

99

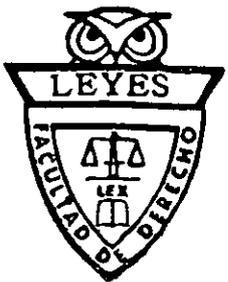


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA NATURALEZA JURIDICA DE LA ACCION PUBLICA EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JESUS SALVADOR BRAVO SALAS



289130

CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F. , a 7 de julio del 2000

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, BRAVO SALAS JESUS SALVADOR , con número de cuenta 8733266-1, ha elaborado la tesis denominada "NATURALEZA JURIDICA DE LA ACCION PUBLICA EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL", bajo la asesoría de la Lic. María Magdalena Sánchez Conejo la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Lic. Fernando Serrano Migallón - Director de la Facultad de Derecho. - presente

Dedico la presente tesis:

A mi madre Maricruz Salas Terán.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la Facultad de Derecho.

A mis maestros de la Universidad.

A mis abuelos Cipriano Salas Pecina + y Margarita Terán Sandoval. +

A mis tíos y tías especialmente a Gregoria + y Silvia. +

A toda mi demás familia y especialmente a Emiliano, Silvia, Lupita, Pabli y Nico.

A mis amigos de la Facultad de Derecho Aaron Camacho López, Fernando Morales Correa, Gustavo Frías Esquivel, Claudia Bonilla López, Carlos y Alejandro Monteagudo Cuevas, María Fernanda Pérez Beltrán y Puga, Patricia Cenicerros Pichardo y Horacio Enríquez Guzmán, con quienes compartí y sigo compartiendo su amistad.

A Iliana López, Lilia Ortega Esparza, Mónica Gómez Paniagua, Cristino Olguín Zaraté, Susana de Hartola Hernández, Lic. Carlos Hernández Camacho, Lic. Victor Manuel González Alvarez y Lic. Leonardo Ornelas Hernández.

INDICE

página

| | |
|---|----------|
| INTRODUCCION | 1 |
| CAPITULO I. ANTECEDENTES DEL DESARROLLO URBANO. | 4 |
| 1. ETAPA PRIMITIVA. | 5 |
| 1.1. Los nómadas. | 5 |
| 1.2. Los sedentarios. | 6 |
| 2. EDAD ANTIGUA Y LAS CIUDADES ESTADO. | 8 |
| 2.1. Babilonia. | 8 |
| 2.2. Egipto. | 9 |
| 2.3. India. | 10 |
| 2.4. Grecia. | 11 |
| 2.5. Roma. | 12 |
| 3. EDAD MEDIA Y LAS CIUDADES FEUDALES. | 14 |
| 3.1. El sistema feudal y sus ciudades. | 14 |
| 3.2. La filosofía del medioevo. | 16 |
| 3.3. El Renacimiento y sus urbes. | 17 |
| 4. LAS CIUDADES INDUSTRIALES. | 18 |
| 4.1. Inglaterra y la Revolución Industrial. | 18 |
| 4.2. Estados Unidos de Norteamérica y el Distrito Federal. | 19 |
| 4.3. Revolución Francesa y el Código Napoleón. | 20 |
| 4.4. La industrialización de las ciudades y el socialismo. | 21 |
| 5. LA CIUDAD DE MEXICO. | 24 |
| 5.1. Tenochtitlan. | 24 |
| 5.2. La Ciudad de México durante la colonia 1521-1810. | 26 |
| 5.3. La Ciudad de México. Revolución de Independencia 1810- 1821. | 27 |

| | |
|---|-----------|
| CAPITULO II. DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. | 29 |
| | |
| 1. EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO. | 30 |
| 1.1. El origen de los Distrito Federales. | 30 |
| 1.2. El Distrito Federa mexicano. | 31 |
| 1.3. Del centralismo a la restauración del sistema federal. | 32 |
| 1.4. El Distrito Federal del siglo XX. | 34 |
| 1.5. La reforma política del Distrito Federal. | 36 |
| | |
| 2. EL DISTRITO FEDERAL Y SU NATURALEZA. | 38 |
| 2.1. La Ciudad de México y el Distrito Federal. | 38 |
| 2.2. El Distrito Federal como entidad federativa. | 39 |
| 2.3. Personalidad jurídica del Distrito Federal. | 40 |
| 2.4. Elementos del Distrito Federal. | 42 |
| | |
| 3. EL DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL. | 44 |
| 3.1. Concepto de desarrollo urbano. | 44 |
| 3.2. El desarrollo urbano en México. | 46 |
| 3.3. El Distrito Federal y su desarrollo urbano. | 49 |
| 3.4. La administración pública y desarrollo urbano en el Distrito Federal. | 50 |
| 3.5. Principios rectores del desarrollo urbano. | 58 |
| 3.6. Fines del desarrollo urbano en el Distrito Federal | 64 |
| | |
| 4. MECANISMOS JURIDICO ADMINISTRATIVOS PARA EL DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL. | 66 |
| 4.1. La planeación y ordenación. | 66 |
| 4.2. La vigilancia administrativa en materia de desarrollo urbano. | 68 |
| 4.3. La sanción administrativa. | 70 |
| | |
| CAPITULO III. MARCO CONCEPTUAL DE LA ACCION. | 62 |
| | |
| 1. DEFINICIÓN Y CONCEPTO DE ACCIÓN. | 73 |
| 1.1. Definición de acción como concepto no jurídico. | 73 |
| 1.2. La acción como concepto filosófico. | 73 |
| 1.3. La acción en su sentido semántico. | 74 |
| 1.4. La acción en el plano etimológico. | 74 |

| | |
|---|------------|
| 1.5. La acción en el ámbito jurídico. | 75 |
| 2. DOCTRINA PROCESALISTA DE LA ACCIÓN. | 77 |
| 2.1. Concepto clásico. | 77 |
| 2.2. Teoría clásica de la acción. | 78 |
| 2.2.1. La acción como derecho reaccionando contra su violación. Savigny | 78 |
| 2.2.2. La acción como medio potencial o dinámico. Niccoló Coviello. | 80 |
| 2.3. Teoría moderna de la acción. | 81 |
| 2.3.1. El inicio de la autonomía de la acción. Windscheid y Muther. | 81 |
| 2.3.2. Derecho concreto a la tutela. Adolfo Wach. | 83 |
| 2.3.3. Derecho potestativo. Giuseppe Chiovenda. | 85 |
| 2.3.4. Derecho abstracto de obrar. Degenkolb y Ludovico Mortara. | 86 |
| 2.3.5. El interés jurídico. Alfredo y Ugho Rocco. | 88 |
| 2.3.6. Derecho de la personalidad. Kolher. | 90 |
| 2.3.7. Derecho a la jurisdicción. Eduardo J. Couture. | 91 |
| 3. LA ACCIÓN EN EL DERECHO MEXICANO. | 92 |
| 3.1. La doctrina mexicana de la acción. | 92 |
| 3.1.1. Instancia proyectiva. Humberto Briseño Sierra | 93 |
| 3.1.2. La teoría clásica. Eduardo Pallares. | 93 |
| 3.1.3. La abstracción y autonomía de la acción. | 95 |
| 3.2. La acción en el derecho positivo mexicano. | 97 |
| CAPITULO IV. LA ACCION PUBLICA. | 101 |
| 1. ANTECEDENTES DE LA ACCION PUBLICA. | 102 |
| 2. CONTENIDO DE LA ACCION PUBLICA. | 103 |
| 3. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN Y LA ACCIÓN PÚBLICA. | 105 |
| 4. PROCESO O PROCEDIMIENTO. | 110 |
| 5. LA SUPLETORIEDAD PARA EL CASO DE LA ACCIÓN PÚBLICA. | 117 |

| | |
|---|------------|
| 6. EL INTERÉS EN LA ACCIÓN PÚBLICA. | 121 |
| 6.1. Interés jurídico. | 123 |
| 6.2. Interés legítimo. | 125 |
| 6.3. Interés simple. | 127 |
| 7. SUJETOS EN LA ACCIÓN PÚBLICA. | 130 |
| 8. LA LEGITIMACION DENTRO DE LA ACCIÓN PÚBLICA. | 132 |
| 9. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA ACCIÓN PÚBLICA. | 135 |
| 10. LA INFRACCION COMO PRESUPUESTO. | 137 |
| 11. MODO DE TERMINAR LA ACCIÓN PÚBLICA. | 139 |
| CONCLUSIONES. | 144 |
| BIBLIOGRAFIA. | 147 |

INTRODUCCION.

El suelo es el reducto donde se asienta una determinada población urbana o rural de un Estado. Por regla general el territorio es el elemento natural más susceptible de degradación mediante la intervención del hombre. Los especialistas en materia de organización territorial señalan que el suelo es el único de los elementos que no es susceptible de incrementar por medios humanos. De ahí la importancia de que el Estado adopte como función propia la organización territorial, mediante la planeación de la fundación, crecimiento y desarrollo de las ciudades.

Históricamente en la conformación de las ciudades intervienen los más diversos factores naturales y sociales. En un principio predominaron las circunstancias climáticas, defensivas y geográficas principalmente para su fundación. Posteriormente se fueron definiendo elementos sociales como la creación de la propiedad privada y la explotación de los suelos que permitieron abrir cada vez más la brecha entre las ciudades y el campo. Las condiciones históricas que como factores reales propiciaron que el desarrollo urbano sea actualmente considerado una atribución del Estado moderno son las aglomeraciones humanas dentro un territorio no rural y la necesidad de organizar del territorio de las ciudades para satisfacer las necesidades de sus habitantes. El Estado para alcanzar los objetivos del desarrollo urbano ha considerado la propiedad del suelo como restringida en favor de intereses supraindividuales.

Aún antes de la creación del Distrito Federal mexicano, la preocupación por la organización del territorio de la Ciudad de México, ya era patente como podrá advertirse del sistema de producción despótico tributario a base de chinampas que permitía por una parte explotar los suelos comunales pero también existía la obligación de otorgar tributo mediante la explotación de las tierras del Tlatoani. Una vez configurado el sistema federal mexicano, la Ciudad de México, por razones históricas, económicas y políticas, pasó a ser sede de los poderes federales

denominado Distrito Federal, sin que la Constitución le dejará de reconocer la calidad de entidad federativa con personalidad jurídica y una organización administrativa interna.

El concepto de desarrollo urbano del Distrito Federal, viene a significar en épocas recientes un importante avance en el modo de abordar el crecimiento de las ciudades, originando nuevas posturas al análisis de la doctrina jurídico administrativa que se verá integrado por la gran gama de leyes, reglamentos y programas, quienes desarrollaran los mecanismos para el desarrollo, como: a) la planeación u ordenamiento; b) control y vigilancia, y; c) la sanción.

Dentro del nuevo concepto de desarrollo urbano en el Distrito Federal se hace presente una nueva figura denominada "acción pública" que sitúa el legislador en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal dentro del capítulo de los procedimientos y sanciones. Así, por primera vez se crea una instancia que como instrumento de control de la normatividad en materia de desarrollo urbano hace posible la participación de los particulares para el caso de que se cometan infracciones en materia de desarrollo urbano. De esta manera, la acción pública se traduce en un medio de acceso a instancias jurídico administrativas en la búsqueda del interés público. No obstante aún prevalecen serias dudas en los particulares acerca de la naturaleza y alcance jurídico de tan singular instancia, no logrando aún identificarla, ya sea, por desconocimiento de las leyes o por obedecer a mas bien a sus intereses particulares. Aún entre las mismas autoridades de la administración surgen serias dudas acerca del alcance de la instancia otorgada a los particulares, llegándola a confundir en muchas de las ocasiones con un procedimiento en forma de juicio en donde el particular defiende un interés propio. Por su parte, los tribunales aún no han dicho nada al respecto de esta instancia otorgada al particular dentro de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. De ahí la importancia de encontrar su naturaleza jurídica, para lograr comprender los alcances jurídicos de su interposición como medio de control del desarrollo urbano por parte del gobernado. También es necesario definir su naturaleza jurídica para poder determinar la

actuación de la autoridad administrativa cuando se ejercite la acción pública por algún gobernado.

Para alcanzar los objetivos planteados es necesario recurrir a conceptos jurídicos de acción, interés, procedimientos, recursos, atribución y competencia de la autoridad, sanción, etcétera. Los anteriores conceptos deberán ser analizados a la luz del Derecho Administrativo que como rama del derecho público hace patente la intervención de la Administración Pública en razón de la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México y su actividad frente a los gobernados.

CAPITULO I.
ANTECEDENTES
DEL
DESARROLLO URBANO

1. ETAPA PRIMITIVA.

El periodo primitivo destaca por la socialización del ser humano con la creación de los primeros grupos sociales. También encontramos a las primeras causas de aglomeración humana como: el sedentarismo, agricultura y domesticación de animales de tiro.

1.1. Los nómadas.

La evolución humana, comienza con la aparición del *homo sapiens* que testimonios geológicos datan hace aproximadamente unos 25 000 años. En un principio los habitantes eran nómadas y recolectaban alimentos. Su organización era primitiva basada únicamente en la procuración de los alimentos para su autoconsumo. Los suelos no eran explotados, porque era el hombre quién debía adaptarse a las condiciones del terreno. Su morada eran las cavernas, según puede observarse de las pinturas encontradas en la Caverna de Altamira en lo que hoy es España por lo que el orden territorial lo determinaba la propia naturaleza.

La primera causa de aglomeración humana, es la socialización, así lo establece, el antropólogo Meville Herkovitz, señalando que, la socialización comienza con la formación de grupos que se originan por: a) el parentesco o lazos consanguíneos, y; b) por la libre asociación.¹ El caso específico del primero, lo constituye la familia primitiva, a quién además el filósofo alemán Friedrich Engels, le atribuye, las primeras manifestaciones normativas de conducta principalmente en la regulación de las relaciones sexuales dentro y fuera de la familia.²

Un caso antagónico pero importante que algunos antropólogos sociales consideran como la génesis de la organización social fuera del núcleo familiar, es la

¹ Cfr. HERKOVITS MEVILLE, J. *El Hombre y sus Obras. Ciencia de la Antropología*. 1ª edición, Fondo de Cultura Económica. México 1989. p. 65.

² Cfr. ENGELS, Friedrich. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. 2ª edición, Premio, México 1984, p.p. 32 y ss.

horda. El antropólogo Gordon Childe, establece su origen en base a que "...los hombres aprendieron a actuar en compañía y cooperando unos con otros, en la adquisición de su subsistencia y a que, una criatura tan débil y tan pobremente dotada, como el hombre no podía aisladamente, cazar con éxito los grandes animales o fieras."³ Esto explica, también un grado de conocimientos de conceptos básicos de la administración y planeación que colocan a los hombres en la vanguardia de la lucha por la supervivencia frente a los demás animales.

A pesar de que pudiera pensarse que la conducta de los individuos era regulada en este tipo de formaciones, debemos precisar, la fuerza física tenía a su merced al derecho y a cualquier forma de organización territorial. Así lo explica, el estudioso del derecho procesal Froylán Bañuelos Sánchez, al señalar que "...es posible admitirse que en las organizaciones políticas rudimentarias la defensa de los derechos incumbía al mismo titular."⁴

1.2. Los sedentarios.

La transición al sedentarismo se logra una vez que se toma posesión de un territorio, la explotación del suelo y la domesticación de animales, que junto a un dialecto, una cultura homogénea y una estructura política organizada o por lo menos con algún sentido de solidaridad común frente a extraños, genera a la organización llamada tribu. De esta manera, encontramos a los antecedentes originales de elemento llamado territorio y con la solidaridad entre sus miembros se pueden encontrar los primeros vestigios de organización territorial basado principalmente en la capacidad de defensa frente a los extraños.

