidad y transporte urbano, y
- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.

Con anterioridad, mencionamos las facultades que el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, le otorga al Jefe del Departamento del Distrito Federal; a continuación mencionaremos las facultades que el Reglamento de Construcciones para el Distrito federal, concede al Departamento representado por el llamado "Regente de la Ciudad", y que a la letra dice:

"Artículo 3º.- De conformidad con lo dispuesto por la Ley y por la Ley Orgánica, la aplicación y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de este reglamento corresponderá al Departamento, para lo cual tendrá las siguientes facultades:

I.- Fijar los requisitos técnicos a que deberán sujetarse las construcciones e instalaciones en predios y vías públicas a fin de que satisfagan las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene, comodidad y buen aspecto;

II.- Fijar las restricciones a que deberán sujetarse las edificaciones y los elementos tales como fuentes, esculturas, arcos, columnas, monumentos y similares localizados en zonas de patrimonio artístico y cultural, de acuerdo con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas;

III.- Establecer de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, los fines para los que se pueda autorizar el uso de los terrenos y determinar el tipo de construcciones que se pueden levantar en ellos, en los términos de lo dispuesto por la Ley;

IV.- Otorgar o negar licencias y permisos para la ejecución de obras y el uso de edificaciones y predios a que se refiere el artículo 1º de este Reglamento;

V.- Llevar un registro clasificado de Directores Responsables de Obra y Corresponsables;

VI.- Realizar inspecciones a las obras en proceso de ejecución o terminadas;

VII.- Practicar inspecciones para verificar que el uso que se haga de un predio, estructura, instalación, edificio o construcción, se ajuste a las características previamente registradas;

VIII.- Acordar las medidas que fueren procedentes en relación con las edificaciones peligrosas, malas o que causen molestias;

IX.- Autorizar o negar, de acuerdo con este Reglamento, la ocupación o el uso de una estructura, instalación, edificio o construcción;

X.- Realizar, a través del programa a que se refiere la Ley, los estudios para establecer o modificar las limitaciones respecto a los usos, destinos y reservas de construcción, tierras, aguas y bosques y determinar las densidades de población permisibles;

XI.- Ejecutar con cargo a los responsables, las obras que hubieran ordenado realizar y que los propietarios, en rebeldía no las hayan llevado a cabo;

XII.- Ordenar la suspensión temporal o la clausura de obras en ejecución o terminadas y la desocupación en los casos previstos por la Ley y este Reglamento;

XIII.- Ordenar y ejecutar demoliciones de edificaciones en los casos previstos por este Reglamento;

XIV.- Imponer las sanciones correspondientes por violaciones a este Reglamento;

XV.- Expedir y modificar, cuando lo considere necesario, las Normas Técnicas Complementarias de este Reglamento, los acuerdos, instructivos, circulares y demás disposiciones administrativas que procedan para el debido cumpli-

miento del presente ordenamiento;

XVI.- Utilizar la fuerza pública cuando fuere necesario para hacer cumplir sus determinaciones, y

XVII.- Las demás que le confiera este Reglamento y las disposiciones legales aplicables."

Cabe recalcar, que las atribuciones antes mencionadas, podrán ser ejecutadas por los funcionarios públicos subalternos al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como ya se había hecho mención con anterioridad, sin que con ésto, el Jefe del Departamento, pierda la facultad de su ejercicio directo cuando lo juzgue pertinente.

Como es de apreciarse, y por analogía, ni el propio Jefe del Departamento del Distrito Federal, tiene facultades para la creación de leyes y reglamentos para el mismo Distrito Federal, siendo que conforme a las necesidades del mismo, sería muy satisfactorio que el Jefe del Departamento, tuviera la facultad de crearlos para la mejor administración del Territorio Federal, pero si es obligación del "Regente de la Ciudad" vigilar la exacta aplicación de las leyes y reglamentos administrativos por parte de Unidades Administrativas bajo su inmediata dependencia.

Cabe hacer mención a la fracción IV del artículo 5º del Reglamento Interior del Departamento del Dis-

trito Federal, en lo que se refiere a que el Jefe del Departamento del Distrito Federal podrá someter a acuerdo del Ejecutivo Federal, las iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, para que éstas, sean aprobadas y aplicables al Distrito Federal, esta facultad, podríamos denominarle de simple trámite para la creación de una nueva disposición legal aplicable para el Distrito Federal, ya que la última palabra la tendría el Titular del Ejecutivo Federal.

D) FACULTADES DE LAS DELEGACIONES POLITICAS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia del Departamento del Distrito Federal, éste cuenta con órganos desconcentrados que están jerárquicamente subordinados al mismo Jefe del Departamento y que tiene las facultades específicas para resolver sobre las materias y dentro del ámbito territorial que se determina para cada caso, de conformidad con las normas que para ello establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y el mismo Reglamento Interior del propio Departamento, así como los instrumentos jurídicos que dichos órganos creen, estos instrumentos, como ya se había dicho con antelación, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Como principal órgano desconcentrado, hablaremos de la Delegaciones Políticas en el Distrito Federal, ya que este organismo, es el aplicador del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Las Delegaciones - comandadas por un Delegado, y representantes del Jefe del Departamento del Distrito Federal en determinadas jurisdicciones territoriales del Distrito Federal, se encuentran legalmente constituidos en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 45, pero ¿qué hay de la legalidad respecto a los funcionarios que se encuentran subordinados a éste?, esta es una pregunta que se hacen los mismos integrantes de las Delegaciones Políticas de nuestro Distrito Federal.

Pues bien, analizando la constitución legal de los organigramas de las Delegaciones Políticas, nos daremos cuenta de que siguiendo un orden jerárquico la Constitución de los Estado Unidos Mexicanos, establece en su artículo 82, los requisitos para ser Presidente de la República Mexicana, esto es, el Presidente de la República está legalmente constituido por nuestra legislación, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, también se encuentra legalmente constituido en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, las Secretarías Auxiliares del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Oficialía Mayor, Direcciones, Coordinaciones, y todas las Unidades dependientes del Titular del Departamento se encuentran jurídicamente constituidas, como ya se había hecho

mención, en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, incluyendo a las Delegaciones Políticas; ¿pero qué hay de la legalidad de las Subdelegaciones, Subdirecciones, Jefaturas de Unidad, Jefaturas de Oficina y Jefaturas de Sección que se encuentran en los organigramas de las Delegaciones?. Es de deducir, que las unidades antes mencionadas, no están legalmente constituidas por no encontrarse en ninguna ley o reglamento que las constituya como legales.

Ahora hablaremos de las facultades que tienen los Delegados Políticos, facultades que son de las llamadas delegables por el Jefe del Departamento del Distrito Federal; dichas facultades se encuentran establecidas en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, y que a la letra dice:

"Artículo 45.- Corresponde a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal:

I. Atender y vigilar la debida prestación de los servicios públicos;

II. Legalizar, en los términos de las leyes y reglamentos aplicables, las firmas de los subalternos y certificar y expedir copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de esa Delegación;

III. Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación

y mejoramiento de inmuebles en los términos de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas;

IV. Otorgar licencias conforme a las normas y criterios establecidos por la Dirección General de Desarrollo Urbano, para industrias, talleres, bodegas, construcciones y anuncios. Autorizar los números oficiales y alineamientos; opinar previamente al otorgamiento a las licencias de fraccionamientos y de subdivisiones y aplicar las normas y criterios que establezca la Dirección General de Desarrollo Urbano en lo relativo a la zonificación en cuanto al uso de la tierra;

V. Otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a los reglamentos gubernativos; revalidar el registro anual de las licencias; expedir las autorizaciones para el funcionamiento de los estacionamientos y vigilar y aplicar las sanciones en que pudieren incurrir los mismos;

VI. Autorizar en los términos de los acuerdos expedidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal los horarios y precios para el acceso a las diversiones y a los espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y en general, el cumplimiento de los Reglamentos Gubernativos y demás disposiciones legales que le sean aplicables;

VII. Levantar actas por violaciones a los Reglamentos Gubernativos, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan , excepto las de carácter fiscal;

VIII. Prestar asesoría jurídica gra-

tuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la respectiva Delegación;

IX. Realizar campañas tendientes a prevenir y a erradicar el alcoholismo, la prostitución y la toxicomanía, de acuerdo con las políticas generales que fije el Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con las medidas que dicte el Consejo de Salubridad General;

X. Coadyuvar con la Secretaría General de Protección y Vialidad en mantener el orden y la seguridad públicos, con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas correspondientes;