El investigador social Roger Bartra, señala "...la tribu es la primera premisa del desarrollo del hombre a partir de la cual surgirán las siguientes formas

³ GORDON CHILDE, V. *Los Orígenes de la Civilización*. Colección Breviarios. 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México 1989. p. 69

⁴ BAÑUELOS SÁNCHEZ, Froylán. *Teoría de la Acción y otros Estudios*. 1ª edición, Cárdenas, México 1983, p. 9.

de producción y organización social... en la que el hombre crea la agricultura y con ella se apropia de la tierra. A partir de ese momento... el hombre se comportará ante las condiciones objetivas de su trabajo como ante su propiedad. La característica fundamental la tribu consiste en que, los hombres en tanto que miembros de la comunidad poseen y explotan la tierra en forma común".⁵

El desarrollo de los prototipos de ciudades tiene una explicación generalmente teocrática con un templo que funcionaba como santuario, centro de distribución y foco de actividad administrativa. Existen indicios que las ciudades más antiguas se ubicaron principalmente a lo largo de los ríos como el Eufrates, Nilo y Hoang-Ho, es decir, dentro de que hoy es Iraq, Egipto, Paquistán, China y Grecia.

Por otra parte, la gens es también es una organización primitiva pero de mayor eficiencia que las anteriores en cuanto a estructura política, social y económica. Su organización parecido al clan permiten prerrogativas a sus miembros de llevar el mismo nombre, intervenir en asuntos cívicos, reclamos hereditarios recíprocos, propiedad colectiva y sentimientos de solidaridad. El maestro Cipriano Gómez Lara, observa en este grupo social "...que la administración de la justicia, está en manos de un jefe, de un consejo de ancianos o brujo. La solución de los litigios que se presenten tendrán características mágico-religiosas... en las que se van tolerando y reglamentando ciertas formas autocompositivas..."⁶ Por su parte, el maestro Ignacio Galindo Garfias, señala, que en la gens "...el jefe del grupo, mediante el ejercicio de la potestad o autoridad que les era reconocida, creaba... un derecho privado interno, verdaderas normas de Derecho que después se transformarían, en posteriores periodos históricos, en la base organización política estatal."⁷

⁵ BARTRA, Roger. *Marxismo y Sociedades Antiguas*. 1ª edición. Grijalbo. México 1985, p. 14.

⁶ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 2ª Edición. UNAM. México 1981, p. 33 y 34.

⁷ GALINDO GARFÍAS, Ignacio. *Derecho Civil*. 2ª edición. Porrúa. México 1980, p. 78.

De esta manera, aparecen las primeras urbes que se saben a través de la ciencia de la arqueología que eran pocas, pequeñas y con pocos pobladores. Existen dos teorías para explicar su aparición, la primera consiste, dicen, Gordon Childe y Smailes, explica, la geógrafa María Teresa Gutiérrez de Macgregor "... se inclinan a pensar que la vida de las primeras ciudades, se rigió por un incremento en la producción, como consecuencia del desarrollo de la agricultura y, afirma que, los primeros establecimientos urbanos solo pudieron nacer y desarrollarse hasta que se produjo la agricultura sedentaria, cuya influencia en la organización espacial y el aumento de la densidad de la población hizo posible obtener un excedente de productos alimenticios. La segunda teoría sustenta lo contrario, al establecer que, las ciudades no se originaron en función de la economía rural básica, sino, al contrario, es decir, que la economía rural incluso el trabajo agrícola surgió de la economía y el trabajo en las ciudades."⁸

2. EDAD ANTIGUA Y LAS CIUDADES ESTADO.

El origen de las ciudades antiguas en la interpretación marxista, explica el investigador Carlos Brambila Paz, se da por: "La oposición entre el campo y la ciudad como consecuencia de la división del trabajo..."⁹ Así también con la división del trabajo entre la campo y el ciudad, una organización social libre y compleja pero más sencilla de vivir que aunada a la invención de la escritura para el año 2500 a. C., trajo consigo elementos propicios para la organización de las ciudades antiguas del Oriente Medio y Occidente.

2.1. Babilonia.

La antigua ciudad de Babilonia para los años 1792 a 1750 a. C., es una de las ciudades-Estado más representativas de la época, ubicada entre los ríos Tigris y

⁸ GUTIÉRREZ MACGREGOR de, María Teresa. *Geografía Urbana. El Nacimiento de las Primeras Ciudades en el Viejo Mundo*. 1ª edición. UNAM. México 1994, p 14.

⁹ BRAMBILA PAZ, Carlos. *Expansión Urbana en México*. 1ª edición. Colegio de México. México 1992, p. 28.

Eufrates. En la cultura babilónica sobresale la invención de la escritura y con ello la costumbre de anotar datos de interés jurídico para conformación de las ciudades prueba de lo anterior es el Código Hammurabi que contiene, explica, el maestro de Derecho Romano Guillermo F. Margadant, contiene "...después de una pomposa introducción mística llena de alabanzas, 280 preceptos jurídicos..."¹⁰ Podemos observar dentro del código normas que acusan intervencionismo por parte del poder y privilegios para la clase gobernante, así lo explica, el investigador Luño Peña, al transcribir un pasaje del Código "...el rey recibe las leyes del dios del sol en donde se dice: me han designado a mi Hammurabi el alto príncipe temeroso de dios, para dar valor al derecho en la tierra, aniquilar los malos y perversos, con lo cual el fuerte no daña al débil... para iluminar el mundo y procurar la felicidad."¹¹ Lo anterior hace suponer que la propiedad privada del suelo no era ilimitada en Babilonia, sino que, se encontraba subordinada a los designios del rey.

En su estructura la ciudad de Babilonia en el siglo VI a. C., era una gran ciudad atravesada por el río Eufrates, bien guarnecida por lienzos rectilíneos de fuertes murallas, que en un principio debió ser, explica, el investigador, Fernando Chueco Goitia, una ciudad "...de calles irregulares y tortuosas, pero cuando fue engrandeciéndose a medida que los emperadores iban elevando nuevas y suntuosas construcciones como el palacio de Nobucandosor con sus fabulosos jardines colgantes, además se trazaron nuevas vías como la gran avenida procesional, que enlazaba la principal puerta monumental de Ishtar con los palacios y templos..."¹²

2.2. Egipto

La arqueología y los egiptólogos, coinciden en señalar que, dentro de su estructura económica y social precisamente en la tercera dinastía hacia el año 2686

¹⁰ MARGADANT S. Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*. 5ª edición, UNAM - M.A.Porrúa, México 1995, p. 42

¹¹ LUÑO PEÑA, autor citado por GONZÁLEZ DÍAZ, Lombardo. *Compendio de Historia del Derecho y del Estado*. 1ª edición. Limusa. México 1975, p. 50.

¹² CHUECO GOITIA, Fernando. *Breve Historia del Urbanismo*. 10ª edición. Alianza. Madrid 1985, p.14

a 2613 a. C., ya existían mercaderes de bienes raíces, lo cual hace suponer la idea de la propiedad privada del suelo. Así lo explica, el maestro Jorge Alfredo Domínguez Martínez, quién citando a Mackinnon, señala "... la propiedad privada de la tierra se dividía entre las clases o castas, por sacerdotes, la segunda por guerreros y la tercera por agricultores, industriales y pastores, ésta última en tiempos de calamidad se entregó al Rey para más tarde devolverla con la obligación de pagar un tributo. En tiempo de los Ptolomeos también existía la propiedad individual, según Azcárate y la adquisición por prescripción."¹³

Su sistema político y jurídico era teocrático basado en el culto a Rha y gobernado por la dinastías de faraones como Akhenaten, Tutankamon, Cleopatra, Ramses y Ptolomeo, entre los más importantes. Dentro de las ciudades que destacan Giza, es la más importante, con majestuosa arquitectura con las Pirámides y el Templo de Luxor y sus grandes mausoleos.

2.3. India.

Es importante señalar que la cultura de la antigua India es considerada como iniciadora de la ciencia de la Administración Pública. El catedrático Omar Guerrero Orozco, en la cual, señala "...se gestó una organización social con grandes destellos en el campo de la Administración Pública con planteamientos al margen de la religión y de la moral. Su método es realista basado en la deducción lógica, acumulación de conocimiento y la experiencia."¹⁴

Los investigadores coinciden en señalar que los Arthasastras del pueblo indio, son los antecedentes primigenios en su estudio de la Administración Pública, escrito en los siglos VI a IV a.C., por Kautilya, dedicado preponderantemente a la Administración Pública y al rendimiento óptimo de los funcionarios imperiales. El

¹³ AZCARATE, autor citado por DOMINGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. *Derecho Civil. Parte General*. 4ª edición, Porrúa. México 1994, p. 325.

¹⁴ GUERRERO OROZCO, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. 1ª edición. Porrúa. México 1985, p.10.

contenido y estructura del texto es considerado como disciplina aplicable a los problemas del gobierno, encontrándose desde luego la organización del territorio y la utilización del suelo de sus principales ciudades como Delhi y Kampur. También dentro del texto se considero por primera vez considerar el factor castigo o coerción.

2.4. Grecia.

El pueblo helénico destaca por su participación en el campo de la política, la filosofía con obras de Sócrates, Platón y Aristóteles. La Grecia clásica o polis como la llamaban sus habitantes, tenía una estructura social dividida hacia el siglo I a. C., en tres grupos, los ciudadanos libres propietarios de tierra, los extranjeros o metecos y los esclavos. Los primeros gozaban de todos los derechos de la polis. Los metecos se encontraban privados de los derechos políticos, dedicados únicamente al comercio y artesanías. Por último los esclavos era la fuerza de producción considerados como instrumentos o cosas.

La institución encargada de administrar justicia era la Asamblea del Pueblo, soberana e integrada por todos los ciudadanos en la que se aprobaban leyes y se pronunciaban sentencias. De esta manera, conforme a su sistema el interés de los individuos se encontraba subordinado al interés de la polis y de la sociedad, ya que, para los ciudadanos la polis era el universo en que su vida estaba inmersa y su vida privada no contaba.

El maestro Guillermo F. Margadant, señala, que con la obra de Aristóteles, se "...da inicio la discusión de la división de poderes, dividiéndolo en deliberativo, judicial y ejecutivo, los cuales funcionan en todos los tipos de gobierno...".¹⁵ Lo anterior demuestra que mucho antes que Locke y de Montesquieu la administración publica era ya analizada separadamente de los demás poderes.

¹⁵ MARGADANT S., Guillermo F. op. cit. p.72.

En cuestión urbana, los griegos se preocuparon menos de la regularidad de sus ciudades y de los principios estéticos, que de las necesidades de defensa y de las facilidades del comercio como puede apreciarse de la ciudad de Delfos, Olimpia y Delos, en donde alrededor del centro de la divinidad se agrupaban en forma caprichosa habitaciones de los sacerdotes y las habitaciones de los peregrinos. El desarrollo alcanzado por el pueblo helenita en la democracia permitió que dentro de las ciudades estado de Grecia aparecieran elementos urbanísticos que indican una colaboración más estrecha del pueblo en los asuntos de la comunidad, surgiendo con ello, diversos edificios dedicados al bien público y al desarrollo de la democracia.

La ciudad de la antigua Grecia, explica el investigador Fernando Chueco Goitia, había pasado de ser un simple asentamiento irregular de viviendas humildes dominados por el palacio templo del rey divinizado en "...una estructura compleja en la que dominaban los elementos urbanísticos para el disfrute en general como: las plazas (Agoras), mercados, pórticos, teatros y edificios de la administración pública."¹⁶

Este proceso de crecimiento de las ciudades en urbes, produjo el primer teórico racional de la ciudad llamado Hippodamos de Mileto entre el año 500 a 408 a. C., al que se le asigna la creación de la ciudad en cuadrícula y haber planificado las ciudades de Pirineo y Rodas.

2.5. Roma.

Roma desde su mística fundación, tuvo en su cultura su mayor esplendor, el campo del derecho. En Roma, dice, el maestro Rojina Villegas, la propiedad del suelo "...descansa sobre bases más sólidas de exclusividad y plenitud con escasas

¹⁶ CHUECO GOITIA, Fernando. *op. cit.*, p. 52 y 53.

limitaciones...pues fue considerada como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo con el *ius utendi*, el *ius fruendi* y el *ius abutendi*.¹⁷

A pesar de lo anterior, comenta el investigador del Derecho Romano, Eugene Pettit, que en la Ley de las XII Tablas se admitía imponer ciertas restricciones a la propiedad sobre el suelo, por ejemplo: "Se prohibía al propietario cultivar su campo o edificar hasta la línea divisoria de los fundos vecinos, debiendo dejar libre un espacio de dos pies y medio. El propietario de la tierra debía abstenerse de hacer trabajos que pudieran cambiar el curso de las aguas de lluvia."¹⁸

De esta manera observamos que el derecho privado y público ocupaban la mente de los romanos, incluso, con Cicerón se llega a entrever ideas de sujeción por parte del Estado al derecho, idea que en definitiva, no tuvieron aplicación en la Roma, ya que, los romanos a pesar de su genialidad jurídica, nunca dejaron de ser sujetos de poder público. En este contexto, la conformación de las ciudades romanas se presentó como un fenómeno gradual e ininterrumpido con el fomento de la vida urbana por los emperadores del siglo I.

En la composición urbana romana hay una coexistencia de construcciones de familias de alcurnia del senado republicano, los militares y la burguesía municipal, en las que encontraba apoyo el emperador. El historiador Fernando Chueco Goitia, describe a la ciudad romana de la siguiente manera: "...las ciudades romanas fueron herederas de las ciudades helenísticas de las que tomaron todos sus refinamientos técnicos: alcantarillado, traídas de agua corriente, baños, pavimentos, servicios de incendio y mercado."¹⁹

¹⁷ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano. T.I. 8ª edición. Porrúa. México 1995, p. 295 y ss.

¹⁸ PETTIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. 12ª edición. Porrúa. México 1996, p. 423.

¹⁹ CHUECO GOITIA, Fernando. *op.cit.*, p. 59

3. EDAD MEDIA Y LAS CIUDADES FEUDALES.

Todo el medioevo se estructuró bajo el sistema de producción llamado feudalismo que centra su historia en el campo y la vida rural. Los historiadores señalan que la edad media se originó del rompimiento de la estructura del Imperio Romano de occidente, debido a las infiltraciones bárbaras germánicas y la influencia del cristianismo, que logran permear al estado, al derecho y a las ciudades medievales.

3.1. El sistema feudal y sus ciudades.

Es común establecer que la edad media comienza hacia el año de 476 d.C., con la caída del Imperio Romano de occidente, debido principalmente a las ideas del cristianismo y a las invasiones bárbaras o germánicas hacia la parte sur del continente europeo que se desplazan hacia la parte sur del continente y que ahora son: Italia, Francia y España.

Después de la caída del imperio romano la conformación de Europa se caracterizó por el abandono de tierras y reducción de productos, que pronto es remediado con intervencionismo por parte del nuevo sistema feudal. El intervencionismo comenzó con una práctica severa de control de producción y de precios. También ató a los individuos a sus tradicionales ocupaciones prohibiendo que las desocuparan, de tal manera, que cada colono debería seguir trabajando la tierra, los artesanos y los soldados deberían seguir en sus oficios aún en contra de sus deseos e intereses. El historiador José Luis Romero, identifica a la transición como "...un intervencionismo estatal orientado ya definitivamente hacia una centralización política, cada vez más absoluta..."²⁰

²⁰ ROMERO, José Luis. *La Edad Media*. Col Breviarios No. 12. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México 1992, p.14.

El feudo es la unidad económica, social y política concedida por el rey ó por otro noble de mayor jerarquía para que el señor feudal se beneficiara de sus rentas, lo administrara, gobernara y defendiera. El noble ó señor feudal se encontraba unido al rey ó al otro noble con la obligación de reconocer la propiedad de aquél que le había otorgado el feudo y mediante el vasallaje se comprometía a mantener la fe jurada con su señor obligándose a combatir a su lado y a prestarle toda suerte de ayuda.

El poder del feudal, dice, el historiador José Luis Romero, se ejercía "...con total discrecionalidad por los individuos que eran de la clase dominante, pues no había frenos legales que pudiera sobreponerse a su predominio, sólo los principios morales y religiosos podían servir de freno...el campesino libre únicamente conservaba la libertad de movimiento, pudiendo cambiar de amo, en cambio el siervo estaba atado al feudo y formaba parte de él. Pero ni los campesinos libres, ni los siervos podían hacer nada frente a los abusos de los señores, pues la convicción estaba arraigada de que los primeros sólo tenían deberes, en tanto que, corresponden legítimamente a los últimos todos los derechos y privilegios..."²¹

La población al principio del feudalismo se encuentra diseminada por todo lo ancho de Europa en su parte rural, abandonando las grandes concentraciones. Éste factor es el más significativo para comprender la evolución del proceso urbano en la edad media porque el feudalismo se sustenta en base agrícola del autoconsumo y un poder ejercido por un déspota y una cultura monástica aislada e independiente, vinculada con el campo. El historiador Fernando Chueco Goitia, explica "...dentro de éste tejido se engarzaron las ciudades de manera perfectamente orgánica sin que se rompa la continuidad, ni se altere su estructura, trazando un esquema de asentamiento rural."

"La ciudad del medioevo – continúa Fernando Chueco Goitia - propiamente no aparece, sino, hasta el comienzo del siglo XI y que se desarrolla

²¹ *Idem.*

durante los dos siglos siguientes, en la que se combinan factores del orden mercantil, artesanal y una industria incipiente, produciendo las ciudades con puertos, ciudades de tránsito, ciudades de mercado y villas de artesanos. Los habitantes de esas ciudades gozan principalmente la libertad de acción para el normal desarrollo de sus negocios, sin discutir de alguna manera el derecho, la autoridad de los príncipes nobles y el clero. Se trata, pues, de obtener dentro del orden establecido, las mayores posibilidades, para el desarrollo de sus actividades a las que el sistema feudal adoptó para finales del siglo XII, destruyéndose así mismo en su estructura agrícola.²²

Por lo general, la estructura de las ciudades medievales, se basaban en necesidades de defensa, situándose en lugares de difícil acceso, como en las colinas y sitios abruptos, buscando las confluencias de los ríos para utilizarlos como obstáculos contra sus enemigos, sus calles eran irregulares y en forma radial partiendo del centro (como tela de araña) hasta las puertas del recinto fortificado, es decir, toman el patrón radiocéntrico o lineal como la ciudad italiana de Stigia del siglo XVI. Otra de las formas adoptadas son las ciudades en forma de escuadra como Veneto en forma nuclear a las que pertenecen la mayoría de las ciudades, formadas en torno a uno o más puntos dominantes como la iglesia, el castillo o la abadía.

3.2. La influencia de la filosofía del medieval en la urbes.

Los razonamientos político-jurídico de la edad media se pueden resumir en el pensamiento de San Agustín, sosteniendo que los humanos se mueven por intereses terrenales y celestiales y que el mundo terrenal solo puede servir como paso a la verdadera Ciudad de Dios. Se puede observar el interés secundario de la función de los poderes terrenales en la planificación y desarrollo de las ciudades terrenales, remitiéndola a un segundo plano y transitorio frente a la verdadera "Ciudad de Dios".

²² CHUECO GOITIA, Fernando. *op. cit.*, p. 90.

Por otro lado, los pueblos germánicos introdujeron durante la edad media el hecho de concebir al derecho como algo perteneciente al pueblo ó a la tribu, catalogándolo como un atributo del grupo o una propiedad común que los mantuviera unidos, ésta idea también se introdujo al imperio romano. La concepción fue cediendo al paso a la idea de que el derecho sigue a la localidad o territorio, permitiendo las ventajas de una administración ordenada y unificada en manos de rey.

3.3. El renacimiento y sus urbes.

Para los siglos XIV y XVI, en el Estado absolutista se plantea una controversia entre las autoridades espirituales y terrenales, que provoca la reanudación del trabajo intelectual, la creación de ciudades medievales además del pensamiento individualista-liberal, que coloca al hombre en el centro del universo con derechos y obligaciones. La pugna termina con el tratado de pacificación de Westfalia del año 1648, transformando definitivamente la estructura de toda Europa. Los efectos de la liberación se tradujeron, dice, el historiador J. Stoye, en "...afirmar los derechos de la soberanía de los gobernantes...prohibir todo intento de sistema de impuestos en conjunto por parte del imperio – Sacro Romano -, los gobernantes grandes y pequeños habían conquistado su libertad..."²³

El movimiento libertario implantó el llamado Estado Policía, basado en el principio de "dejar hacer, dejar pasar" mediante el cual el Estado únicamente se encuentra facultado para actuar en casos verdaderamente extremos, tratando de afectar lo menos posible la libre concurrencia de los inversionistas. De esta manera, la burguesía hace también su aparición como clase social dominante y dueña de los medios de producción y, a su lado, la clase trabajadora dueña únicamente de su fuerza de trabajo.

²³ STOYE, J. *El Despliegue de Europa*. 2ª edición. Siglo XXI. España 1979, p.p. 1 a 35

Con la liberación de tantos prejuicios tradicionales, el poder del raciocinio y la reubicación del hombre en el centro del universo, pudiese pensarse en un cambio en la conformación urbana, sin embargo, en realidad no sucedió así, ya que, el Renacimiento es una revolución del orden intelectual y su mayor contribución en el plano urbanístico es el estilo barroco en las construcciones con ideas basadas en la antigüedad.

4. LAS CIUDADES INDUSTRIALES..

Del reencuentro de la ciencia y la colocación del hombre en el centro del universo como sujeto de derechos y obligaciones provoca nuevos movimientos con perspectivas jurídicas diferentes sujetando formalmente al estado a las leyes. La soberanía pasa a manos del pueblo quien tiene el derecho de elegir a sus representantes, paralelamente nace la ciencia del Derecho Administrativo como presupuesto para que el hombre no sea sujeto de poder, sino de derecho.

4.1. Inglaterra. La Revolución Industrial.

Las ideas de constitucionalismo y fijación de las leyes en Inglaterra se concretizó, señala, el investigador Feliciano Calzada Padrón, con el "...constante reconocimiento de algunos Derechos individuales consagrados dentro del Common Law y la Carta Magna ampliando de esta manera la esfera de actividad del hombre y la constante reducción del poder de la autoridad"²⁴

Con las teorías de la soberanía desarrolladas por Juan Bodino en el s. XVI y Thomas Hobbes en el s. XVII, se legitima la forma de justificar a la actividad del estado en base a principios científicos destinados a asimilar la psicología y la política a las ciencias sociales, la cual, descansa en la premisa de la desconfianza en los individuos para acatar el ordenamiento jurídico, por lo que, se hace necesario la actuación del gobierno para castigar el incumplimiento con la fuerza necesaria para

²⁴ CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Derecho Constitucional*. 4ª edición. Harla. México 1992, p. 20

mantener la paz y aplicar sanciones para dominar las inclinaciones antisociales innatas del hombre, fundamentándose principalmente en la idea del contrato, que por cierto, no obligaba al gobernante y lo describía como un pacto de los individuos por virtud del cual todos "renunciaban a tomarse la justicia por su propia mano" sometiéndose en los conflictos que pudieran surgir a un poder soberano.

El teórico John Locke hacia el año de 1688, sostiene que el gobierno es responsable ante el pueblo y su poder esta limitado por la ley moral y las tradiciones, además de las convenciones constitucionales y, concluye que, el gobierno y la sociedad existen para mantener los derechos de los individuos, también considerados como límite de la autoridad y advierte que para lograr la libertad es importante que el poder ejecutivo y legislativo no se encuentre en las mismas manos.

La consolidación del Estado liberal inglés del siglo XVII, gesta la Revolución Industrial de los próximo siglo sustentada en factores tecnológicos y principalmente en el descubrimiento de máquinas para el mejoramiento y aceleración de las producciones que permitieron el crecimiento de las ciudades industriales habitadas en su mayoría por trabajadores de fábricas

4.2. Estados Unidos de Norteamérica y el Distrito Federal.

La Independencia de los Estados Unidos es fundamentalmente, dice el historiador José U. Martínez Carreras, una revolución de tipo político - social y económica que se originó en gran medida por factores como: a) La rivalidad política y colonial entre los ingleses y franceses, que culminó con la Guerra de los Siete Años; b) El dominio de Inglaterra en América del Norte; c) El reajuste en materia económica en las Trece Colonias, después de la guerra con Francia; d) El monopolio en las contribuciones de la metrópoli británica, y; e) El auge de ideologías liberales y democráticas.²⁵

²⁵ MARTÍNEZ CARRERAS. José U. *Introducción a la Historia Contemporánea*. 2ª edición, España 1996, p. 53 y 54.

El conjuero de la independencia de las Trece Colonias de Norteamérica se realizó para el año de 1776, quedando firme, después del Tratado de Versalles en 1783, logrando su absoluta independencia. Algunos puntos relevantes en su constitución es la separación de poderes y la instalación del sistema federal con gobiernos locales bajo una federación y un gobierno nacional controlado a su vez por los gobiernos de los estados locales. Además, crea un poder central capaz de controlar la recaudación de los impuestos, con facultades para celebrar tratados internacionales y regular su comercio interno y externo. De esta manera y del régimen federal surge también el primer Distrito Federal de Colombia que albergaba a los poderes federales del Estado norteamericano.

Se hace necesario también destacar la transición hacia la soberanía popular que consagró la constitución de los Estados Unidos logrando despojar de manos despóticas la soberanía y entregarla a su nuevo dueño, es decir, el pueblo, iniciándose desde luego, la capacidad del pueblo para elegir a sus representantes en los poderes que ahora se instituyen siempre a favor de aquél.

4.3. Revolución Francesa y el Código Napoleón.

La Revolución Francesa del año 1789, permitió el florecimiento de una serie de ideas al derecho constitucional y administrativo, resaltando el dogma de la igualdad de todos ante la ley con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789. Además se logra la separación formal de poderes permitiendo así la consolidación de un sistema de frenos y contrapesos planteado por Montesquieu en su libro "El Espíritu de las Leyes", siendo además, para el Derecho Administrativo el presupuesto político o acta de nacimiento.

Por otra parte, Juan Jacobo Rousseau establece otro principio fundamental para el derecho Administrativo, al establecer, explica el investigador George H. Sabine, "...la comunidad o Estado es una "asociación", no un

“agregado” con personalidad moral y colectiva.”²⁶ Establece también que los individuos tienen prerrogativas y derechos, si, se integran a la misma, con base en la conveniencia de convertirse en miembros de la sociedad.

Con el Código Napoleón de 1804 se inicia un trato diferente sobre la propiedad del suelo y las construcciones. Por ejemplo, el artículo 544 de ese código, señala : “...el derecho de propiedad es absoluto, con tal que no se haga de la misma un uso prohibido por las leyes o reglamentos.” Así, de esta manera, se deja en manos de la Administración Pública, el derecho de reglamentar el uso de la propiedad sobre el suelo y las construcciones en Francia.

4.4. La industrialización de las ciudades y el socialismo.

Los factores que determinaron la creación de las urbes que continuaron con tendencia hacia la industrialización como sucedió en Holanda, Bélgica, Estados Unidos y Francia, son:

- a) La Revolución Industrial;
- b) La "Teoría de la Providencia " de Jeremías Bentham, en la que, la industria venía a ser el sistema autorregulador que lograba el equilibrio de todos los esfuerzos dispersos e inconexos de los individuos, ahora con la industria se guiaban los intereses alrededor de la ganancia pecuniaria, y;
- c) La Teoría del *Laizzer Faire*, de Adam Smith abogado de la clase burguesa.

Los medios de comunicación y los transportes en esta ciudades genera una importante concentración de población e industria pero también provoca un descenso en la calidad de vida de los habitantes por el humo y ruido de las fabricas. En sentido opuesto a ésta tendencia los teóricos Engels, Dickens y Geddes pugnan

²⁶ SABINE H., George. *Historia de la Teoría Política*. 4ª edición. F.C.E.. México 1968, p. 431.

por el regreso al medio ambiente campesino o suburbano, o sea, una reincorporación a la naturaleza.

De la industrialización del siglo XIX, se inicia el fenómeno de la especulación comercial del suelo y el sistema cuadrícula para diseñar las ciudades permitiendo estimar de manera matemática su futuro rendimiento. Con el pensamiento liberal, el uso del suelo no podía coartar su libre y exhaustivo aprovechamiento logrando elevar el valor del suelo urbano que únicamente beneficia al especulador. Las ciudades fueron asimiladas por el pensamiento burgués como empresas colectivas que se debían dignificar con grandes construcciones.

La urbanización ligada a la Revolución Industrial insertada en el modo de producción capitalista, señala, el investigador Manuel Castells, "... es un proceso de organización del espacio que encuentra sus bases en dos hechos fundamentales:

1. "La descomposición previa de las estructuras sociales agrarias y la emigración hacia los centros urbanos ya existentes, proporcionando la fuerza de trabajo esencial a la industrialización."
2. El paso de una economía doméstica a una economía de manufactura y después a una economía de fábrica, lo que significa al mismo tiempo la concentración de mano de obra, la constitución de un mercado y la constitución de un medio industrial."²⁷

En los albores siglo XIX, nace el nuevo concepto de función social de la propiedad privada. Este nuevo concepto tiene como antecedente directo el Código de Napoleón, que obliga al titular de esa propiedad a cumplir con los deberes impuestos por la solidaridad social que debe prevalecer sobre el interés individual.

²⁷ CASTELLS, Manuel. La Cuestión Urbana. 2ª edición. Siglo XXI. México 1982, p.p. 21 y 22.

El tratadista León Duguit, afina la teoría de la función social de la propiedad privada. El maestro Jorge Alfredo Domínguez Martínez, destaca dentro la teoría de León de Duguit, los siguientes puntos.

"Uno. Critica y descarta la aseveración de que la propiedad sea un derecho subjetivo natural, innato en el individuo e independiente de las relaciones sociales, porque para poder considerar una relación jurídica y, por ende, un derecho se requiere una relación intersubjetiva."

"Dos. La vida social impone una serie de deberes al individuo para alcanzar la solidaridad social. La Ley reconoce poderes para poder realizar el deber social fundamental, que es la interdependencia humana."

"Tres. Cuanto más posea un hombre, mayor es su responsabilidad social más obligado está en no mantener su riqueza improductiva."