XI. Proporcionar, en coordinación con las autoridades federales competentes, los servicios de filiación para identificar a los habitantes de la Delegación y expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites de la Delegación;

XII. Aplicar las normas y criterios de gobierno y política administrativa que fije el Jefe del Departamento del Distrito Federal y coordinar las acciones en el ámbito de su competencia con las demás dependencias de la Administración Pública Federal;

XIII. Administrar los Tribunales Calificadores y los Juzgados del Registro Civil en los términos que fije el Jefe del Departamento del Distrito Federal; así como intervenir en las juntas de reclutamiento;

XIV. Fomentar la constitución del

patrimonio familiar;

XV. Prestar servicios de mercados, parques, jardines, panteones, bosques, viveros y limpia, así como administrar las instalaciones respectivas;

XVI. Aplicar las normas relativas a la recolección de los desechos sólidos y a su industrialización;

XVII. Mantener los servicios de jardines, parques, zonas arboladas, camellones, enjardinados, monumentos públicos, plazas típicas o históricas, obras de ornato y los caminos vecinales en los tramos en que sirvan a la Delegación, salvo disposición expresa en contrario;

XVIII. Conservar en buen estado las vías públicas de su jurisdicción;

XIX. Reparar escuelas y construir reparar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento;

XX. Prestar el servicio de alumbrado público y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento en los términos que fije el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

XXI. Proponer la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de los vehículos y peatones en la vía pública, en coordinación con la Secretaría General de Protección y Vialidad;

XXII. Construir las obras menores aprobadas en su programa anual de actividades;

XXIII. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su perímetro;

XXIV. Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de su jurisdicción;

XXV. Prever la conservación de los servicios de agua potable y drenaje, así como la instalación de tuberías para los mismos efectos. Se consideran como servicios domiciliarios las tomas de agua potable de 13 milímetros de diámetro o menos y las descargas de aguas residuales hasta un máximo de 0.15 metros de diámetro;

XXVI. Reparar y conservar las tuberías del servicio de distribución de agua potable hasta 152 milímetros de diámetro y sus accesorios; así como reparar y conservar las tuberías de drenaje de menos de 0.60 metros de diámetro;

XXVII. Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal a otra Unidad Administrativa;

XXVIII. Efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter na-

cional o local, y organizar actos culturales, artísticos y sociales, así como promover el deporte, en coordinación con la Dirección de Promoción Deportiva, Cultural y Turística;

XXIX. Fomentar la actividad educativa que pretenda a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social;

XXX. Coadyuvar con el cuerpo de bomberos y el de Rescate del Distrito Federal, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes;

XXXI. Prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de cadáveres de personas que en vida hayan sido notoriamente indigentes, no haya quien se interese por ellos o cuando sus deudos carezcan de recursos económicos;

XXXII. Coordinar con otras dependencias, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de servicios médicos asistenciales;

XXXIII. Establecer o incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad;

XXXIV. Proporcionar a los organismos competentes la colaboración que les soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra;

XXXV. Atender al sistema de orien-

lación, información y quejas;

XXXVI. Promover la integración de los Comités de Manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos, en los términos de los reglamentos y demás disposiciones aplicables;

XXXVII. Coadyuvar con la Secretaría General de Protección y Vialidad, a la vigilancia del funcionamiento de estacionamientos de vehículos, practicando inspecciones y en su caso, promover las sanciones correspondientes;

XXXVIII. Expedir constancias de la constitución de las juntas de vecinos para efectos de su registro ante el Consejo Consultivo, y proporcionarles servicios de apoyo para el desempeño de sus funciones;

XXXIX. Proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados y en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural;

XL. Elaborar y proponer los proyectos de planes parciales del Plan de Desarrollo Urbano a que se refiere la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;

XLI. Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso, y

XLII. Las demás atribuciones que les señalen otras leyes, reglamentos o el Jefe del Departamento del

Distrito Federal.

En caso de duda o de conflicto sobre el ejercicio de las atribuciones de las Delegaciones, el Jefe del Departamento del Distrito Federal resolverá lo conducente.

Las atribuciones que el presente artículo confiere a las Delegaciones, podrán realizarse por los servidores públicos de jerarquía inmediata a los Delegados, sin que por ello éstos pierdan la facultad de su ejercicio directo."

C A P I T U L O I V

LA CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL
DISTRITO FEDERAL

A) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LEYES Y REGLAMENTOS DECLARADOS JURISPRUDENCIALMENTE COMO INCONSTITUCIONALES

El estudio del presente inciso, nos conlleva a la necesidad ineludible de hablar de la procedencia del juicio de amparo en contra de leyes y reglamentos administrativos, apreciados jurídicamente como inconstitucionales, partiendo del principio de la relatividad de las sentencias en el juicio de amparo por virtud de considerar que este medio de impugnación en ningún caso, es derogatorio ni abrogatorio de una ley o de un reglamento, el amparo que se concede al quejoso bajo estas consideraciones, sólo tendrá por objeto restituir el pleno goce de las garantías individuales violadas, reestableciendo las cosas al estado que guardaban hasta antes que se produjera dicha violación, en la inteligencia de que el amparo concedido en estos términos no va a hacer declaraciones generales respecto de las leyes y actos que no motivare, simple y sencillamente se va a amparar y proteger a aquel individuo que demande el amparo y protección de la Justicia Federal, sin importar que haya otros individuos que se encuentren en la misma situación jurídica y no demanden la protección de la Justicia Federal, en cuyo caso la ley seguirá surtiendo sus efectos.

Es verdad que no existe una sanción de carácter represivo en contra del Estado cuando éste viola las garantías individuales de los particulares, pero sí existen me-

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

didias que pudieran llamarse preventivas, las cuales tienden al mínimo los ataques del Estado en contra de las garantías individuales del particular o bien del derecho.

Algunas de las medidas preventivas desde un punto de vista personal, podría ser una sabia organización interna dada al poder político, sabiendo de antemano que el régimen de una sociedad es un factor de primer orden, ya que se pretende proteger a los gobernados contra los actos arbitrarios de los gobernantes.

Para que el ciudadano se sienta realmente protegido contra los abusos del poder, es necesario que el principio de legalidad sea aplicado, el cual consiste en que exista en la conciencia de los gobernados y gobernantes que todo acto de éstos no rebase los límites de sus funciones, ya que de ser así, carecen de valor, es decir, significa la seguridad jurídica de los gobernados que existe en los ordenamientos legislativos; sin la existencia de este principio, la seguridad particular, hablando jurídicamente, sería inestable. Por tanto se considera un principio general del Derecho, de tal suerte que el Estado no podrá administrar o juzgar más allá de lo que le permita la ley, y aún cuando realice actos fuera de las normas jurídicas, serán nulos de pleno derecho cuando surtan sus efectos y se declare su inconstitucionalidad.

La procedencia del juicio de amparo en contra de leyes y reglamentos, considerados jurídicamente como inconstitucionales, se ha ido consolidando en la práctica, a medida del tiempo, y ahora se considera que presenta mayor altura y trascendencia jurídica.

El problema de la constitucionalidad de las leyes radica en que la gran mayoría de los casos no son de lógica jurídica, sino de interpretación, en los que para decidir se toman en cuenta circunstancias diversas, en la estructura social, en el progreso de la ciencia o en los valores vigentes. Los jueces, al optar en favor de la postura que creen mejor o más justa, tomando en cuenta la costumbre o las leyes, actúan como voceros de la conciencia general y su función es mucho más política que jurídica, según Carrillo Flores, es hasta cierto modo comprensible, ya que los actos realizados en contra de las garantías individuales de los particulares, por parte de las leyes y los reglamentos declarados inconstitucionales, podrían resolverse conforme a las costumbres de la sociedad, pero también es cierto que las leyes no podrán ser evadidas al aplicarse a un caso concreto.