"Cuatro. El derecho del individuo a usar, disfrutar y disponer de lo suyo, no es en beneficio propio, sino, de la colectividad; el derecho a no usar o no disfrutar y a no disponer, no se le reconoce cuando ello perjudica intereses de otros, sea en lo individual o sea colectivamente."

"Quinto. La propiedad más que un derecho es una función social, no es absoluto; la Ley puede limitarlo de acuerdo con las necesidades que la interdependencia imponga. Siempre prevalecerá el interés colectivo sobre el individual y no al contrario."²⁸

En sentido contrario a lo que pasaba en la mayor parte de Europa hay que destacar que de la Revolución rusa de octubre de 1917, nace el modelo socialista con el que se pretende, dice, el investigador, P. Nikitin, "... la destrucción cardinal

²⁸ DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo. *Derecho Civil. Parte General*. 4a edición, Porrúa. México 1994, p. 334.

de las anticuadas relaciones capitalistas y la afirmación de otras nuevas, socialistas. Estas transformaciones las lleva a la práctica el poder de la clase obrera".²⁹ En un principio la antigua URSS, señala el economista Raymond Barre, "...debió implementar una economía de guerra y aliar a la clase obrera y campesina, instalando una revisión política que se inicia con la era de los Planes Quinquenales en 1927 y Septenales 1959-1965, en la técnica del desarrollo económico en base al desarrollo de la industria pesada, la agricultura y el desarrollo de la economía.³⁰ De esta manera, el estado ruso deja de ser un sujeto jurídico y económico pacífico, para entrar en la era del intervencionismo estatal, de corte socialista, mediante la dictadura del proletariado que planeará desde ahora el desarrollo económico y social. Sin embargo, la clase política rusa dio al traste con los postulados de la Revolución, significando el predominio del nuevo sistema liberal comúnmente llamado neoliberalismo siguiendo los postulados de sus antecesores pero basado en la globalización de los mercados con lineamientos fijados por el Banco Internacional Y el Fondo Monetario Internacional.

5. LA CIUDAD DE MEXICO.

5.1. Tenochtitlan.

Después de la mística fundación a fines del siglo XIII, con el águila devorando una serpiente, la Ciudad de México se encuentra caracterizada por ser una serie de reinados distribuidos, señala, el investigador Edward E. Calnek, "...en una zona urbana tal como existió en 1519, estuvo de hecho ocupada por terrenos de cultivo artificial llamados chinampas, y que la extraordinariamente alta productividad, posible (sic) gracias a técnicas de trabajo intensivo, desempeño un papel vital en

²⁹ NIKITIN, P. *Economía Política*. 7ª edición. Quinto Sol. México 1985, p. 201.

³⁰ Cfr. BARRE, Raymond, *Economía Política I*. T. I. Trad. José Ignacio García Lomas, 8ª edición, Ariel, España 1975, p. 85 y 86.

relación con la economía doméstica individual y con la economía urbana como un todo.”³¹

El Imperio Azteca, señala, el investigador Roger Bartra, a diferencia de lo que sucedió en Roma y Grecia, la esclavitud y la propiedad privada no jugaron un papel importante, sino, por el contrario su sistema se vio orientado "...a las relaciones comunales de producción y mantienen el desarrollo urbano en el cual crece paulatinamente una sociedad clasista, un Estado, el comercio, la esclavitud por deudas como producto de la falta de pagos de tributo.”³² La maestra María Magdalena Sánchez Conejo, enuncia las formas de propiedad "...en el pueblo azteca, existen tres formas de tenencia de la tierra: a) comunal (Altepetlalli y Calpullalli); b) pública (Tecpantlalli, Tlalocallalli, Milchimalli y Testlalpan); c) tierras de los nobles (Pillalli, Tecpantlalli y Yautlalli. Y que la principal era la basada en el Calpulli, como organización de explotación del trabajo de la tierra en forma comunal y que servía además de centro o unidad política, administrativa, económica y fiscal, la cual se encontraba bajo el mando de una autoridad llamada Calpulleque.”³³

La Ciudad de Tenochtitlán, hasta antes de la conquista española, dice, la historiadora Alejandra Moreno Toscano, "...conserva la integración del centro ceremonial y zona de residencias...El área reservada a las viviendas está en estrecha relación con el centro dedicado al culto, representaciones y actividades comunales.”³⁴ Su sistema urbano se encuentra estimulado por conceptos cósmicos como los cuatro puntos cardinales norte – sur y este – oeste, que al mismo tiempo ordenan y corresponden a cuatro reinados cósmicos.

³¹ CALNEK, Edward E., y coa. *Ensayos sobre el desarrollo urbano en México*. Primera Edición. Septentas. México 1974. P.11.

³² BARTRA, Roger. *op.cit.*, p.106.

³³ SANCHEZ C. María Magdalena. *Apuntes tomados en clase de Derecho Agrario*. Facultad de Derecho. México 1996.

5.2. La Ciudad de México durante la colonia 1521-1810.

A partir de los años 1521 a 1523, se realizaron trabajos de traza, limpieza y construcción en la Ciudad de México, dirigidos por un soldado de Cortés que tenía conocimientos en topografía, de nombre Alonso García Bravo, de la nueva ciudad española, coordinados por los encargados del Ayuntamiento de México en Coyoacán.

A pesar de la conquista, dice, el investigador Enrique Semo, "...existe un sistema formado por dos estructuras: 1) la República de los Indios o despotismo tributario y; 2) la República de los españoles en la cual el feudalismo y el capitalismo embrionario se hallan indisolublemente entrelazados."³⁵ Un documento importante en la conformación de la urbe, es la Recopilación de las Leyes de Indias, señala, Fernando Chueco Goitia, "...porque se trata de la primera legislación de corte urbanístico y se consagra el plano regular ajedrezado... ordenando, que siempre se lleve hecha la planta del lugar que se ha de fundar... la planta se dividirá por plazas, calles y solares..."³⁶

En el año de 1782, siendo virrey Martín de Mayorga, se dividió la Ciudad de México en 8 cuarteles mayores, y 32 menores, es decir cuatro menores por cuartel mayor; posteriormente, entrado el siglo XIX, continuó la división de 8 cuarteles mayores y 32 menores, y estos por manzanas.³⁷ La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, implantada en México, copia el modelo francés de la época. En el Capítulo primero del Título IV de la Constitución, referente a: "Del Gobierno y Administración de los Pueblos", en el artículo 309, se disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo

³⁴ MORENO TOSCANO, Alejandra y Coa. *Ciudad de México. Ensayo de Construcción de una Historia*. Col. Científica. No. 61. 1ª Edición. SEP - INAH. México 1978, p. 128.

³⁵ SEMO, Enrique. *Historia del Capitalismo en México. Los orígenes 1521 -1763*. 16ª edición. Era. México 1986, p.15.

³⁶ CHUECO GOITIA, Fernando. op. cit., p. 128.

³⁷ Ramo de Demarcación de Cuarteles, volumen 650, Archivo Histórico del Distrito Federal; Fondo Histórico del Ayuntamiento de México

integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político.

Durante la colonia española la organización gremial definía el carácter de la producción y la urbanización de la ciudad, al agruparse en grupos artesanales y talleres domésticos que organizaba a los productores en sectores de residentes urbanos que participaban de una peculiar forma de apropiación del espacio mediante ordenanzas virreinales, como elemento fundamental en la determinación de la distribución urbana.

La administración pública intensificó su actividad en casi todos los órdenes de la vida social de la ciudad, logrando una ciudad reglamentada con la constante expedición de bandos y ordenanzas y el arbitrio de la autoridad, a este respecto, la historiadora Alejandra Moreno Toscano, dice que, durante la colonia "...se revela una política urbana que participa con la influencia de la composición de la armazón urbana y la forma de apropiación de los espacios...Esta política urbana dependió siempre de la fuerza de los grupos interesados y de la habilidad de los funcionarios virreinales, para vigilar y sancionar las contravenciones a los reglamentos."³⁸

5.3. La Ciudad de México. Revolución de Independencia 1810- 1821.

Después del movimiento libertario de independencia, José María Morelos y Pavón en 1814, da a conocer la Constitución de Apatzingán con claros destellos liberales, que más adelante se retomarán. No obstante, no es sino hasta 1821, con el Tratado de Córdoba que se reconoce como independiente y soberano, al entonces Imperio Mexicano en donde la Ciudad de México continuó siendo la capital del país

En de junio de 1823, el Congreso Constituyente, vota por el sistema el sistema de república federada. Por decreto del 17 de junio de 1823, se dieron las bases para las elecciones del nuevo congreso. Después de las elecciones, el 20 de

³⁸ MORENO TOSCANO, Alejandra y Coa. *op. cit.*, 26.

noviembre e 1823, una comisión presentó al Soberano Congreso el Acta Constitucional, misma que en su estudio y corrección dio origen a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la que fue sancionada el 4 de octubre de 1824. De esta manera, la Ciudad de México pasó a ser sede de los poderes federales, siendo el origen primario del Distrito Federal en México. La investigadora Hira de Gortari Rabiela, señala que, en ese entonces la Ciudad de México " ...se formaría a partir de un círculo, cuyo centro fuera la plaza mayor de la ciudad y en un radio de dos leguas, y así quedó la figura geométrica que no respondía a criterios históricos sino a una decisión política."³⁹

³⁹ DE GORTARI RABIELA, Hira. *Ensayos sobre la Ciudad de México*. 1ª edición. Departamento del Distrito Federal . México 1994, p. 88

CAPITULO II.
DESARROLLO URBANO DEL
DISTRITO FEDERAL.

1. EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO.

1.1. Origen de los Distritos Federales.

El movimiento independentista de los países de América en el periodo que abarca los años de 1775 a 1825, permitió el auge de las repúblicas federales como forma de estado, desarrollándose principalmente en los Estados Unidos quién después de la independencia necesitó un nuevo pacto social, denominado federalismo o república federal, a quién, el maestro Rafael Martínez Morales, identifica como "...aquél constituido por varios estados originalmente autónomos que han supeditado el ejercicio de sus soberanías a la del nuevo Estado Federal."¹ En la actualidad esta forma de estado es la más constante dentro de la comunidad internacional.

La justificación para su creación, es resultado de la inconveniencia que en un mismo territorio tuvieran jurisdicción órganos federales y locales. Pero como dentro del mapa territorial de los Estados Unidos, tal fracción territorial no existía, se decidió crearla a partir de cesiones territoriales hechas por los estados de Virginia y Maryland. De este modo en el Distrito de Columbia solo tendría jurisdicción los poderes federales con exclusión de cualquier otro. El maestro Miguel Acosta Romero, señala: "Los Distrito Federales como estructura política y administrativa, son establecidos en estados que tienen régimen federal."² En éste sentido, la creación de los distritos federales obedece al problema de la residencia de los poderes de los supraorganismos llamados estados federales y la convivencia de éstos con los poderes locales. En un principio, el gobierno de los distritos federales recae en el jefe del gobierno federal de manera directa o indirecta a través de una persona a quién delega la facultad de gobernar, generando la imposibilidad de que los habitantes de poder elegir a su gobernador o poder ejecutivo. Por otra parte, las leyes que se

¹ MARTINEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo. Primer Curso*. 3ª Edición. Harla. México 1992, p. 40.

² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*. 1ª Edición. Porrúa. México 1996, p. 293.

aplican dentro de los territorios de los distrito federales eran creadas exclusivamente a través del congreso federal.

En los países de América, la creación de distritos federales con sus particularidades históricas y políticas han propiciado además que se conviertan en el centro de poder político del país entero.

1.2. El Distrito Federal mexicano.

En nuestro país, siendo el federalismo norteamericano un modelo, es natural consecuencia que también se incorporara la figura del distrito federal con la salvedad de que el origen partió de un sistema en el que los estados no eran autónomos, sino que, a través de la implantación del sistema federal los estados lograron su autonomía. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 50, fracción XXVIII, determinó que era facultad del Congreso de la Unión: " Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado". De tal forma y después de discusiones, se decreta, el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8 380 metros para su extensión geográfica. De ésta manera, el acta de nacimiento del Distrito Federal en México, se publica el 20 de noviembre de 1824, siendo presidente Guadalupe Victoria.

En la Ciudad de México funcionó un Ayuntamiento con elecciones cumpliendo lo establecido en la Constitución de Cádiz, derogándose, el artículo 315, como se decreta en el Bando Público del Jefe Superior Político Interino de la Ciudad, Francisco Molinos del Campo, fechado el 1º de diciembre de 1823: "... El Soberano Congreso Constituyente Mexicano ha decretado: Que se suspenda por esta vez el artículo 315 de la Constitución que interinamente rige, y prevenía la renovación por mitad de los Ayuntamientos; y que los electores queden en libertad de renovarlos en su totalidad, o de reelegirlos según les parezca, en los pueblos en donde no se

hubieren ya verificado las elecciones según el antiguo sistema, al recibo de este Decreto".³ Con el decreto de creación del Distrito Federal que se integró con la unión de varias ciudades o municipios importantes, así como con pueblos y villas, inició el proceso de división territorial del Distrito Federal.

1.3. Del centralismo a la restauración del sistema federal.

La aplicación del Código de las Siete Leyes en los periodos de la instalación de la organización centralista permitió la desaparición del Distrito Federal. A este respecto, la investigadora Hira de Gortari Rábiela, señala "... la capital del Departamento de México era la Ciudad de México, lo que implicaba la desaparición..."⁴ Así continuó hasta el año de 1846, en que el gobierno llamado "Libertador", restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, recobrando el Distrito Federal el carácter de residencia de los poderes de la unión. Pero no fue, sino hasta el 28 de marzo de 1848 cuando el Presidente Interino Manuel Peña y Peña, desde Querétaro, autorizó al Gobernador del Distrito Federal, Juan María Flores Terán, ejercer las funciones que le correspondían. En el último periodo de gobierno de Antonio López de Santa Anna, con el decreto del 16 de febrero de 1854, ensanchó la extensión del Distrito Federal, comprendiendo entre sus límites las siguientes poblaciones:

"... al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al N.O., Tlanepantla; al poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; al S.O., desde el límite oriente de Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur, Tlalpan; por el S.E., Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el O., el Peñon Viejo y entre este rumbo y el N. E. y N., hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco."⁵

³ *Ramo Elecciones de Ayuntamientos*, vol. 862, exp. 8. Archivo Histórico del Distrito Federal. Fondo del Ayuntamiento de México.

⁴ DE GORTARI RABIELA, Hira. *op.cit.*, p. 89.

⁵ Decreto del 16 de febrero de 1854; Dublán y Lozano, tomo VII, p.p. 49 - 51

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, estableció en su artículo 46, que solo en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México. Posteriormente, el 6 de mayo de 1861, otro decreto dio al Distrito Federal la siguiente división política:

- I. Municipalidad de México.
- II. Partido de Guadalupe Hidalgo.
- III. Partido de Xochimilco.
- IV. Partido de Tlalpan.
- V. Partido de Tacubaya.⁶

Se prevenía, en el decreto, que el Gobernador del Distrito Federal, que en ese año era Miguel Blanco, señalaría las villas, poblaciones y barrios que correspondieran a cada demarcación, oyendo el parecer de los Ayuntamientos. Es entonces que a partir del 5 de marzo de 1862, la división territorial del Distrito Federal quedó de la siguiente manera:

- I. Municipalidad de México.
- II. Partido de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de: Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco.
- III. Partido de Xochimilco, con las municipalidades de: Xochimilco, Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Atocpan, Milpa Alta y Hastahuacán.
- IV. Partido de Tlalpan, con las municipalidades de: Tlalpan, San Ángel, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco.
- V. Partido de Tacubaya, con las municipalidades de: Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.⁷

⁶ Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno, p. 200

⁷ Idem.