Una de las cuestiones fundamentales que se derivan del amparo contra leyes, es la del tiempo oportuno en que debe imponerse la acción del amparo contra una ley que se considera violatoria de las garantías individuales de los

particulares. Las dos principales soluciones que señala nuestra legislación son:

1. Cuando la acción se debe ejercer en el momento de la expedición de una ley. Entonces el término para la interposición de la demanda de amparo será de treinta días, que deberán contar desde el día en que la ley entre en vigor, conforme a lo establecido por el artículo 22 fracción I de la Ley de Amparo; pero aún dejando transcurrir ese plazo, la ley no se entiende consentida, y lo será sólo cuando no se interponga el juicio de amparo en contra de su primer acto de aplicación, conforme a lo establecido en la Ley de Amparo en su artículo 73 fracción XII, y

2. Cuando la acción deba ejercitarse en el momento de aplicación de la Ley, el término para interponer el amparo será de quince días contados desde el día siguiente en que haya surtido sus efectos la ley (artículo 21 de la Ley de Amparo). En el caso de que contra el primer acto de aplicación proceda un recurso o medio legal de defensa, es optativo interponer el amparo o dicho recurso ordinario, operando únicamente el consentimiento cuando no se promueva contra la resolución que recaiga respecto al recurso intentado, así lo establece el artículo 73 fracción XII, tercer párrafo de la Ley de Amparo.

Acerca de la procedencia del juicio

de amparo, los tratadistas Lozano y Vallarta sostuvieron inicialmente el criterio de que el amparo sólo procede en contra de leyes y reglamentos cuando éstos han sido ejecutados; ambos tratadistas consideraron que sólo se puede hablar de la existencia del acto reclamado en el caso de que se de un acto concreto de ejecución de la ley. Contrariamente a ellos, Emilio Rabasa afirmó que la acción del amparo podía ejercitarse en contra de las leyes consideradas como anticonstitucionales, a partir de la expedición que hace de ellas el Poder Ejecutivo; fundando su criterio en que la acción del amparo nace cuando la violación constitucional es cometida y, por lo tanto, al existir una lesión a los derechos tutelados por el juicio constitucional, por la publicación de la ley, desde este momento es impugnable.

Basta que las leyes establezcan o contengan, en sí mismas, un principio de ejecución, para que se le considere una ley autoaplicativa, y pueda ejercitarse contra ellas la acción del amparo. Las leyes que por su sola expedición no causan perjuicio ni lesionan intereses particulares, sino cuando son propiamente aplicadas, son llamadas leyes heteroaplicativas.

En un principio la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adoptó la tesis de Lozano y Vallarta, que consistía en que sólo procedía el amparo contra leyes en el momento de su aplicación al caso concreto. Posteriormente vino a

considerar que existen leyes que sí pueden causar un perjuicio directo a los particulares con sólo su impugnación por tener ya un principio de ejecución; aunque después la Corte tuvo que explicar qué debía entenderse por el principio de ejecución que éste existe cuando la ley es inmediatamente obligatoria. La Corte también ha considerado que el juicio de amparo también es procedente en contra de leyes que surten efectos directos con los intereses de un grupo de personas, o sea, comprendiendo a personas determinadas por circunstancias concretas que les determinan en una manera clara. Finalmente el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha cambiado, expresando que el juicio de amparo puede ejercitarse en contra de la sola expedición de una ley, cuando ésta causa directamente un perjuicio real a una persona física o jurídica, o dicha ley tiene aplicación con el simple mandamiento.

Para el tratadista Fix Zamudio, existen dos medios de impugnación de la inconstitucionalidad de las leyes; que son, la acción de inconstitucionalidad la cual combate directamente el ordenamiento relativo ante un juez de distrito, procediendo contra la sentencia respectiva el recurso de revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; y por último, el recurso de inconstitucionalidad, que consiste en que al revisar la legalidad y constitucionalidad de una resolución judicial, se plantea indirectamente la inconstitucionalidad de una ley, ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegia-

dos. En el primer caso se utiliza la vía del amparo indirecto y en el segundo, la del amparo directo. El mismo autor coincide con la opinión del tratadista Noriega, en cuanto a la cuestión relativa al determinar cuándo puede intentarse el juicio de amparo en contra de una ley estimada inconstitucional, afirmando que se trata de un problema de legitimación procesal activa, referida al interés para obrar en el juicio y relacionada, a su vez con la existencia del perjuicio jurídico.

El jurista Arturo González Cosío señala que el régimen específico que la Constitución y la legislación vigentes establecen, en lo que concierne al amparo contra leyes, que la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha declarado inconstitucionales, sobresaliendo las siguientes disposiciones:

1. Cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte, conforme a nuestra Constitución podrá suplirse la deficiencia de la queja (artículo 107 fracción II, segundo párrafo) y, según la Ley de Amparo, los funcionarios que conozcan del amparo deberán suplir la deficiencia de la queja (artículo 76 segundo párrafo de la Ley de Amparo).

2. Cuando el Tribunal Colegiado decide sobre la constitucionalidad de una ley, pero no funda su decisión en la Jurisprudencia de la Corte, procede el recurso

de revisión contra su sentencia (artículo 83, fracción V de la Ley de Amparo).

3. Cuando el quejoso impugne la aplicación de dichas leyes ante los Jueces de Distrito, el término para la rendición del informe con justificación, se reduce a tres días improrrogables y la celebración de la audiencia se señala dentro de diez días contados desde el siguiente día al de la admisión de la demanda (artículo 156 de la Ley de Amparo).

4. Los Jueces de Distrito y el Ministerio Público cuidan que los juicios de amparo no queden paralizados, tratándose especialmente de los casos de aplicación de leyes declaradas jurisprudencialmente de inconstitucionales (artículo 157 de la Ley de Amparo) proveyendo lo que corresponda hasta dictar sentencia, para evitar que se declare el sobreseimiento por inactividad o la caducidad.

5. Cuando en amparo directo se alegue que la sentencia o laudo impugnado se fundan en leyes declaradas inconstitucionales, el procedimiento al que se sujetan reduce sus principales lazos a la mitad (artículo 182 bis de la Ley de Amparo).

Lo que pretende un sistema constitucional como el nuestro, es mantener incólume el ordenamiento Supremo, nuestro Derecho Fundamental, mediante el aseguramiento de principios de supremacía con que está investido respecto a la legislación secundaria. Como es bien sabido por nosotros, la

Constitución es un cuerpo normativo en que, al menos teóricamente, el pueblo en ejercicio de la potestad soberana de que es titular real ha cristalizado sus derechos, es bien dicho que la Constitución es la Ley Suprema Fundamental del Estado porque significa e integra la base jurídica y política sobre la que descansa toda estructura estatal y de la cual derivan todos los poderes y normas, además es la Ley Suprema debido a que sobre ella, como ordenamiento jurídico, no existe cuerpo legal, toda la legislación que no es constitucional, debe supeditarse a ella teniendo las autoridades estatales y en especial los jueces que desempeñar su actividad conforme a lo establecido en la Constitución (Principio de la Supremacía Constitucional).

No sólo las situaciones políticas y sociales desmienten que en un Estado utópico, el respeto al régimen constitucional por los poderes constituidos, sería efectivo sin necesidad de un medio jurídico que tenga como finalidad lograr o conseguir ese respeto; sino que en muchas ocasiones dadas históricamente se han podido descubrir grandes violaciones, inicuas arbitrariedades, cometidas contra la Ley Suprema, por esta razón se juzgó inaplazable la creación de medios jurídicos eficaces, tendientes a hacer prevalecer la Constitución sobre la actividad de las autoridades; en una palabra, el "Derecho Declarado", además hubo necesidad de agregar en el sistema jurídico, el derecho de garantía o garantizado.

En los albores del juicio constitucional, la preservación de los derechos, se refería exclusivamente a los actos emanados por la autoridad a la que se consideraba como depositaria de la función ejecutiva o administrativa, más tarde se extendió hasta comprender a las mismas autoridades judiciales contra cuyos actos violatorios de la Constitución, procedía el recurso tutelar.

De acuerdo con la tendencia general, en el sentido de establecer un control sobre las leyes declaradas jurisprudencialmente de inconstitucionales, se han puesto en práctica varios intentos, muchos de los cuales, han fracasado, no por la idea o finalidad esencial que abrigaban o pretendían, sino por la forma en que dicho control debía ejercerse. Hemos afirmado que uno de los principios jurídicos constitucionales sobre los que descansa nuestro juicio de amparo, concierne precisamente a la existencia de un agravio personal y directo, de tal suerte que cuando no existe ese agravio personal o directo, el amparo es improcedente, ahora bien si una ley por la naturaleza misma de los términos en que está concebida no produce por sí sola ningún agravio, es lógico que contra ella no puede ejercitarse la acción del amparo, pues falta en esta hipótesis la causa próxima de la misma, es decir, la presencia del perjuicio o daño individual, concreto y directo. En cambio cuando se trata de una ley autoaplicativa, que por sí misma, por el mero efecto de su promulgación afecte a alguien o a una categoría de

terminada de personas, ocasionándoles un agravio, sin que sea menester para ello que se ejecute un acto aplicativo concreto, entonces el juicio de amparo es perfectamente procedente.

De lo anterior se deduce que el amparo contra leyes jurisprudencialmente declaradas de inconstitucionales, y que realicen actos de autoridad creadores, modificativos o extintivos de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales, en cuanto a tales; procede cuando se trata de leyes autoaplicativas, por exclusión, es improcedente cuando lo que se trata de impugnar consiste en disposiciones legales que requieren un acto de aplicación posterior para producir un agravio, pues en estos casos el amparo se dirige contra dicho acto combatiéndolas simultáneamente al través de él.

Para poder combatir una ley declarada inconstitucional mediante el juicio de amparo, ya sea autoaplicativa o heteroaplicativa, es menester que se lesione cualquier interés jurídico o derecho del gobernado. Por consiguiente, cuando no existe esa lesión el juicio de amparo contra una ley es improcedente y debe sobreseerse. Si se trata de leyes que no son autoaplicativas y no se demuestra la existencia del acto de aplicación concreto por el quejoso, no se afecta el interés jurídico de éste, pues sin dicho acto la mencionada ley es inocua.

Cuando una ley es declarada incons-

titucional y afecta los intereses jurídicos de una persona, el juicio de amparo puede promoverse contra la autoridad responsable que haya ocasionado esa violación, pero conforme al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con esta situación, ha sido con respecto de otras, muy variable. En un principio se sostuvo que cuando el amparo se interponía contra el acto aplicativo de una ley inconstitucional y no contra esta misma, el quejoso no tenía la obligación de señalar como autoridad responsable a la autoridad legisladora, sin embargo, frente a esta situación existe la idea que aún cuando en un juicio de garantías no se impugne una disposición legal en sí misma considerada, sino a través del acto aplicativo correspondiente, el agraviado está obligado a indicar como autoridad responsable a la que creó la norma contraria a la Constitución.

Con lo anterior, se está en lo dispuesto por el artículo 11 de nuestra Ley de Amparo, que a la letra dice:

"Artículo 11.- Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".

Es evidente que cuando se trata de una ley considerada como autoaplicativa que por sí misma cause afectaciones a la esfera jurídica de los particulares, el medio

jurídicamente idóneo para atacarla es el juicio de amparo y pudiéramos decir, el medio exclusivo. Sin embargo, en los casos en que la impugnación jurídica de la ley inconstitucional sólo sea dable mediante el acto aplicativo respectivo, surge el problema de si las autoridades comunes, independientemente de su índole, al conocer del recurso legal procedente contra dicho acto, puedan abordar el análisis de constitucionalidad de la norma en que aquél se hubiere basado.

LAS LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS

A continuación, hablaremos con precisión de las leyes autoaplicativas y las leyes heteroaplicativas, puesto que con anterioridad se señalaron pero en una forma somera. La expresión "auto" de origen griego, es un elemento compositivo que entra en la formación de algunas voces españolas con el significado de "propio o uno mismo". De esta manera cuando decimos "autoaplicativas" a algunas leyes, nos referimos a la circunstancia de que la ley produce efectos jurídicos frente a algunos de sus destinatarios, por sí misma, sin requerir de un acto intermedio de aplicación.

La norma jurídica contenida en una ley tiene una hipótesis de cuya realización depende que se produzcan consecuencias jurídicas respecto de las leyes autoaplicativas, al iniciarse la vigencia de las normas en ellas conte-

nidas, se produce el fenómeno de que hay gobernados que inmediatamente derivan deberes jurídicos de tales normas o leyes. Por lo tanto, si esos deberes afectan sus garantías individuales o sus derechos derivados de distribución competencial entre Federación y Estados, produce el juicio de amparo.

El maestro Felipe Tena Ramírez, indica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptó la procedencia del juicio de amparo contra una ley cuando los preceptos de ella adquieren, por su sola promulgación, el carácter de inmediatamente obligatoria, es decir, admitió amparos interpuestos contra leyes autoaplicativas, aquellas que interfieren la esfera jurídica de los gobernados desde que inicia su vigencia sin requerir algún acto aplicativo que actualice su hipótesis normativa.

Se consideran leyes heteroaplicativas aquellas que por sí solas, cuando se inicia su vigencia, no afecta la esfera de los gobernados, creando deberes a su cargo o extinguiendo o transformando sus derechos, sino que es menester la aplicación de la norma jurídica mediante un acto de aplicación posterior.

Con anterioridad vimos el significado de "auto", ahora veremos el significado de "hetero", que a manera de prefijo significa "otro", ello quiere decir que la

actualización de los efectos jurídicos de la ley, requieren que otro sujeto realice un acto de aplicación. La ley por sí misma no puede producir efectos jurídicos inmediatos, requiere del acto de aplicación o de ejecución que actualiza los efectos de la norma jurídica.

La distinción entre la norma jurídica autoaplicativa y heteroaplicativa es útil en cuanto a que, las normas o leyes autoaplicativas son impugnables en el juicio de amparo a partir de su vigencia, sin que se requiera de su aplicación, quien las impugna tiene interés jurídico en hacerlo en forma inmediata, por la sola iniciación de vigencia de la norma jurídica. En cambio las normas o leyes heteroaplicativas no son impugnables en el juicio de amparo mientras no se realice el acto de aplicación correspondiente, si se impugnara esta norma faltaría el correspondiente interés jurídico en el quejoso, pues, por sí misma no ha restringido ni extinguido derechos ni han engendrado deberes jurídicos a cargo del quejoso.

Conforme a lo establecido por el maestro Carlos Arellano García, existen disposiciones constitucionales relativas al amparo contra leyes, las cuales mencionaremos a continuación:

"JURISPRUDENCIA SOBRE INTERPRETACION DE LEYES FEDERALES O LOCALES"

"El quinto párrafo del artículo 94 de la Constitución permite que la ley determine la obligatoriedad de las jurisprudencias que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de leyes federales o locales.

Esto quiere decir que si interponen varios amparos contra una ley que los quejosos han considerado como inconstitucional y se reúnen los requisitos necesarios para formar jurisprudencia puede integrarse jurisprudencia obligatoria que declare la inconstitucionalidad de una ley.

En el supuesto antes anotado, no se rompe el equilibrio de poderes, pues la jurisprudencia obligatoria no abroga ni deroga la ley, ésta conserva su vigencia y sólo dejará de producir efectos respecto a los quejosos que interpongan amparos o dejen pasar el tiempo necesario para interponerlo, seguirán obligados por la ley declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Corte". (26)

"LA CONSTITUCIONALIDAD EXPRESAMENTE ESTABLECE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LEYES"

"El artículo 103 constitucional, al

(26) Arellano García Carlos "El Juicio de Amparo" Ed. Porrúa, 1983
México D.F. p. 573

establecer, en sus tres fracciones, la procedencia del amparo se refiere a leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales o actos de la autoridad federal o de los estados que invadan sus respectivas esferas de competencia.

Ninguna interpretación puede diluir el vocablo "leyes" que utiliza el artículo 103 constitucional. Por tanto, es derecho vigente de nivel constitucional, el que consagra la procedencia del amparo contra leyes. Ello sin perjuicio de que se cumplan los requisitos para la operación del amparo como la instancia de parte agraviada y la presencia de agravios personal y directo". (27)

"EL AMPARO CONTRA LEYES HA DE SEGUIRSE A INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA"

"En materia de amparo, rige para todos los casos, el principio consagrado de la fracción I del artículo 107 Constitucional: "El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada".

Por tanto, si la ley es inmediatamente obligatoria para el quejoso, por ser heteroaplicativas, sin que haya acto de ejecución, faltará la parte agraviada. No habrá agravio común." (28)

(27) Arellano García Carlos "El juicio de amparo" Ed. Porrúa 1983
México D.F. pags. 573, 574.