El 29 de octubre de 1864, el Ayuntamiento de México informó a la población que el Emperador Maximiliano y su esposa entrarían a la ciudad el día 30 de octubre, a las diez de la mañana, instalándose por ese motivo el Imperio, por lo que se suprimen los poderes federales y por tanto el Distrito Federal. El lunes 10 de abril de 1865, se publicó en el Diario del Imperio el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

Con la restauración de la República y entrada de Benito Juárez a la Ciudad de México, el 15 de julio de 1867, se retomó la división territorial del 5 de marzo de 1862.

1.4. El Distrito Federal del siglo XX.

En el año de 1903, mediante la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 26 de marzo de ese mismo año, se dividió el territorio de Distrito Federal en 13 municipalidades, que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

Una vez alcanzado el triunfo definitivo por los constitucionalistas en 1917, la división territorial del Distrito no había cambiado mucho de aquel 1903. Al ratificarse como residencia de los poderes federales el 13 de marzo de 1917, se configuró la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14 de abril de ese año. Con base en la Constitución de 1917, el Distrito Federal quedó conformado por las trece municipalidades que se señalaron en el año de 1903; y dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya en el año de 1924.

En 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, creando las nuevas bases para la organización política y administrativa para el Distrito Federal. Además con dicha reforma se

suprime el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República

El órgano de gobierno creado por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, aprobada en diciembre de 1928 y que entró en vigor en enero de 1929, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal. Las atribuciones, facultades de decisión y de ejecución se encomendaron a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas en el Distrito Federal. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

En el artículo segundo de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales señala que: "El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones". El artículo tercero indicó que: " El Departamento Central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac". El artículo cuarto estableció que: " Las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tiáhuac".

Para el 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, derogándose la Ley Orgánica anterior, de 1928. El artículo octavo de la nueva Ley manifestó que: " Para los efectos de esta ley, el Distrito Federal se divide:

- a. En la Ciudad de México, y
- b. En las delegaciones que serán: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tiáhuac."

Para 1941, el territorio que se denominó sede del Departamento Central, se le llamó Ciudad de México, y desapareció la delegación de General Anaya, cuyo territorio se anexó a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal.

La división territorial establecida en la Ley Orgánica de 1941, se modificó hasta el mes de diciembre de 1970, mediante reformas a dicha Ley. Una de las reformas más significativas se observa en capítulo II, del territorio", en su artículo 10, que establecía: " El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características Geográficas, Históricas, Demográficas, Sociales y Económicas, en 16 Delegaciones..." Así, permaneció hasta el auge democrático de la segunda mitad de la década de los ochentas.

1.5. Reforma política del Distrito Federal.

La reforma constitucional decretada el 10 de agosto 1987 del artículo 73 fracción VI, crea la entonces llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal y le otorga funciones de órgano de representación ciudadana, integrado por cuarenta representantes electos por principio de mayoría relativa y por veintiséis representantes electos según el principio de representación proporcional. La Asamblea de Representantes se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal.⁸

El 21 de octubre de 1993 se aprobó por la Cámara de Diputados un decreto sobre reformas constitucionales que fue publicado en Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y que entró en vigor el 25 de noviembre de ese año.

⁸ *Cuadernos de la Reforma Política*, D.D.F., 1992, páginas 62, 63

Tal decreto comprende reformas a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título V, adición de una fracción IX al artículo 76, además se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la propia Constitución de la República. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que estaba en ejercicio, siguió teniendo las facultades contenidas en las disposiciones que la crearon y para la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con base en las reformas y en el texto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, asumió sus nuevas facultades, sobre todo en materia legislativa.

La reforma al artículo 122 de la Constitución Política, es un paso hacia reforma política del Distrito Federal, pues, determina las bases de organización y estructura del Distrito Federal. La reforma señala que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución. Por su parte, la fracción VI del mismo artículo establece que el Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal y ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables. El inciso a) de la fracción precisaba que el Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

La pugna de los habitantes del Distrito Federal para lograr una mayor participación democrática motivó un nuevo conjunto de reformas que constituyen un complejo proceso legislativo. Siguiendo con la reforma política de Distrito Federal posteriormente, el Congreso de la Unión aprobó y expidió un ordenamiento para regular todos aquellos aspectos del nuevo esquema de gobierno, es decir, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 julio de 1994, dando al mismo matices propios análogos a una constitución local para que de manera conjunta entre gobierno federal y del nuevo

gobierno local del Distrito Federal, se constituyan como los órganos de supervivencia y mejoramiento del funcionamiento de la entidad federativa llamada Distrito Federal.

Con la reforma del 3 de diciembre de 1997, publicada en Diario Oficial el día 4 de diciembre de ese mismo año, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los delegados, ya no serán nombrados, sino que, serán electos cada seis años por lo habitantes de la Ciudad de México. De esta manera, se configura actualmente la organización política y territorial del Distrito Federal mexicano.

2. EL DISTRITO FEDERAL Y SU NATURALEZA JURIDICA.

2.1. La Ciudad de México y el Distrito Federal.

La dinámica del desarrollo urbano del Distrito Federal implica directa e indirectamente al número de habitantes y la extensión territorial. Por lo que es indispensable familiarizarnos con ideas o conceptos que en muchas de las ocasiones se utilizan como sinónimos dificultando el entendimiento.

Existen multiplicidad de enfoques y definiciones jurídicas, históricas, filosóficas, sociológicas y geográficas para la investigación de Ciudad de México. Desde un punto de vista jurídico administrativo, dice, el investigador Moisés Ochoa Campos, "... la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, determina que la Ciudad de México es la capital del Distrito Federal y, por tanto, la de los Estados Unidos Mexicanos."⁹ En la reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1970, se atribuía a la Ciudad de México la categoría de Delegación, la que junto con las doce restantes formaba el Distrito Federal. Esta ley, dice el investigador Luis Unikel "... modifico a la anterior división política del Distrito Federal, de la Ciudad de México y doce delegaciones a 16 delegaciones, éstas cuatro delegaciones sustituyeron a la

⁹ OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*. 1ª edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1955, p.397 y 398

localidad llamada hasta entonces Ciudad de México, sin modificación alguna a la superficie: 137.76 km...."¹⁰ En la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, señala que la diferencia entre la ciudad de México y el Distrito Federal carece de significado real porque en la actualidad la Ciudad de México y el Distrito Federal se identifican, ya que, son iguales los límites de la Ciudad de México y los del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en vigor publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 28 de diciembre de 1998 y reformada para el 20 de mayo de 1999, en el artículo 8º, reconoce lo mismo que su antecesora: La Ciudad de México es el Distrito Federal.

De esta manera, el Distrito Federal y la Ciudad de México, según la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, coinciden en su territorio y se divide política y administrativamente en 16 delegaciones como órganos desconcentrados.

2.2. El Distrito Federal como entidad federativa.

El Distrito Federal desde el punto de vista constitucional se considera como una entidad federativa y parte integrante del territorio nacional. En efecto, el artículo 43 de la Constitución Federal, lo señala: "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal."

Complementando lo anterior, la fracción I del artículo 42 de la Constitución Federal, agrega: "El territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de

¹⁰ CALNEK, Edward E. *op.cit.*, p. 177

la federación”, por ende, el Distrito Federal, es parte integrante de la federación, porque también es parte integrante del territorio nacional. Además, el constituyente le concede trato especial señalando en el artículo 44 de la propia Constitución Federal: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos...”

Por su parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, en el artículo 2º confirma lo que la Constitución Federal: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones...” De esta manera, estamos en condiciones de establecer categóricamente que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio como cualquier otro estado que conforma la república mexicana..

2.3. Personalidad jurídica del Distrito Federal.

El Distrito Federal al ser considerado por la Constitución en el artículo 122 y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el artículo 2º, como entidad federativa es natural consecuencia, que tenga una personalidad jurídica propia y régimen patrimonial. Los investigadores de derecho administrativo señalan que la personalidad jurídica se manifiesta: “...como persona jurídica, cuya actuación es la manifestación de un poder que el pueblo le ha otorgado, a la vez que se somete al Derecho...”¹¹ De esta manera, el Distrito Federal como persona jurídica colectiva de derecho público quiere decir, que es susceptible de tener derechos y adquirir

¹¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso*. 2ª edición. Porrúa. México 1997, p. 41

obligaciones, por lo que se ve sometido al orden jurídico vigente que le ha sido impuesto.

En este sentido, el Distrito Federal como sujeto de derecho y obligaciones necesariamente cuenta con atribuciones de persona moral: nombre que lo hace diferenciable de cualquier otro; un patrimonio consistente en toda clase bienes o derechos valuables pecuniariamente; un domicilio en los que se asientan los órganos administrativos y de representación; un ámbito jurídico donde despliega toda su actividad; un orden jurídico que regula sus actividades, funciones y atribuciones; un objeto consistente en los fines que señala el ordenamiento jurídico; órganos legitimados para ejecutar las actividades, y; por último también tiene fines a los que pretende acceder.

Algunas teorías pretenden sustentar una doble personalidad del Estado, una de derecho público cuando actúa como poder soberano y otra de derecho privado cuando actúa como sujeto titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial. Actualmente esta teoría se encuentra rebasada en virtud de que no es posible desmembrar tal atributo, porque la personalidad jurídica es necesariamente una para todos los casos.

El ordenamiento jurídico reconoce la personalidad jurídica del Distrito Federal y se encuentra plasmando como ya se estableció en la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Pero además, también se encuentra reconocida en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en el artículo 8º que señala: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos..." . De esta manera, el Distrito Federal se presenta ante nosotros con una personalidad jurídica colectiva para ser sujeto de derechos y obligaciones, asentado dentro de un territorio como limite en que se manifiesta su orden jurídico y con

órganos de gobierno y administrativos que persiguen los fines que pretende el ordenamiento jurídico con miras en la satisfacción del interés general.

2.4. Elementos del Distrito Federal.

El Distrito Federal al igual que cualquier otra entidad federativa tiene elementos que le son indispensables para su vida y desarrollo, elementos que el teórico estadista alemán Georg Jellinek, describe en su célebre definición del estado haciendo al mismo tiempo una clara alusión de los elementos que lo componen "... el Estado es una unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio."¹² Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero, enseña, que al igual que cualquier entidad federativa, el Distrito Federal "... tiene territorio, población, orden jurídico y gobierno..."¹³

- a) Una población, considerada como grupo de seres humanos organizados en torno al propio Distrito Federal. Los artículos 5 y 6 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, distingue tres categorías tres categorías: habitantes, vecinos y ciudadanos. El Título Segundo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se dedica a establecer las diferencias entre habitantes y ciudadanos del Distrito Federal y así como sus derechos y obligaciones.
- b) Un territorio, como espacio vital de la población donde se ejerce soberanía y como límite también de aplicación a sus normas jurídicas internas. Por su parte, el artículo 9º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala los límites de territorio del Distrito Federal .

¹² JELLINEK, George. *Teoría General del Estado*. 1ª edición. Continental S.A. México 1956, p. 145.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *op cit.* , p. 297.

- c) Gobierno con capacidad de imponer su propia voluntad a si mismo y a los demás, actuando concretamente para alcanzar determinados fines. El artículo 7º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, determina "El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local...", y;
- d) Orden jurídico manifestándose como conjunto de normas de carácter obligatorio que regulan la conducta de los hombres y del Estado mismo. Para el caso del Distrito Federal lo constituyen todas las leyes ordinarias, reglamentos, programas y planes de aplicación interna.

Existe un quinto elemento llamado "soberanía" que dentro del estado mexicano según los artículos 39 y 41 reside esencial y originariamente en el pueblo y ejercida por medio del Congreso de la Unión, en los casos de competencia de éstos y de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de los Estados. Históricamente la soberanía es concepto difundido después de la guerra de Westfalia en 1648 y que es utilizado para identificar, dice, el maestro Miguel Acosta Romero, "... al poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de los fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro limite el poder estatal, asimismo la soberanía implica la igualdad de todos los estados." ¹⁴ De esta manera, no podemos identificar a la soberanía en el Distrito Federal porque ni siquiera tiene constitución propia y aún depende en gran medida de los poderes federales, pero podemos señalar que con las reformas democráticas experimentadas en el Distrito Federal, ha ido ganado autonomía en algunos sectores de su organización, facultades y fines que se plasman dentro de orden jurídico interno.

¹⁴ Ibidem, p. 51.

3. EL DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL.

3.1. Concepto de desarrollo urbano.

El vocablo "desarrollo" indica el sociólogo Mariano Amaya Serrano, se empezó a utilizar principalmente a partir de la mitad de siglo pasado para designar a dos categorías de países: los desarrollados y subdesarrollados. En un principio tomando como base de comparación la escala de aplicación de la técnica a los diferentes aspectos de la producción. Posteriormente se aplicaron otros parámetros como la ilustración porcentual del pueblo, las calorías consumidas en la dieta alimenticia, la mortalidad infantil, la distribución del producto nacional bruto entre los ciudadanos entre otros.¹⁵ El término también es ocupado por estudiosos del medio ambiente según explica, el español Domingo Gómez Orea "... (los desarrollados) ponen acento en la preservación y conservación de los recursos naturales y el mantenimiento de los niveles bajo de contaminación; para los segundos (subdesarrollados) la preocupación se orienta más hacia un máximo de aprovechamiento de los recursos naturales que permita la satisfacción de necesidades básicas de la población." ¹⁶

Sin embargo, debemos entender por desarrollo un proceso integral de las tareas del estado en el que la administración pública juega un papel importante en la formulación de las directrices que formaran el campo de acción de los órganos de gobierno con el fin principal de alcanzar una mejor calidad de vida de los habitantes en este caso de la Ciudad de México .

Por otro lado, el término "urbano" es patentizado y utilizado preferentemente por la ciencia de la Sociología. Dicho término ha ocupado innumerables páginas de libros de autores como Max Weber, Karl Marx y Emile Durkheim. Dentro del campo de la Sociología el término "urbano" ha servido principalmente para desentrañar la naturaleza de los asentamientos humanos y el

¹⁵ Cfr. AMAYA SERRANO, Mariano. *Sociología General*. 1ª edición. McGraw-Hill. México 1988, p. 146.

¹⁶ GÓMEZ OREA, Domingo. *El Medio Físico y la Planificación*. 2ª edición. CIFCA. Madrid 1980, p. 20.

papel de las ciudades en el surgimiento del capitalismo. En este sentido, el francés Manuel Castells, explica que "... la acepción culturalista de urbanización se basa en un supuesto previo; la correspondencia entre un determinado tipo de producción (definido esencialmente por la actividad industrial), un sistema de valores (el modernismo) y una forma particular de asentamiento espacial, la ciudad, cuyas características decisivas son: la dimensión y la densidad."¹⁷

De esta manera, podemos observar que el vocablo "urbano" se utiliza para designar preferentemente un término ocupacional de un territorio por un pueblo del que resulta una aglomeración producto de una concentración y densidad elevada en la que se explica una diferencia funcional y social del individuo cada vez mayor, mismo que requiere múltiples servicios, infraestructura y equipamiento de la ciudad.

En este sentido, el desarrollo urbano en el campo de la ciencia del derecho, lo debemos entender, dice, el teórico urbanista Jean Lojkine, como aquel: "... conjunto de mecanismos jurídicos y financieros por mediación de los cuales ha intervenido el aparato de Estado y las actividades locales en la organización del espacio..."¹⁸ Por su parte, el legislador del Distrito Federal, ofrece un concepto de desarrollo urbano en un glosario de términos aplicados a la Ley de Desarrollo Urbano, identificándolo como "... proceso, que mediante la aplicación de normas, principios y técnicas de la planeación hace posible la elevación de la calidad de vida de los integrantes de la ciudad, utilizando el ordenamiento territorial; la determinación de los usos del suelo y la asignación de los recursos fiscales; la promoción de la inversión pública, privada y social; la mejora en los servicios públicos, el mantenimiento de una eficaz infraestructura urbana y su ampliación a la demanda; la conservación de los centros históricos, artísticos y culturales; a la participación de los ciudadanos en la planeación y administración de la ciudad y la previsión del futuro mediante la participación democrática."¹⁹

¹⁷ CASTELLS, Manuel. *op.cit.*, p. 16.

¹⁸ LOJKINE, Jean. *El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*. 1ª ed. Siglo XXI. México 1979, p.173.

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*. Segunda Sección . 25 de abril de 1997, p. 110.

En el plano jurídico administrativo, el maestro Alfonso Nava Negrete, señala que las normas de urbanismo son normas técnicas que se encuentran en boga actualmente dentro de la legislación administrativa, influenciando de manera directa a instituciones de carácter civil como lo es la propiedad privada imponiéndole profundas limitantes. Y por otro lado, dichas normas se encuentran caracterizadas por ser normas de carácter técnico que deben reunir ciertos bienes o servicios, por lo que no son verdaderas normas de conducta; su normatividad está más bien en la obligatoriedad que les dan esas leyes.²⁰

Estamos ahora en condiciones de establecer que el desarrollo urbano se presenta como la planificación mediante documentos jurídicos de urbanismo y que regula ampliamente al conjunto de opciones espaciales con las normas de ocupación y construcción que se conjuntan en la denominada planeación urbana basado en el constante mejoramiento integral del nivel de vida de los habitantes del Distrito Federal.

3.2. El Desarrollo Urbano en México.

En México existen tres niveles de gobierno el federal, local y municipal. Los tres participan de facultades para ejercer dentro de sus respectivas atribuciones que el ordenamiento jurídico les otorga una competencia para conocer del desarrollo urbano. En el plano federal existe una concurrencia de intereses con la ordenación urbana y territorial de los estado mediante la función legislativa. El maestro Gabino Fraga, señala que la función legislativa es aquella, que refiere, a "...la reglamentación de las actividades de los particulares, la función legislativa constituye el medio de realizar esa regulación, puesto que ella se hace por normas generales de derecho."²¹

²⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. 1ª edición. Fondo de Cultura Económica. México 1995, p. 31 y 69.

²¹ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 32 a edición. Porrúa. México 1993, p. 26.

La determinación de la concurrencia de competencia del poder legislativo federal en materia de desarrollo urbano con la de los estados se localiza en la fracción XXIX del inciso C, artículo 73: "El Congreso tiene facultad: Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 27 de esta Constitución." Esta atribución concurrente se materializa con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos que es la encargada de regular el desarrollo urbano en materia federal. Esta clase de competencia concurrente, señala el investigador español Tomás Ramón Fernández, significa "... que la Constitución reconoce al Estado, una competencia, si no exclusiva, si concurrente e, incluso, preponderante tanto en el plano de la legislación, como en el de la ejecución."²²

Por su parte, el ejecutivo federal por su parte materializa su competencia concurrente en materia de desarrollo urbano principalmente en la elaboración de planes, programas y su ejecución a nivel de la federación. Así la competencia del ejecutivo federal se encuentra constitucionalmente de manera general en la fracción I del artículo 89 que establece: "Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia." También podemos señalar que la participación de la función administrativa federal en el proceso de desarrollo urbano, implica, dicen, los investigadores Elsa Laurelli y Pedro Pérez "... tres niveles funcionales diferentes que implican, a su vez las formas de organización institucional: 1) nivel normativo, 2) nivel de instrumentación y 3) nivel de seguimiento y control."²³ Si bien las legislaturas de los estados pertenecientes a la federación pueden encontrar implícitamente su competencia en base fracción XXIX del inciso C,

²² RAMON FERNANDEZ, Tomás. *Manual de Derecho Urbanístico*. 9ª edición. Abella. Madrid 1992, p. 38

²³ LEFF, Enrique. *Medio Ambiente y Desarrollo en México*. Vol II. 1ª edición . Miguel Angel Pomúa. México 1990, p. 735.

artículo 73, por presumir una concurrencia en materia de desarrollo urbano entre la federación y los estados, la competencia de los gobiernos estatales se encuentra en el artículo 124 de la Constitución Federal, que establece genéricamente: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados." Aplicando los dos anteriores preceptos necesariamente debemos establecer que entre los tres niveles de gobierno existe una concurrencia en la competencia para legislar y ejecutar las leyes en materia de desarrollo urbano.

La competencia municipal en materia de desarrollo urbano se viene gestando desde la reforma constitucional de fecha 3 de febrero de 1983, al artículo 115 de la Constitución Federal, en donde se perfilaron nuevas conductas y directrices para la descentralización política y administrativa, otorgando expresamente al municipio facultades claves en la ordenación de su respectivo territorio urbano: "... formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, municipal; participaran en la creación y administración de las reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participaran en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarios." En síntesis, se observa que en materia de desarrollo urbano nuestro país despliega su actividad preponderantemente mediante las funciones legislativa y administrativa en los tres niveles de gobierno, dejando espacio para la actuación del jurisdiccional para el caso de controversia entre el estado y los particulares en la aplicación de las normas de desarrollo urbano que expidan las anteriores. Resulta entonces obvia la competencia en la materia de desarrollo urbano en los tres niveles de gobierno, competencia que identifica el maestro Rafael Martínez Morales, desde el punto de vista jurídico como aquella que "... tiene su expresión más técnica en el desarrollo de la actividad jurisdiccional... sin

embargo, su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indudablemente, deriva de nuestra constitución como un requisito de validez y eficacia de éstos (artículo 14 constitucional) el cual consiste en que todo órgano que emita actos deberá estar autorizado para ello por la ley, es decir, deberá ser competente.²⁴ De esta manera, se sostiene que los órganos de la federación y de los estados tienen competencia para conocer del desarrollo urbano, debiendo cumplir desde luego con lo ordenado en el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

3.3. El Distrito Federal y su desarrollo urbano.

El órgano legislativo local del Distrito Federal se denomina Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que puede legislar en materia de desarrollo urbano según dispone la Base Primera, fracción V, inciso j) del artículo 122 de la Constitución Federal: "La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tendrá las siguientes facultades: ... j) Legislar en materia de planeación de desarrollo; en desarrollo urbano particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas; tránsito y estacionamientos..." Por su parte, la fracción XIV del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, refrenda lo que la Constitución, al señalar que la Asamblea Legislativa tiene como atribución: " legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos..." Lo mismo sucede con el artículo 9º de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada el 7 de febrero de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, que establece mas detalladamente que la Asamblea Legislativa es competente para:

- I. Aprobar los programas y modificaciones;

²⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael. *op. cit.*, p. 43.

- II. Remitir los programas al Jefe de Gobierno del Distrito federal, para su promulgación e inscripción en los registros, y
- III. Participar en las comisiones de conurbación.

La función administrativa en el Distrito Federal es ejercida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quién tendrá las facultades que señala la Base Segunda fracción II incisos a y b del artículo 122 de la Constitución Política: "Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias" "Promulgar, publicar y ejecutar la leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia, mediante a expedición de reglamentos, decretos y acuerdos". Específicamente en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en la fracción XXVI, señala: "Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes."

3.4. Administración pública y desarrollo urbano en el Distrito Federal.

En general la actividad desplegada por el Distrito Federal en materia de desarrollo urbano es como la de cualquier otra entidad federativa. El maestro Gabino Fraga, enseña que la actividad estatal, es: "...el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga." ²⁵ En este mismo sentido, el maestro Miguel Acosta Romero, señala, que por actividad estatal, se entiende "... concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del poder u órgano que la realice." ²⁶ De esta manera, el Distrito Federal al ser una realidad jurídica, política y social, constituye asimismo un conjunto de actos materiales y jurídicos cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política para alcanzar sus propios fines.

²⁵ FRAGA, Gabino. *op. cit.*, p. 13.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *op. cit.*, p. 355.

Por lo que respecta a la actividad de la Administración Pública, el maestro Andrés Serra Rojas, señala que se trata de: "... un conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación."²⁷ En pocas palabras también puede señalarse que la Administración Pública es una herramienta de trabajo al servicio de los fines políticos y los cambios o reformas. Así de esta manera vemos que la actividad de la Administración Pública del Distrito Federal ha corrido paralelamente al crecimiento de las tareas que viene asumiendo el Estado. Dentro de los factores principales que han impulsado su mayor intervención destaca el crecimiento de la población y su concentración excesiva en los centros urbanos.

Los lineamientos de intervención de parte de la Administración Pública del Distrito Federal en la cuestión urbana en la ciudad de México se encuentra plasmada en varios documentos jurídicos federales y locales, empezando desde luego por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Asentamientos Humanos, Ley Agraria, Ley de Planeación, Ley General de Equilibrio Ecológico y Medio Ambiente principalmente, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Código Civil y Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, entre otras. También debemos destacar que la actividad de la Administración Pública en materia de desarrollo urbano, también se materializa de acuerdo a bases programáticas como Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Sistema Nacional de Planeación y el Plan de la 100 Ciudades que desde la creación de la Secretaría de Desarrollo Social ha sido la línea central en materia de Desarrollo Urbano en el plano federal. En el distrito Federal las bases programáticas se encuentran en el Programa General para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1995-2000, Programas Delegacionales y Programas Parciales.

²⁷ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. 8ª edición. Porrúa. México 1977, p. 78.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señala en los artículos 2º y 4º "La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal..." y "El Jefe del Distrito Federal será titular de la administración pública del Distrito Federal y le corresponde originalmente todas las facultades establecidas en esta ley..." De esta manera, la ley distingue a tres formas que adquiere la administración pública del Distrito Federal y la titularidad original de esas facultades. Las tres formas que revisten a la Administración Pública, son:

- 1 Centralización: Los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo.
- 2 Desconcentración: los entes guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica.
- 3 Paraestatal: corresponde a la forma llamada en doctrina, descentralización. Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto...²⁸

Las atribuciones que se reciben por parte del ordenamiento jurídico positivo, cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de desarrollo urbano, señala, el maestro Jorge Olivera Toro, son la actividad de policía, fomento y servicio público.²⁹ Por su parte, el maestro Gabino Fraga señala que dichas formas se llaman atribuciones y que se encuentran diseminadas por todo el ordenamiento jurídico dividiéndose en: a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) atribuciones del Estado para fomentar, limitar y vigilar la actividad privada; c) Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.³⁰ A las anteriores habrá que añadirse la creación y la gestión de servicios públicos y el contencioso administrativo.

²⁸ MARTINEZ MORALES, Rafael. *op. cit.*, p. 56 y 57.

²⁹ Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 5ª edición. Porrúa. México 1988, p. 57 y sig.

³⁰ Cfr. FRAGA, Gabino. *op. cit.*, p. 13 a 20.

Son atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda como órgano centralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, señala, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal:

"Artículo 24.- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda corresponde el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
 - II. Formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
 - III. Elaborar y someter a la consideración del Jefe de Gobierno, los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano;
 - IV. Intervenir en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en la modificación del Programa General y de los Programas Delegacionales y Parciales;
 - V. Prestar a las Delegaciones del Distrito Federal cuando así lo soliciten la asesoría y el apoyo técnico necesario para la ejecución de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano;
 - VI. Fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana;
 - VII. Coordinar la integración al Programa General de Desarrollo Urbano de los programas delegacionales, parciales y sectoriales, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados;
 - VIII. Realizar y desarrollar los proyectos urbanos de ingeniería y arquitectura, así como algunos proyectos seleccionados de conjuntos arquitectónicos específicos;
 - IX. Normar y proyectar conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia;
-

- X. Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permiso, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos al uso del suelo;
- XI. Proponer las expropiaciones y ocupaciones por causa de utilidad pública;
- XII. Estudiar, evaluar y proponer la adquisición de las reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano, con base en un programa de corto, mediano y largo plazo, así como dictaminar la desincorporación de inmuebles del patrimonio del Distrito Federal;
- XIII. Diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano en general, así como determinar y efectuar el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por interés público;
- XIV. Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, el equipamiento, servicios y la instrumentación de los programas que se deriven del Programa General de Desarrollo Urbano para un mejor funcionamiento de la ciudad;
- XV. Coordinar las actividades de las comisiones de límites y nomenclatura del Distrito Federal;
- XVI. Registrar y supervisar las actividades de los peritos y directores responsables de obras, así como coordinar sus comisiones;
- XVII. Autorizar y vigilar los trabajos de explotación de yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla; revocar las autorizaciones, cuando los particulares no cumplan las disposiciones legales y administrativas aplicables, así como rehabilitar las zonas minadas para el desarrollo urbano;
- XVIII. Formular, promover y coordinar la gestión y ejecución de los programas de vivienda en el Distrito Federal;
- XIX. Revisar y determinar los estudios de impacto urbano, y tomando como base los dictámenes de impacto ambiental que emita la Secretaría del Medio Ambiente, expedir y revocar en su caso, las licencias de uso del suelo, cuando se trate de obras de impacto urbano y ambiental, y
- XX. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.*

Por otra parte, como autoridad en materia de desarrollo urbano la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, tendrá las siguientes atribuciones además de la que le confiere la Ley Orgánica, señala la propia Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal:

Artículo 11. Son atribuciones de la Secretaría, además de las que le confiere la Ley Orgánica, las siguientes:

I. Vigilar la congruencia de los proyectos de los programas con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

II. Realizar los estudios previos y los proyectos de los programas, así como sus proyectos de modificación;

III. Efectuar la consulta pública prevista en el procedimiento de elaboración de los programas;

IV. Revisar los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación, así como sus proyectos de modificación, que le remitan los consejos de ciudadanos, para su congruencia con el Programa General;

V. Revisar y adecuar los proyectos de los programas que sean desechados, total o parcialmente, por la Asamblea;

VI. Enviar los anteproyectos de los programas, así como sus anteproyectos de modificación, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

VII. Asesorar y supervisar a las delegaciones en la expedición de los actos administrativos previstos en esta Ley, para vigilar el exacto cumplimiento de los programas, emitiendo para tal efecto los dictámenes, circulares, recomendaciones, revisiones, revocaciones o resoluciones necesarias de conformidad con las disposiciones de esta Ley y su Reglamento;

VIII. Realizar los actos administrativos que, en materia de ordenamiento territorial del desarrollo urbano, le delegue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; incluyendo lo relativo a las autorizaciones de los trámites relacionados con la inscripción de vías públicas y derechos públicos de paso, de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley, su reglamentación, los programas y el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal;

IX. Autorizar las transferencias de potencialidad entre inmuebles, respetando los establecidos en los programas;

X. Integrar y operar el sistema de información y evaluación de los programas;

XI. Refrendar y ejecutar los convenios relacionados con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que celebre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

- XII. Desarrollar y difundir estudios, diagnósticos y prospectivas en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial;
- XIII. Emitir opiniones técnicas o dictámenes en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial;
- XIV. Autorizar a las personas físicas o morales que puedan llevar a cabo los estudios de impacto urbano y ambiental; en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente;
- XV. Revisar y dictaminar los estudios de impacto urbano, y tomando como base los dictámenes de impacto ambiental que emita la Secretaría del Medio Ambiente y en coordinación con otras dependencias competentes. Expedir en su caso, las licencias de uso de suelo, cuando sean obras que por su magnitud y características produzcan impacto urbano y ambiental;
- XVI. Solicitar a la autoridad competente para que determine y ejecute las medidas de seguridad que correspondan;
- XVII. Estudiar y proponer nuevos instrumentos de planeación, ejecución, control y fomento del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial;
- XVIII. Emitir por conducto del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, las certificaciones de zonificación, transferencia de potencial de desarrollo y del uso de suelo por derechos adquiridos;
- XIX. Elaborar los lineamientos y políticas para la protección, conservación y consolidación del paisaje, de la imagen urbana y del patrimonio cultural urbano y para anuncios y publicidad exterior;
- XX. Solicitar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal el apoyo para integrar el sistema de información y evaluación de los programas;
- XXI. Tener a su cargo el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano en el que deberán inscribirse éstos, así como aquellos actos o resoluciones que establezcan esta Ley y su reglamento;
- XXII. Coordinarse con la Secretaría del Medio Ambiente, con objeto de preservar y restaurar los recursos naturales, así como prevenir y controlar la contaminación, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
- XXIII. Coordinarse con las dependencias y entidades federales competentes, con objeto de preservar y restaurar los bienes que constituyan el patrimonio arqueológico, histórico, artístico o cultural del Distrito Federal;

XXIV. Presentar a la Asamblea los informes trimestrales del avance cualitativo del Programa General;

XXV. Enviar a la Asamblea los acuerdos que dicte en la materia de esta Ley;

XXVI. Coordinarse con la Secretaría de Gobierno, con el objeto de incluir criterios de protección civil destacando la constante prevención-mitigación y la variable riesgo-vulnerabilidad; y

XXVII. Interpretar y aplicar para efectos administrativos las disposiciones de esta Ley, así como las de los programas, emitiendo para tal efecto los dictámenes, circulares y recomendaciones necesarias; siempre y cuando no contravenga lo dispuesto en los ordenamientos citados.