(28) Ob. Cit. p. 574

"EL AMPARO CONTRA LEYES SOLO PRODUCE EFECTOS PARTICULARES Y NO DEROGATORIOS"

El Poder Judicial de la Federación controla la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo, como son las leyes pero, no es superior a él pues, cuando determina que una ley es inconstitucional a través del amparo, no puede hacer declaración general de inconstitucionalidad ni tampoco derogar esa ley. Así lo determina el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional." (29)

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE RESPECTO DE ACTOS RECLAMADOS FUNDADOS EN LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR LA CORTE"

"Si la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucional una ley, en jurisprudencia, se ha de suplir la deficiencia de la queja si el acto reclamado se funda en dicha ley. Así lo prescribe el segundo párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional:

Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justi-

(29) Arellano García Carlos "El Juicio de Amparo" Ed. Porrúa 1983
México D.F. p. 574

cia". (30)

"LEYES Y REGLAMENTOS, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE.- La fundamentación y motivación de las leyes y, por extensión de los reglamentos, no puede entenderse en los mismos términos que la de otros actos de autoridad, puesto que para que aquellas se consideren fundadas y motivadas, basta que la actuación de la autoridad que expide la ley o reglamento se ajuste a la Constitución respectiva en cuanto a sus facultades y competencia"

Séptima época tercera parte, Vols.
187-192 A.R. 2170/81.

"REGLAMENTOS PROVENIENTES DEL EJECUTIVO FEDERAL.- Su promulgación comprende la expedición de los mismos. Tratándose de reglamentos expedidos por el Presidente de la República en uso de la facultad que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, el sólo señalamiento de la promulgación de dichos ordenamientos como acto reclamado, sin reclamar su expedición, resulta suficiente para la procedencia del amparo, puesto que no proviniendo los reglamentos de un órgano distinto al que los expide, como en cambio sí sucede con las leyes que provienen del Congreso de la Unión y que el Ejecutivo promulga, la sólo orden de su publicación y cumplimiento, que es en lo que consiste la promulgación, comprende

(30) Arellano García Carlos "El Juicio de Amparo" Ed. Porrúa 1983
México D.F. p. 574

necesariamente su expedición."

Séptima época, tercera parte, Vols. 139-144, pag. 130 A.R. 8015/79

Pero, el juicio de amparo contra leyes consideradas de inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no sólo produce satisfacciones para quien solicita el amparo y protección de la justicia federal, según señala el maestro Héctor Fix Zamudio, que si existen problemas en el amparo contra leyes, ya que éste, publicó en el año de 1964, el texto llamado precisamente "Problemas que presenta el amparo contra leyes", el cual se refiere a los juicios de amparo que en su oportunidad, y bajo su opinión, presentaban mayor importancia, por principio de cuentas el relativo a los medios de impugnación por los cuales se puede solicitar la protección jurisdiccional contra las leyes declaradas inconstitucionales; en segundo término, las cuestiones fundamentales que pueden presentarse respecto a la oportunidad y procedencia de la reclamación constitucional contra las propias leyes.

El maestro Fix Zamudio, concluye explicando que existen dos medios de impugnación para combatir la constitucionalidad de las leyes, a través del juicio de amparo; el primero, al que le denomina "acción de inconstitucionalidad de las leyes" el cual, se ejercita en amparo indirecto, primero ante un juez de distrito, y posteriormente en revisión, ante el Tribunal en Pleno

de la Suprema Corte de Justicia (o las Salas del alto Tribunal del Estado que intervinieron en el procedimiento de formación de la ley) que son emplazados como autoridades responsables, por lo que constituye un sistema ordinario y directo de defensa de la supremasía constitucional, conforme con los términos del artículo 103 de nuestra Constitución. El segundo, es llamado "Recurso de inconstitucionalidad", el cual se ejercita por vía del amparo directo ante las Salas de la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, pero siempre después del agotamiento de los recursos ordinarios, sin que sea necesario llamar a juicio a las autoridades que intervinieron en la formación de la ley, sino exclusivamente al juez que hizo la aplicación del precepto contrario a la Constitución, por lo que puede calificarse como una defensa subsidiaria de la Constitución.

B) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DEL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL D.F.

El presente capítulo tiene como objetivo el de dar a conocer la procedencia del amparo en contra de las leyes y reglamentos decretados por la Suprema Corte de Justicia como inconstitucionales, pero nuestro trabajo de investigación tiene como finalidad específica dar a conocer la inconstitucionalidad del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, es por eso que en el presente inciso daremos a conocer cuál es la realidad hablando desde el punto de vista jurídico, la posición del reglamento administrativo, denominado "REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL".

Como dimos a conocer con anterioridad en nuestro capítulo II, el constante crecimiento de población en nuestra ciudad, crea la necesidad en nuestra urbe de que el gobierno reglamente las construcciones y el lugar por hacerlas, de lo cual podemos deducir que es una acción encaminada a la protección de zonas patrimoniales e históricas entre otras, pero también es cierto que la reglamentación de éstas, debe hacerse conforme a derecho.

El reglamento en comento, tiene en su Título Décimo Tercero Capítulo I del artículo 328 al artículo 335, el procedimiento administrativo a que hace mención el artículo 16 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

Artículo 16.- "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Esto es, simple y sencillamente el procedimiento administrativo, pero el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, es violatorio del artículo 16 constitucional, en virtud de que éste fue expedido por el C. Presidente de la República y refrendado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, sin que tuvieran facultad alguna para ello.

En efecto, el citado reglamento fue expedido por el Presidente de la República en uso de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, pero es el caso que tal precepto únicamente faculta al titular del Poder Ejecutivo Federal para expedir reglamentos reglamentarios (valga la redundancia) es decir, reglamentos administrativos que hagan más explícita una ley expedida por el H. Congreso de la Unión, pues tal facultad es privativa, como ya se dijo, del H. Congreso de la Unión.

Así las cosas, es de observarse que el Reglamento de Construcciones es un ordenamiento que no está reglamentando una ley previamente expedida por el Congreso de la Unión, por lo que se trata, sin duda alguna de un reglamento autónomo.

que no es facultad del titular del Ejecutivo Federal expedir, pues de la simple lectura de dicho reglamento se desprende que establece obligaciones a los particulares, que ninguna ley previamente expedida por el H. Congreso de la Unión establece, de ahí que dicho reglamento haya sido expedido por el Presidente de la República sin facultad alguna, violando el artículo 16 constitucional.

Al efecto es aplicable el criterio jurisprudencial visible bajo el rubro de:

"CONSTRUCCIONES, REGLAMENTO DE. INCONSTITUCIONALIDAD", en el informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1981. Tercera Parte, Tribunales Colegiados, páginas 38, 39 y 40. Tesis Número 11.

Pues bien, a continuación se hará mención de la Tesis Jurisprudencial dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito antes mencionada, en relación con la inconstitucionalidad del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y que a la letra dice:

"CONSTRUCCIONES, REGLAMENTO DE. INCONSTITUCIONALIDAD.- Si la quejosa reclamó la inconstitucionalidad del Reglamento de Construcciones y la clausura y revocación de la licencia de funcionamiento de su establecimiento comercial, respecto del cual solicitó licencia de remodelación y ampliación de construcción y señaló como autoridad responsable, entre otras, al Jefe de la Oficina de Licencias e Inspección de Construcciones Privadas

de una Delegación del Departamento del Distrito Federal, y si el Jefe de la Oficina de Planeación y Licencias de Construcción manifestó que la construcción se encuentra clausurada (aunque diga eso fue ordenado por otro funcionario), que la quejosa no ha comparecido a esa Delegación a enterarse de que los requisitos que deben llenar para obtener la licencia (requisitos que enumera sin apoyo legal), que la solicitud presentada no llena esos requisitos y que la quejosa empezó a construir sin licencia, de todo ello se concluye razonablemente que esa autoridad aplicó en perjuicio de la quejosa el Reglamento de Construcciones vigente, ya que no menciona que exista otro ordenamiento aplicable para fundar su actuación y determinación legal. En consecuencia, todo ello basta para que en el amparo sea legalmente obligado estudiar la constitucionalidad reclamada de dicho reglamento. Ahora bien, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, faculta al Presidente de la República para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. La jurisprudencia y la doctrina mexicana han encontrado en esa fracción la facultad del Presidente para expedir reglamentos que faciliten la aplicación de las disposiciones de las leyes a los casos concretos que caen bajo su hipótesis y consecuencias normativas. Pero es evidente que esos reglamentos están sujetos a la existencia de la ley, y que no pueden ir más allá de los lineamientos establecidos en la propia ley: pueden dar reglas para facilitar su aplicación, pero sin quitar ni agregar nada a la sustancia de lo legislado. Y más evidente aún es que un reglamento no puede existir

por sí, en ausencia de una ley y haciendo, en realidad, las veces de ésta. Por otra parte el artículo 73, fracción VI, base Ira, de la propia Constitución, señala que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. Es manifiesto que tampoco este precepto otorga facultades legislativas al Presidente, ni siquiera dentro del ámbito del Distrito Federal, pues ninguna alusión se hace al otorgamiento de dichas facultades. y antes de notarse que el texto del párrafo inicial de la fracción VI a comento expresamente otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, facultades que no podrían ser compartidas por el Presidente, ni le podrían ser delegadas sin juntar dos poderes en uno, con abierta violación a lo dispuesto en el artículo 49 constitucional. Por último, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, expedido por el Presidente de la República el 19 de Noviembre de 1976, fue expedido sin ley alguna a reglamentar, pero lo que en realidad, y sea cual fuere su nombre formal, viene desde el punto de vista material a constituir una ley sobre construcciones, que determina e impone obviamente ciertas modalidades a la propiedad privada, que de ninguna manera son de esfera de competencia del Poder Ejecutivo, sino que en todo caso corresponderían al Congreso, en términos del artículo 73. Y lo mismo puede decirse de la creación y aplicación de sanciones. Por lo que se tiene que venir a concluir que ese reglamento en principio es inconstitucional, por constituir una legislación expedida sin facultades por el Presidente de la