XXVIII. Ejercer las demás atribuciones que le otorguen las disposiciones aplicables o que le delegue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Las delegaciones del Distrito Federal como órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, según el artículo 12 de la Ley de Desarrollo urbano del Distrito Federal, tienen las siguientes atribuciones:

Artículo 12. Los delegados del Distrito Federal tienen las siguientes atribuciones:

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

II. Recibir las solicitudes de modificación o cancelación de los programas delegacionales y de los programas parciales que prevén los artículos 26, fracción III y 74, de esta Ley y remitirlas al órgano de representación vecinal que establezca la Ley de Participación Ciudadana para su aprobación preliminar;

III. Vigilar el cumplimiento de los programas dentro del ámbito de su delegación;

IV. Expedir licencias y permisos en su delegación, en el ámbito de esta Ley, de su reglamento y de los programas;

V. Expedir las licencias de uso de suelo, con excepción de las que se refieran a obras de impacto urbano y ambiental;

VI. Promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales y parciales;

VII. Aplicar las sanciones previstas en esta Ley y sus reglamentos;

VIII. Solicitar a la autoridad competente para que determine y ejecute las medidas de seguridad que correspondan; y

IX. Ejercer las demás atribuciones que le otorgue esta Ley.

3.5. Principios rectores del desarrollo urbano.

La actividad del Distrito Federal a través de la Administración Pública y su titular se orienta conforme a los criterios filosóficos o ideología predominante. En este sentido, dice, el catedrático Jorge Fernández Ruiz, la ideología "... habrá de influir poderosamente en la definición de las tareas que deben realizarse conforme al ordenamiento jurídico imperante en cada ente estatal."³¹ De esta manera, la actividad de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de desarrollo urbano se da dentro del contexto del Estado Social de Derecho que algunos investigadores identifican como "...aquel que corrige al individualismo mediante una actividad estatal más participativa...deja de ser un Estado abstencionista para convertirse en uno intervencionista puesto que asume la tarea de llevar a cabo una política económica y social planificadora y socializante y en consecuencia, ahora debe actuar a favor de los gobernados, especialmente para los más necesitados...se trata de satisfacer un interés social colectivo que el Estado deberá atender a favor de la colectividad."³² Las normas que integran la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, señala el artículo 1º, son de orden público e interés social. Además señala también dentro del artículo 2º, que perseguirá elevar la calidad de vida de sus habitantes a través de:

Artículo 2. La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de:

"1. La planeación del funcionamiento ordenado y regular de los servicios públicos y del acceso a los satisfactores económicos, culturales, recreativos y turísticos, que permitan a los habitantes del Distrito Federal ejercer su derecho a una vida segura, productiva y sana;

³¹ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo. Servicios Públicos*. 1ª edición. Porrúa, México 1995, p. 73.

³² DELGADILLO GUTIERREZ, Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *op cit.* p.13

- II. El incremento de la función social de los elementos susceptibles de apropiación y la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano;
- III. La regulación del mercado inmobiliario evitando la apropiación indebida, de inmuebles destinados a la vivienda de interés social y popular, y a los servicios y equipamiento; así como la destrucción de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas donde éstos se encuentran, en coordinación con los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y Nacional de Bellas Artes, de conformidad con la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; así como del patrimonio cultural urbano, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y promoviendo zonas para el desarrollo económico;
- IV. La distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como la distribución equilibrada de los mismos en el Distrito Federal;
- V. Propiciar el arraigo de la población y redensificación en las delegaciones centrales del Distrito Federal, y la disminución del proceso de migración hacia los municipios metropolitanos de las entidades federativas vecinas;
- VI. Evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y en las áreas de conservación;
- VII. Optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo;
- VIII. Aprovechar de manera más eficiente, en beneficio de la población urbana y rural, la infraestructura, equipamiento y servicios, procurando la optimización de aquellos y de las estructuras físicas de la ciudad;
- IX. La conservación del medio natural, de la flora y fauna silvestres en el territorio del Distrito Federal; la restauración de la salubridad de la atmósfera, del agua, del suelo y el subsuelo; la adecuada interrelación de la naturaleza con los centros de población y la posibilidad de su aprovechamiento y disfrute por los habitantes;
- X. La protección, la conservación, la restauración y la consolidación de la fisonomía propia e imagen urbana y de su patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural; incluyendo aquellos elementos que sin estar formalmente catalogados merezcan tutela en su conservación y consolidación, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 fracción V de esta Ley;
- III. (sic) La coordinación de acciones con entidades y dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios conurbados; así como la concertación de acciones con los particulares y las organizaciones privadas y sociales;

XII. El mejoramiento de las zonas habitacionales deterioradas física o funcionalmente, donde habita población de bajos ingresos; y

XIII. La desconcentración de las acciones de la Administración Pública del Distrito Federal, así como la coordinación de las acciones administrativas en el ámbito de la planeación del desarrollo urbano y del territorio.

Los programas deberán prever las medidas y acciones para lograr los objetivos anteriores.”

Por su parte, el Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia Federal, en su artículo 830, recoge un principio dentro de la propiedad que es conocido, dice, el investigador español Fernando Garrido Faya, como el principio de la función social de la propiedad.³³

“Artículo 830.- El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes ”.

Existe también en el desarrollo urbano el principio de la rectoría en el desarrollo económico nacional y la planeación democrática previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25 y 26 respectivamente, que desde su instauración introdujeron cambios significativos en el desarrollo y planeación urbana en México. La rectoría que señala el artículo 25 constitucional como figura que se incorpora junto a otras reformas a los artículos 26 y 27, se denominan en su conjunto “Rectoría del Desarrollo Nacional” que esta íntimamente vinculado a la atribución del Estado en la intervención en la economía, sin embargo también es aplicable en el desarrollo urbano a nivel federal y local.

Los anteriores principios aunados a lo que se considera como el eje central del desarrollo urbano mismo que se encuentra plasmado en el artículo 27 constitucional, señalando que dicho desarrollo se verá mediatizado con intervención del Estado y planeamiento un democrático. El investigador español Mariano Baena de Alcazar, señala que la planificación, es “... una idea metajurídica – que significa -

³³ Cfr. GARRIDO FAYA, Fernando. *Traatado de Derecho Administrativo*. Vol . II. 10ª edición. Tecnos. Madrid 1992, pp. 204 y 205.

una serie de medidas encaminadas a conseguir un fin único pero desde el punto jurídico formal no se diferencia de otras medidas legislativas...³⁴ Por su parte el investigador español José María Boquera Oliver, señala que el contenido de los planes, son un " conjunto coherente de objetivos y medios. Las leyes de planes determina objetivos a alcanzar y preparan los medios necesarios para lograrlos...³⁵ De esta manera, el Estado puede desplegar toda su actividad, tendiente a la regulación de la actividad económica de los particulares; la creación de la tutela de los derechos sociales, el régimen de propiedad; el régimen de las entidades paraestatales y, finalmente, la existencia de un sistema nacional de planeación. Será democrática porque intervienen en la formación de los planes y programas los sectores publico, privado y social.

La planeación democrática como instrumento de la Administración Pública para alcanzar los objetivos es regulada por el legislador con la creación de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983, que en el artículo 21, reserva la categoría de plan al Plan Nacional de Desarrollo y por consecuencia estableciera que las dependencias del ejecutivo federal formularán programas sectoriales que debían sujetarse a las previsiones generales de Plan Nacional de Desarrollo. El actual Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, señala dos objetivos con respecto al desarrollo urbano: "En primer lugar propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello. En segundo lugar, inducir el crecimiento de las Ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes del desarrollo urbano y bajo los principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población"³⁶ Así, también dentro del plano federal la directriz del desarrollo urbano se encuentra en el Programa de las 100 ciudades que desde la creación de la Secretaría de Desarrollo Social a sido la línea central de desarrollo urbano,

³⁴ BAENA DE ALCAZAR, Mariano. *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*. 1ª edición. Tecnos. Madrid 1966, p. 140.

³⁵ BOQUERA OLIVER, José María. *Derecho administrativo*. 10ª edición. Civitas. Madrid 1996, p. 150

³⁶ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 - 2000. SHCP. México 1995, p.108

concebida como una estrategia concertada para el respeto del uso del suelo, al menos en 100 ciudades, con un esfuerzo coordinado para la actualización de todos los planes de desarrollo urbano de esos centros de población y conseguir su vigencia legal. Por otra parte, casi todas las acciones de programa de la 100 ciudades han sido descentralizadas como lo establece la propia ley.³⁷

En el contexto del Distrito Federal existe también el principio de planeación democrática derivado del artículo 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en donde establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, formulará de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y someterá a aprobación de la Asamblea Legislativa los Programas de Desarrollo Urbano. Dicho programa fue aprobado por la Asamblea Legislativa el día 30 de abril de 1996 y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de julio de ese mismo año. Por lo que respecta a la forma democrática de la planeación en el desarrollo urbano, se concretiza en los procedimientos de tramitación de los programas general y parcial, que establece el artículo 23 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal:

***Artículo 23.** La elaboración, aprobación e inscripción del Programa General y de los programas parciales que comprendan, en parte o totalmente, a más de una delegación, así como sus modificaciones, se sujetará, al siguiente procedimiento:

I. La Secretaría publicará el aviso del inicio del proceso de elaboración del programa o de sus modificaciones, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, por una vez;

II. La Secretaría (sic) procederá a elaborar el proyecto del programa o de sus modificaciones en los casos a que se refiere el artículo 26, fracción III de esta Ley;

III. Una vez que haya sido integrado el proyecto, la Secretaría publicará, por una vez, el aviso de que se inicia la consulta pública, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, de acuerdo con las siguientes bases:

³⁷ Cfr. OSWALD SPRING, Ursula y Coa. *Retos de la Ecología en México*. 1ª edición. Miguel Angel Porrúa. Mexico 1994, p. 157 a 162.

- a) En las publicaciones se indicará el plazo de la consulta pública, así como el lugar y la fecha de la o de las audiencias públicas que se llevarán a cabo en ese periodo;
- b) En la audiencia o audiencias los interesados pueden presentar por escrito los planteamientos que consideren respecto al proyecto del programa o de sus modificaciones;
- c) Los planteamientos que hayan sido formulados por escrito y que hayan sido considerados improcedentes, deberán dictaminarse por escrito; y
- d) El dictamen a que se refiere el inciso anterior, estará a consulta de los interesados, en las oficinas de la Secretaría.
- IV. Una vez que termine el plazo de consulta pública, la Secretaría incorporará al proyecto las observaciones que considere procedentes;
- V. La Secretaría, una vez concluida la etapa anterior, remitirá el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; adjuntando las opiniones y dictámenes de las dependencias de la administración pública y comités vecinales consultados; así como, los resultados de la consulta pública, según el caso.
- VI. Si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no tuviere observaciones que hacer lo deberá remitir a la Asamblea; adjuntando el expediente que le fué remitido a la Secretaría;
- VII. Si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tuviere observaciones, lo devolverá a la Secretaría;
- VIII. En el caso de la fracción anterior, la Secretaría hará los ajustes procedentes al proyecto y lo volverá a remitir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, continuando el trámite a que se refiere la fracción VI de este artículo;
- IX. Una vez que la Asamblea apruebe el programa lo enviará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para su promulgación;
- X. En el caso de que la Asamblea tuviere observaciones, lo devolverá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con sus observaciones, quien, a su vez, lo enviará al Secretario para que haga los ajustes correspondientes;
- XI. En el caso de la fracción anterior, la Secretaría hará los ajustes procedentes al proyecto y lo volverá a remitir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, continuando el trámite a que se refiere la fracción VI de este artículo;
- XII. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ordenará publicar el programa en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y solicitará, para mayor difusión, su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

XIII Una vez publicado el programa, se inscribirá en el Registro de los Planes y Programas y en el Registro Público de la Propiedad; y

XIV. El programa surtirá efectos al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Los términos en que se lleve a cabo el procedimiento anterior estarán determinados en el reglamento de esta Ley. "

Para la elaboración de los programas delegacionales se estará a lo que dispone el artículo 24 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que señala:

La elaboración, aprobación, inscripción y publicación de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una delegación, así como sus modificaciones, se sujetará, al procedimiento señalado en el artículo anterior, con las siguientes modificaciones:

I. En todas aquellas etapas en que participe la Secretaría, intervendrá el delegado correspondiente conjuntamente con esta dependencia; y

II. El órgano de representación vecinal establecido en la Ley de la materia, participará en la consulta pública, discutirá el proyecto y lo dictaminará en su caso, en términos de la Ley, con antelación a que se lleve a cabo la actividad señalada en la fracción V del artículo anterior, antes de que se remita el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Podemos ahora estar en posibilidad de afirmar que el concepto de desarrollo urbano dentro desde la perspectiva de la función social de la propiedad, rectoría del desarrollo y planeación democrática no ha variado sustancialmente, sino que, solamente considera a la rectoría y planeación como medios para alcanzar los objetivos y metas de la política general del desarrollo urbano del país y especialmente del Distrito Federal.