República. En consecuencia, para autorizar o prohibir una construcción, las autoridades del Distrito Federal y sus Delegaciones no pueden arbitrariamente imponer requisitos y condiciones, ni podrán fundarlo en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal. Y sólo podrán prohibir las construcciones cuando, con base en sus disposiciones legales o en otras se invada la vía pública o no se satisfagan pura y estrictamente técnicos de salubridad o seguridad, que sí pueden ser objeto de reglamentos de policía y buen gobierno, de los previstos en el artículo 10 constitucional. Pero sin poder reglamentar, con disposiciones del Poder Ejecutivo, el uso de la propiedad y construcciones privadas, o sus características estéticas o utilitarias, ni imponer obligaciones destinadas a satisfacer necesidades públicas, o zonas de usos diversos, etcétera..."

Amparo en revisión 477/81.- Guillermina Pérez Menchaca.- 22 de octubre de 1981.- Mayoría de votos.- Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.- Secretario: Mario Pérez de León.

El Tribunal Colegiado de Circuito por ser la autoridad inmediata superior a los Juzgados de Distrito del Distrito Federal, es el facultado para determinar la inconstitucionalidad de las leyes y reglamentos administrativos, por consecuencia y después de analizar la tesis jurisprudencial dictada por este Organó, la inconstitucionalidad del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, está establecida, y bien clara, como tal, como inconstitucional, ya que como lo establecíamos con toda anterioridad, el artículo 89 de nuestra Constitución, faculta

al Presidente de la República, en su fracción I a ejecutar las leyes que expida el H. Congreso de la Unión, más no para expedir las mismas.

Al caso es aplicable la tesis jurisprudencial dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

"REGLAMENTOS LOCALES, COMPETENCIA, POR EXCLUSION, DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISION CONTRA LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS EN LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 85 fracción III, de la Ley de Amparo, y por el artículo 7 BIS, fracción III, inciso a, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la competencia para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto contra la sentencia dictada en la audiencia constitucional por un juez de distrito, cuando se reclama la inconstitucionalidad de reglamentos locales, expedidos por el Presidente de la República, en ejercicio de su facultad reglamentaria, corresponde por exclusión, a los Tribunales de Circuito, pues tal caso no está considerado en la ley como de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo en revisión 6286/82, Jorge Loria Padilla 10 de septiembre de 1985, unanimidad de 21 votos, ponente: Mariano Azuela Guitrón.

A continuación y para concluir el

presente inciso de nuestro trabajo de investigación, transcribiremos el texto con el cual se dió a conocer el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, y a la vez haremos un análisis del mismo:

"LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal de la República y con fundamento en los artículos 73, fracción VI, base primera de la propia Constitución, 1º y 36 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 1º y 2º, 5º, 6º, 7º, 15 fracción I, inciso 1), 36 y demás relativos de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 19 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL

El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal fue emitido por el Presidente de la República Mexicana, como ya lo mencionamos con antelación, sin que tuviera facultad alguna para ello, porque si bien es cierto que conforme al artículo 89 fracción I de la Constitución Política de nuestro país, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, tiene facultades para proveer en la esfera administrativa, esto es, expedir reglamentos que hagan más expedita la aplicación de una ley emitida por el H. Congreso de la Unión, también es cierto que el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, no regula ninguna ley expedida

por el citado Congreso de la Unión.

Lo anterior, es así, porque el Decreto que contiene tal Reglamento se apoya en el numeral 73, base primera, fracción VI de la Constitución, pero ello sólo da facultades al mencionado Congreso a legislar para el Distrito Federal, pero no al Presidente de la República; se señalan los numerales 1º y 36 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente, de los cuales no se desprende materia alguna relativa a las construcciones privadas en el área del Distrito Federal, pues el precepto primero se contrae a señalar a cargo de quién estará el gobierno del repetido Distrito Federal, la forma de su designación y remoción de tal titular; el artículo 36 en sus setenta y tres fracciones que hablan de las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, tampoco en ninguna de ellas se refiere a las construcciones privadas, por igual los diversos dispositivos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en sus numerales 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 15 y 16, se contraen a regular el desarrollo urbano del Distrito Federal, señalando las atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques; proponiendo que el Departamento del Distrito Federal, será la autoridad competente para planear y ordenar tales destinos, usos y reservas; indicando las funciones que puede abordar para alcanzar esos fines de utilidad pública e interés social; insistiendo en que los destinos, usos y reservas del territorio y de las circunstancias establecidas por tal ley, serán obligatorias para los propietarios

o poseedores de los bienes inmuebles con independencia del régimen legal que los regula; esto es, la ley en consulta está fijando la preponderancia de los destinos, usos y reservas, del territorio del Distrito Federal sobre los derechos que al gobernado le otorgue otro régimen legal.

Como puede verse del análisis antes vertido, de las leyes que supuestamente está reglamentado el ordenamiento legal denominado "Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal" en entredicho, en la especie no lo es, tratándose de un ordenamiento legal expedido por el Presidente de la República sin facultad para ello, siendo conculcatorio de garantías, específicamente la de legalidad que regula el artículo 16 de la Constitución General de la República, es un reglamento que contiene vicios de origen, se insiste, por haber sido un reglamento expedido por una autoridad sin facultad para ello.

C) TESIS JURISPRUDENCIALES RELACIONADAS CON LA APLICACION DE LEYES Y REGLAMENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL DECLARADOS DE INCONSTITUCIONALES

El estudio del presente inciso, tiene la finalidad jurídica-práctica de destacar, por su importancia algunas ejecutorias y jurisprudencias en torno a los reglamentos administrativos que son aplicados en el Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en enjundiosos estudios e interpretaciones, ha llegado a solucionar formal y materialmente las múltiples controversias que se suscitan con motivo de la inconstitucionalidad de leyes y reglamentos en materia administrativa y estas consideraciones llevan implícita la necesidad ineludible de formular un concepto en función de la jurisprudencia aplicable a los casos controvertidos por los gobernados y los actos de autoridad. En principio, debemos destacar qué es lo que se entiende por jurisprudencia; dicha palabra deriva del latín "JURIS" que significa Derecho, y "PRUDENCIA" que significa reflexión, medida, y en términos comunes, "la interpretación del Derecho"; en otra consideración, decir el Derecho con prudencia, en todos aquellos casos en que el agraviado o quejoso resienta en su vida, su libertad, sus propiedades, posesiones o derechos y que la autoridad restrinja este cúmulo de derechos.

No obstante las consideraciones anteriores de carácter general, es importante destacar que el inciso materia de este estudio solamente se suscribe a los reglamentos

que se estiman inconstitucionales en materia administrativa.

La jurisprudencia fue definida por el emperador bizantino Justiniano, como "el conocimiento de las cosas divinas y humanas y ciencia de lo justo y de lo injusto".

Hoy se entiende por jurisprudencia, la emanada de los tribunales al aplicar las leyes a un caso concreto.

En los sistemas de Derecho, la jurisprudencia no se considera una fuente autónoma del Derecho, esto es, sólo en los sistemas de Derecho Continental. En cambio los sistemas anglosajones, consideran las desiciones de los tribunales como una de las fuentes más significativas del Derecho.

Históricamente, el Derecho creado por los jueces tuvo una gran importancia, pero un conjunto de factores hizo que a raíz de la Revolución Francesa se produjera una fuerte reacción contra la emisión de la jurisprudencia como una fuente del derecho. La supremacía de la ley que proclamaba la revolución y el dogma de la separación de poderes hicieron que se asignara a los jueces únicamente la aplicación de la ley y al Poder Legislativo su creación.

Así pues, desde la Revolución Francesa quedó consagrado en el Continente el principio de que los jueces no pueden dictar normas generales y que sus sentencias solo asientan

Derecho respecto a los casos concretos que deciden.

De todos modos, ésto no corresponde exactamente a la realidad, ya que la labor de los tribunales no se ha limitado -ni podría limitarse- a la aplicación mecánica de las leyes, sino que ha tenido que adaptarlas con gran flexibilidad a las cambiantes necesidades sociales y a la infinita variedad de los problemas prácticos que la realidad plantea a diario.

Para el jurista, la jurisprudencia tiene tanta importancia como la ley, ya que sin ella no puede conocer la auténtica fisonomía de un derecho.

Pues bien, a continuación mencionaremos algunas de las tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado a conocer a través de sus fallos, y que ha declarado de Leyes y Reglamentos Inconstitucionales por ser violatorios de las garantías individuales o bien de los derechos de los ciudadanos consagrados en nuestra constitución.

"PULQUE, LICENCIA PARA EXPEDICION DE: La prohibición, en lo general, del ejercicio de una actividad que no es considerada ilícita, no puede estimarse que sea una simple disposición de policía y buen gobierno; por tanto, las disposiciones del Reglamento para la expedición de Pulque, Aguardiente y Tlachique, y su aplicación para negar una licencia para un expendio de pulque son violatorios del artículo

4º constitucional, pues el Departamento del Distrito Federal sólo está facultado para ejercer el gobierno en dicho distrito y para fijar los requisitos de policía y buen gobierno a que deben sujetarse los particulares para obtener la licencia. Además, el hecho de que se trate de bebidas embriagantes, y de que el Reglamento haya tenido como finalidad combatir el vicio, no obstante para considerar al Ejecutivo facultado para limitar la libertad de comercio, por medio de los citados reglamentos de policía y buen gobierno".

T.CI.- Domínguez Carmona Lauro y Flores Ramos Crispín. P. 583.

T.CIV. Sarmiento Pérez Francisco y García Hernández Roberto. P. 2848.

"LEYES INCONSTITUCIONALES, AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS FUNDADAS EN. NO CORRESPONDE SU CONOCIMIENTO A UN JUEZ DE DISTRITO. El amparo contra sentencia definitiva en el que se aduzcan razones de inconstitucionalidad de la ley no puede promoverse, como amparo directo ante un tribunal colegiado, según el régimen de competencia establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por ello, si un juez de distrito conoce del asunto respecto de la cuestión de la inconstitucionalidad de la ley, la sentencia debe declararse insubsistente y remitirse los autos al tribunal colegiado respectivo, para que examine las cuestiones jurídicas planteadas en los conceptos de violación, sin que sea necesario llamar a juicio a las autoridades expedidoras de la ley cuya constitucionalidad se contraviene, toda vez que en materia de amparo directo puede realizarse el estudio de este tipo de problemas

mediante declaraciones con efectos limitados a la sentencia reclamada, como acto de la ley por la autoridad responsable en el juicio de amparo directo, sin perjuicio de que, en los términos del artículo 83 fracción V de la Ley de Amparo, en su oportunidad, este alto Tribunal conozca del recurso de revisión que se llegare a interponer. Amparo en revisión 5251/71. Jesús Piñón Andrade y otro. 2 de julio de 1974, mayoría de 16 votos, contra el voto del ministro López Aparicio, quien lo omitió en el sentido de que deben estudiarse los agravios que se hacen valer". (31)

Informe de 1974. Pleno, pags. 336 y 337

"ACTO DE APLICACION INCONSTITUCIONALIDAD, o es el fundado en ley inconstitucionalidad. La inconstitucionalidad de la ley que funde el acto de aplicación, trae como consecuencia la inconstitucionalidad del acto que se apoya en esa ley" (32)

"AMPARO CONTRA LEYES, como por la sola publicación de la ley para la Depuración de Depósito, empieza a correr el término para la reglamentación de ellos y para comprobación de los derechos a los mismos y su existencia y su vigencia, debe entenderse que la ley trae consigo misma un principio de ejecución y que no requiere de auto de autoridad posteriores para ser aplicada, por lo que el término para promover amparo contra ella, empezó a correr desde su

(31) Arellano García Carlos, El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, 1983 pag. 587

(32) Obra citada p. 596

promulgación" (33)

Garfias Salinas Manuel. Tomo LIII. pag. 845.

"AMPARO CONTRA LEYES.- Sólo es procedente el amparo contra la promulgación de una ley, cuando ésta contiene preceptos cuya ejecución, en perjuicio del recurrente, depende, únicamente, de la promulgación de la misma ley." (34)

"American Smelter Securities Company". Tomo II. pag. 1241

"AMPARO CONTRA LEYES".- El amparo contra una ley en general es procedente cuando contiene preceptos de ejecución y sus preceptos encierran una amenaza próxima, determinada, circunscrita a una parte bien definida de los miembros de la sociedad" (35)

Oliver Juan y coagraviados. Tomo VII. pag 807. 28 de agosto de 1920.

"AMPARO CONTRA LEYES.- El término de treinta días concedido por la Ley de Amparo, para interponer la demanda contra una ley no se ha dado para los actos de carácter administrativo o jurisdiccional emanados del Poder Legislativo, sino exclusivamente para las leyes que tienen un principio de ejecución, que se realiza por

(33) Góngora Pimentel Genaro, Introducción al Juicio de Amparo
Ed. Porrúa 1987 pag. 251

(34) Obra Citada pag. 252

(35) Obra citada pag. 252

su existencia misma, sin necesidad de actos posteriores de aplicación concreta de esos preceptos." (36)

Teófilo Escudero, Tomo LVIII, pag. 2026, 15 de Noviembre de 1938.

"AMPARO CONTRA LEYES.- La constante jurisprudencia de esta Corte se ha inclinado a sostener que el amparo no procede contra una ley considerada en sí misma, a menos que adquiera por su sola promulgación un principio de ejecución que perjudique a las personas que se encuentren comprendidas dentro de sus normas, o en otros términos, que el amparo pedido contra una ley en general, sólo procede cuando los preceptos de ella adquieren por su sola promulgación, el carácter de inmediatamente obligatorios, por lo que puede ser el punto de partida para que se consumen posteriormente otras violaciones de garantías" (37)

Compañía Fundidora de Fierro de Monterrey S. A. Tomo LXIX. pag. 2676. 7 de agosto de 1941.

"AMPARO CONTRA LEYES.- La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, ha aceptado la tesis de que el amparo procede en contra de las leyes, como lo previene el artículo 103 constitucional, pudiendo reclamar la inconstitucionalidad de aquellas, desde que entren en vigor, si encierran un principio de ejecución, por el

(36) Góngora Genaro Pimentel, Obra citada, pag. 255

(37) Obra citada pag. 255

solo hecho de su promulgación, y que, de no ser así, para que el amparo proceda, es indispensable que se haga aplicación de la ley a un caso concreto" (38)

Nicolás E. Tejeda. Tomo XXX. pag. 921. 16 de octubre de 1930.

"AMPARO CONTRA LEYES.- Las leyes pueden ser reclamadas en el juicio de amparo, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que entren en vigor, cuando afecten concretamente, y por sí solas, derechos de particulares, o dentro de quince días posteriores los actos de aplicación, en el caso contrario, esto es, cuando no contienen en sí mismas principios de ejecución." (39)

Compañía Vinícola de Orizaba S. de R. L. Tomo LXV. pag. 4619. 27 de agosto de 1940.

"AMPARO CONTRA UNA LEY.- Para que el amparo proceda, basta que alguna autoridad trate de aplicar una ley que se estime contraria a la Constitución, sea cual fuere la autoridad que emane y cualquiera su residencia." (40)

Compañía Mexicana de Petróleo el Aguila S.A. Tomo II pag. 1020. 26 de marzo de 1918.

"CERVEZA, REGLAMENTO PARA VENTA DE.- (Artículo 4º constitucional)

(38) Góngora Pimentel Genaro, Obra citada, pag. 255

(39) Idem. pag. 257

(40) Idem. pag. 259

"CERVEZA, REGLAMENTO PARA VENTA DE. (Artículo 4º constitucional)
Al limitar el artículo 4º de la Constitución la libertad de trabajo que puede vedarse, mediante disposición gubernativa, dictada en los términos que fije la ley, usa este vocablo en sentido material y no formal; por lo cual, evidentemente, incluye aquellos reglamentos que se expiden precisamente para protección de los intereses sociales, y a esta categoría pertenece indudablemente la fracción IV del artículo 5º del Reglamento para la Venta y Consumo de Cerveza en el Distrito Federal, por lo que su precepto no es contrario sino que se ajusta al artículo 4º constitucional."

(41)

Tomo CXXVI. pag. 229. Amparo en revisión 2399/75. Zenaida de la Sierra 17 de octubre de 1975.

"REGLAMENTOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS, expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le otorga la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. El inciso C de la fracción VIII del actual artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento del recurso de revisión, interpuesto contra una sentencia dictada por un juez de Distrito cuando se reclame un reglamento expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere dicha Constitución en la fracción I del artículo 89, y el Reglamento de referencia trate de materia Federal. Dados los términos que esta norma constitucional señala, resulta manifiesto para que surta

(41) Góngora Pimentel Genaro, Obra citada. pag. 259

la competencia de este alto Tribunal, para conocer el recurso de revisión cuando el acto reclamado es un reglamento, se requiere: 1) Que el reglamento sea expedido por el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal; y 2) Que el mismo reglamento se ocupe o trate una materia federal. Por tanto, si el acto reclamado lo constituye el reglamento para Molinos de Nixtamal, Expendios de Masa y Tortillerías en el Distrito Federal expedido por el Presidente de la República con fundamento en los artículos 5º y 23 fracción II, inciso 12 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, es indudable que no se surte la competencia de este máximo Tribunal para conocer la revisión de tal juicio de garantías ni por ende en los asuntos de rezago, la de esta Sala Auxiliar: sino la del Tribunal Colegiado de Primer Circuito en materia administrativa en turno, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del inciso F de la fracción VIII del invocado artículo 107 constitucional." (42)

"REGLAMENTO PARA ESTACIONAMIENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL, INCONSTITUCIONALIDAD DEL, el artículo 5º constitucional únicamente permite que se limite la libertad del trabajo cuando: a) se ataquen derechos de los terceros, hipótesis en la que la limitación debe ser decretada por autoridad judicial, y b) cuando se ofendan los derechos de la sociedad, caso en el que corresponde determinarla a una resolución gubernamentativa en términos de ley; es decir, una ley expedida por el órgano legislativo. Por tanto, el Reglamento (42) Lara Ezequiel Guerrero, La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984) UNAM Mex. 1985 pag. 2083

para Estacionamientos en el Distrito Federal, es inconstitucional en la medida en que sin apoyarse en una ley establece limitaciones al ejercicio de la garantía individual que consagra el artículo 5º constitucional, puesto que obliga a los particulares a obtener de la autoridad correspondiente licencia de funcionamiento de lugares para estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal, en términos del artículo 7 del Reglamento aludido; a que se cumplan las obligaciones que establece el artículo 1015; y a que no se realicen los actos que prohíben el numeral 16 e impone como sanción en caso de incumplimiento de esas disposiciones, la clausura del establecimiento." (43)

Informe 1982, 3ª parte pag. 61, primer circuito, segundo administrativo; amparo en revisión 585/82. María Fuentes Viuda de Lamas, 4 de noviembre, mayoría de votos.

En materia de inconstitucionalidad es importante destacar, que bajo este contexto jurídico y desde el punto de vista material o atendiendo a la naturaleza intrínseca los reglamentos sean federales o locales, hacen las veces de leyes por ser ordenamientos generales, abstractos, coercibles, autónomos y heterónomos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido abundante jurisprudencia en materia de incons-

(43) Lara Ezequiel Guerrero, Obra citada, pag. 2052

titucionalidad pero, la naturaleza de nuestro presente trabajo, nos impide compilarla en su totalidad, razón por la cual se han transcrito únicamente las jurisprudencias que en mi concepto son las más interesantes y completas.

CONCLUSIONES

- 1) El transcurso del tiempo en la historia de la construcción ha tenido gran influencia para la creación de una norma jurídica con el fin de frenar el alto índice del crecimiento de nuestra ciudad.
- 2) En tiempos remotos las construcciones levantadas por tribus y colonos eran hechas sin leyes o normas que los obligaran a respetar las medidas, superficies, alturas, etc., pero sí tenían principios que respetar en torno a la construcción, principios que sirvieron como base a los estudiosos para crear poco a poco restricciones en cuanto a la edificación de viviendas.
- 3) Las leyes y reglamentos, aún cuando los debemos considerar como conceptos diferentes pero no ajenos, surgieron con la finalidad de ordenar las ideas ya puestas en práctica por las civilizaciones antiguas en torno a la construcción, logrando así un mejor desarrollo urbano mundial.
- 4) Actualmente, en la ciudad de México, es necesaria la autorización de las autoridades correspondientes a través de la llamada "Licencia Unica de Construcción", para realizar determinadas obras, dependiendo de la superficie, dimensión, etc., ésto con la finalidad de lograr un desarrollo urbano uniforme y controlado.

- 5) La expedición de las leyes, reglamentos y disposiciones de orden general en cuanto al tema de la construcción, han quedado a cargo de diferentes autoridades como son el Poder Ejecutivo Federal, el H. Congreso de la Unión, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Delegados Políticos.

- 6) El Reglamento de Construcciones vigente en el Distrito Federal, es único y entró en vigor el día 17 de junio de 1987.

- 7) El Reglamento de Construcciones no tiene una Ley que lo respalde, por lo que podemos afirmar que dicho reglamento es inconstitucional.

- 8) El amparo es el medio idóneo para que se restablezcan las garantías individuales que hayan sido violadas por el Reglamento de Construcciones.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

ED. PORRUA MEXICO 1979

AGUILAR ALVAREZ Y DE ALBA

EL AMPARO CONTRA LEYES

ED. TRILLAS MEXICO 1989

ARELLANO GARCIA CARLOS

EL JUICIO DE AMPARO

ED. P:ORRUA MEXICO 1983

BURGOA IGNACIO

EL JUICIO DE AMPARO

ED. PORRUA MEXICO 1984

CANASI JOSE B.J.

DERECHO ADMINISTRATIVO

ED. PORRUA BUENOS AIRES 1972

COLECCION DE DOCUMENTOS CONMEMORATIVOS DEL DE CL ANIVERSARIO DE
LA FUNDACION DE TENOCHTITLAN (CIUDAD DE MEXICO) S.E.P. MEXICO 1975.

ENCICLOPEDIA AUTODIDACTICA OCEANO

MEXCO D.F. 1988

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA ESPASA
ED. ESPASA CALPESA MADRID ESPAÑA 1988

FRAGA GABINO
DERECHO ADMINISTRATIVO
ED. PORRUA MEXICO 1978

GARCIA RAMOS DOMINGO
INICIACION AL URBANISMO
U.N.A.M. MEXICO 1974

GOÑGORA PIMENTEL GENARO
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO
ED. PORRUA MEXICO 1987

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
ED. BURGUIA MEXICO 1955

LARA EZEQUIEL GUERRERO
LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
(1917-1984) U.N.A.M. MEXICO 1985

LOMBARDO DE RUIZ SONIA
DESARROLLO URBANO DE MEXICO TENOCHTITLAN S.E.P. I.N.A.H. PRIMERA
EDICION 1973

MARKL ADOLFO

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
ED. REVISTA DE DERECHO PRIVADO MADRID 1986

OROZCO Y BERRA MANUEL

HISTORIA DE LA CIUDAD DE MEXICO.
SELECCION DE TEXTOS S.E.P. PRIMERA EDICION 1973

SAYAGUES LASO ENRIQUE

TRATADOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO
ED. CARDENAS MEXICO 1987

SERRA ROJAS

DERECHO ADMINISTRATIVO
ED. PORRUA MEXICO 1961

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA INFORME 1981 SEMINARIO JUDICIAL
ED. MAYO MEXICO 1981

TOUSSAINT MANUEL

ARTE COLONIAL EN MEXICO
ED. U.N.A.M. MEXICO 1974

VELARDE HECTOR

HISTORIA DE LA ARQUITECTURA
ED. FONDO DE LA CULTURA ECONOMICA MEXICO 1981

VILLEGAS BASA VILBASO

DERECHO ADMINISTRATIVO

ED. ARGENTINA BUENOS AIRES 1949

REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL

ED. ANDRADE MEXICO 1976