3.6. Fines del desarrollo urbano en el Distrito Federal.

El Distrito Federal a través de sus órganos de gobierno principalmente mediante la Administración Pública, pretende alcanzar sus fines . Lo anterior porque

el Distrito Federal como persona jurídica colectiva de derecho público ejerce un poder sobre su territorio tratando de alcanzar la realización de ciertas finalidades que son delimitadas por criterios filosóficos del legislador. En el desarrollo urbano del Distrito Federal, se concretiza dentro de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal precisamente en el artículo 2º, que textualmente señala. " La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural..."

Esta elevación de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México significa potencializar la vida dentro de los centros urbanos agregando un "plus" a la vida de los que habitan en el Distrito Federal y que tiene que ver, dice, el investigador Lucio Cabrera Acevedo, en defender la calidad de vida aborda la protección de la atmósfera, del agua, del suelo, etcétera.³⁸

La calidad de vida como fin del desarrollo urbano se pretende alcanzar, por ejemplo con la limitación a la propiedad privada y la planeación. Dichas limitaciones, señala, el teórico argentino, Renato Alessi, no pueden implicar obligaciones positivas para el propietario, sino, únicamente deberes negativos de abstención. Además con dichas limitaciones a la propiedad privada de los particulares tiene el objeto de evitar un daño social o colectivo, procurar la seguridad y sanidad además de tutelar la estética de la ciudad.³⁹

³⁸ CABRERA ACEVEDO, Lucio. *El Derecho de Protección al Ambiente en México*. 1ª edición. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1981, p. 19.

³⁹ Cfr. ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Trad. BUENAVENTURA PELLISE, Prats. T. II. 1ª edición. Bosch. Barcelona 1970,, p 474.

4. MECANISMOS JURIDICOS ADMINISTRATIVOS PARA EL DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.1. La planeación y el ordenamiento.

El desarrollo urbano se alcanza mediante la planeación y ordenamiento del territorio del Distrito Federal que se realiza a través de la intervención de la Administración Pública. Así, los planes de urbanismo, dice, el investigador francés André Laubadere, tienen por objeto "... fijar las reglas generales de afectación y de utilización de las diferentes partes de esa área."⁴⁰ Por su parte, el catedrático español Ramón Martín Mateo, señala que, la ordenación del territorio es "... una síntesis de las demás funciones, en cuanto a que la planificación espacial pretende instaurar un proceso socializado y global de tomas de decisiones sobre el territorio en vez de dejar que estas se adopten aisladamente por los particulares..."⁴¹ La legislación en materia de planificación urbana en el Distrito Federal en particular la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su artículo 1º, señala que, la Ley se caracteriza por fijar las normas básicas para la planeación mediante las cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano. De esta manera, podemos señalar que se trata de una ley marco aplicable a los programas de desarrollo urbano del Distrito Federal.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal como marco general de los programas se caracteriza también por fijar las líneas maestras de la programación del territorio y por remitir a dichos programas la concretización de las mismas. En un nivel inferior de aplicación se sitúan el Reglamento de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Reglamento de Zonificación, Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal. En este sentido, el catedrático español Tomás Ramón Fernández, señala "El bloque normativo primario que sigue siendo de aplicación general y opera a nivel de abstracción y generalidad que es propio

⁴⁰ LAUBADERE, André. *Manuel de Derecho Administrativo*. Trad. Jesús Villamizer. 1ª edición. Temis, Colombia 1984, p. 317.

⁴¹ MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental. Vol. I*. 1ª edición. Trivium. Madrid 1991, p. 228.

tradicionalmente de las normas jurídicas, pero que recibe la necesaria concreción espacial a través de los planes..."⁴²

En el Distrito Federal operan diversos programas aplicables para el desarrollo urbano:

- I. Programa de desarrollo urbano del Distrito Federal.
- II. Programas Delegacionales
- III. Programas Parciales.

El Programa de desarrollo urbano del Distrito Federal, es el marco de referencia para los programas delegacionales y parciales, que debe consignar el complemento a la clasificación del suelo que divide al territorio del Distrito Federal en el suelo urbano y suelo para la conservación, las áreas de actuación donde se aplicarán las políticas, estrategias y líneas de acción.

Los Programas Delegacionales precisan y complementan los supuestos del programa general al interior de cada delegación, para el desarrollo y el ordenamiento territorial del Distrito Federal.

Los Programas Parciales, son aquellos que se utilizan independientemente de la localización territorial, en las áreas de actuación que consignan el Programa General y delegacionales, por medio de ellos se establecen regulaciones específicas a los usos del suelo al interior de sus circunscripciones.

Por otra parte, la elaboración, aprobación, modificación y cancelación del Programa General y de los Programas Parciales se sujetaran a lo previsto por el artículo 23 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Mientras para los Programas Delegacionales y Parciales dentro de una misma demarcación

⁴² RAMON FERNANDEZ, Tomás. *op. cit.*, p. 43.

delegacional se sujetará a lo previsto por el artículo 24 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

4.2. Vigilancia administrativa en materia de desarrollo urbano.

Ante la posibilidad de inobservancia de las normas de desarrollo urbano del Distrito Federal, la administración pública debe ejercer las potestades y atribuciones que tiene para vigilar el cumplimiento de la legislación y reglamentación en materia urbana. Así lo establece la fracción III del artículo 12 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, al señalar, los delegados del Distrito Federal tiene las siguientes atribuciones. "Vigilar el cumplimiento de los programas dentro del ámbito de su delegación"

De esta manera, a través del órgano desconcentrado llamado delegación de debe incoar procedimiento de verificación. El maestro Andrés Serra Rojas, señala, que las normas de procedimiento en estos caso de verificación administrativa tienen una definida finalidad "...la protección del interés general y al mismo tiempo deben respetar los intereses particulares reconocidos en el orden jurídico."⁴³ De esta manera, el procedimiento de verificación de cumplimiento de las normas de desarrollo urbano son de los llamados externos y oficiosos. El maestro Miguel Galindo Camacho, señala, el procedimiento externo es aquel que "... tiene manifestaciones hacia los administrados y que crea, modifica o extingue la esfera jurídica de los particulares."⁴⁴ Y además, se trata de un procedimiento de oficio porque el órgano administrativo lo realiza en cumplimiento de sus facultades y obligaciones, sin que medie petición de parte.

El catedrático español Ramón Martín Mateo, señala "... como corolario las autoridades responsables de la aplicación de los planes habrán de instaurar mecanismos para la vigilancia del cumplimiento de sus prescripciones, adoptando en

⁴³ SERRA ROJAS. Andrés. *op. cit.*, p. 267.

⁴⁴ GALINDO Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo I*. 2ª edición. Porrúa. México 1997, p. 169.

su caso acciones represivas frente a los infractores.”⁴⁵ De esta manera, cuando las autoridades administrativas para vigilar el cumplimiento de la normatividad urbana practiquen una verificación administrativa o visita domiciliaria para cerciorarse que se ha cumplido con la legislación y reglamentación urbana, es necesario que se sujeten a las formalidades prescritas para los cateos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, es decir, emitir un acta de comisión para el verificador adscrito y deberán de levantar un acta en la que señalen en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen suscitado al practicarse la visita ante la presencia de dos testigos.

Para dar cumplimiento al artículo 16 constitucional, es indispensable que en el acta de verificación que se realice con motivo de la visita, se establezcan en forma pormenorizada los datos de la orden que autorizó a practicar esta última, señalando igualmente quién fue la autoridad que la emitió para que así el particular esté en aptitud de determinar si el acto de molestia fue emitido o no por autoridad competente. Para el caso de la visita domiciliaria con motivo de verificación al cumplimiento del ordenamiento urbano, originalmente la autoridad competente es el delegado, sin embargo, por delegación de facultades, el órgano competente para ordenar la visita domiciliaria es el Subdelegado de Obras de la Delegación dónde se debe practicar la visita domiciliaria, según acuerdo publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 12 de febrero de 1996.

El visitador tiene la obligación de asentar en acta de visita de verificación en forma detallada cuáles fueron los medios que utilizó para identificarse ante el visitado, para que a su vez éste se encuentre en la posibilidad de cerciorarse si la persona que practica la verificación, es la misma que se encuentra autorizada para ello. Además dicha visita deberá hacerse ante la presencia de dos testigos propuestos por el visitado o en su rebeldía. Lo anteriormente detallado se encuentra especificado dentro del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito

⁴⁵ MARTÍN MATEO, Ramón *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. 1. 1ª edición. Trivium. Madrid 1991, p. 282.

Federal que derivada de la Ley de Procedimiento Administrativo que regula y sistematiza los actos y procedimientos de las autoridades del Distrito Federal en la verificación, mediante disposiciones que procuran que la actuación de la Administración Pública en esta materia se conduzca con legalidad, agilidad, imparcialidad, honestidad y profesionalismo, de tal manera que se logre brindar certidumbre jurídica a los particulares. En síntesis, el Reglamento de Verificación administrativa del Distrito Federal señala los principios generales y formalidades a que deberán sujetarse las visitas de verificación. Así, la verificación se concibe como una actividad del Estado para cerciorarse de que se cumplen las disposiciones legales y administrativas correspondientes.

4.3. La sanción administrativa.

La resolución y en su caso la sanción administrativa es la culminación del procedimiento de verificación o visita domiciliaria en caso de que exista una infracción a las leyes y reglamentos en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal. En amplio sentido, dice, el catedrático español José Manuel Arredondo Gutiérrez, la infracción urbanística es "...cualquier vulneración a la legalidad urbanística."⁴⁶

En sentido restringido la infracción urbana, el artículo 94 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal señala que " La violación de esta Ley, de su reglamento de los programas, se considera una infracción y trae como consecuencia la imposición de las sanciones, así como la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados." De esta manera las infracciones urbanísticas serán todas aquellas acciones y omisiones que vulneren las prescripciones contenidas en la legislación y planeamientos urbanísticos tipificadas y sancionadas por éstas. De esta manera, existen infracciones materiales producen una transgresión directa a las normas de derecho urbano, se realice o no al amparo de licencia, y ; las infracciones

⁴⁶ ARREDONDO GUTIERREZ, José Manuel. *Las Infracciones Urbanísticas*. 1ª edición. Comares. España 1995, p. 4.

formales consistentes principalmente por la omisión de solicitud previa de licencia fusiones, subdivisiones y relotificaciones. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el artículo 95 prevé como sanciones las siguientes:

- I. La rescisión de convenios;
- II. La suspensión de los trabajos;
- III. La clausura de obra;
- IV. La demolición de construcciones
- V. La intervención administrativa de las empresas.
- VI. La pérdida de los estímulos otorgados.
- VII. La revocación de las licencias y permisos otorgados.
- VIII. Las multas y;
- IX. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, conmutable por multa.

A pesar de que la ley es prolífica en enumerar las sanciones a que se harán acreedores los particulares que vulneren las disposiciones en materia de desarrollo urbano en el Distrito Federal, la misma, es omisa en señalar las hipótesis por las se aplicaran las sanciones previstas en las fracciones I a VII del artículo 95 de la Ley de Desarrollo urbano del Distrito Federal, limitándose únicamente a tipificar la multa en los casos previstos en el artículo 96 de la misma ley.

CAPITULO III.

MARCO CONCEPTUAL DE LA ACCION

1. DEFINICIÓN Y CONCEPTO DE ACCIÓN.

1.1. Definición de acción como concepto no jurídico.

El término acción tiene su origen en el lenguaje común y ordinario. Su empleo se extiende a las más diversas disciplinas extrajurídicas. Pero con independencia de cual sea el área del conocimiento en que sea aplicado dicho término, es siempre una condición subjetiva del ser humano que determina dentro del proceso de la voluntad, la parte dinámica en su tareas sociales.

Planteada de esta manera, la acción se acerca más a un contenido sociológico antes que jurídico normativo, tal circunstancia a llevado a su identificación con el actuar y quehacer social del individuo dentro de la sociedad.

Ante la necesidad de establecer las conexiones y diferencias iniciaremos tratando de explicar los contenidos que puede llegar a tener el concepto de acción a fin de precisar su contenido metalingüístico.

1.2. La acción como concepto filosófico.

Desde la perspectiva filosófica, la acción es cualquier actividad realizada para la consecución de fines determinados. Es también dentro del proceso volitivo, el momento de poner en marcha la voluntad, convirtiéndose así en la parte dinámica con la que cuenta el ser humano para alcanzar objetivos o fines. de otro modo, la voluntad se presentaría tan únicamente como mero propósito o deseo.

El diccionario de filosofía establece la concibe como " 1) Un término de significación muy general que denota cualquier operación considerada a partir del término del cual inicia o comienza la operación misma. En este significado la extensión del término se haya cubierto por la categoría aristotélica del hacer...que

tiene su opuesto en la categoría de padecer o de la afección..."¹ En este sentido, la acción se presenta ante nosotros como un medio o instrumento para alcanzar un fin que denota a la actividad humana dirigida hacia él. La profesora Aurora Amaiz Amigo, señala "...no hay acción, no hay querencia, no hay volución..."² Lo anterior, determina que a la acción precede una actividad de voluntad que implica un raciocinio del ser humano para querer o tener un interés respecto de alguna cosa en particular y poner en movimiento esa voluntad para convertirla en acción, que no es otra cosa que la exteriorización de la voluntad.

1.3. La acción en su significado semántico.

De acuerdo con las acepciones contenidas en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, semánticamente la acción se define como: "Posibilidad o facultad de hacer alguna cosa y especialmente de acometer o defenderse..."³

De tal definición como se puede observar, implica ese momento subjetivo de actividad del individuo que se da en la estructura psicológica con respecto de algo, esto es, que existe una actividad hacia un fin que perseguimos individualmente y que nos importa.

1.4. La acción en el plano etimológico.

En cuanto a su etimología, la palabra acción se integra del vocablo latino actio-onis (acción) del verbo agere (hacer) que significa ~~actuar~~ o realizar una

¹ ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. 2ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México 1991, p. 12.

² ARNAIZ AMIGO, Aurora. *El Estado y sus Fundamentos Institucionales*. Primera edición. Trillas. México 1995, p.195

³ *Real Diccionario de la Lengua Española*, voz: Acción. 3ª acepción; Vigésima Primera edición, Madrid 1956, p. 13.

actividad. Por su parte, el tratadista español Vicente Ruiz Arangio, señala "...el término actio y el verbo agere, no se emplean en el sentido de obrar o hacer alguna cosa, sino en el hecho de representar una pequeña ficción dramática en el teatro."⁴ Sin duda se trata de la definición que tenían los romanos durante el período llamado legis actiones. Pero debemos precisar que la acción en su sentido, etimológico evoca la idea de ejercicio de una potencia para realizar una actividad y que se traduce en el efecto de hacer. Podemos decir que el contenido expresa una estrecha relación de convivencia entre la actividad y el fin deseado por el individuo, lo cual, hace que el interés se mueva y se convierta en acción.

1.5. La acción en el ámbito jurídico.

Para la actuación de los particulares y autoridades existe un viejo apotegma jurídico administrativo, que señala: "*el particular puede realizar cualquier actividad siempre y cuando el ordenamiento jurídico no se lo prohíba; mientras que la autoridad únicamente puede lo que la norma jurídica le permite*". Lo anterior viene a significar que los individuos pueden realizar cualquier conducta siempre y cuando la ley no se los prohíba; esta es la regla general sobre la actividad del particular dentro del Estado de derecho. Sin embargo, podemos observar que este principio de actuación es todavía muy general y abarcaría a todas las acciones de los particulares, por ejemplo: el caminar, dormir, hablar etcétera.

Como hemos visto, no todas las acciones que realiza el ser humano revisten importancia para el ordenamiento jurídico. Por tanto, únicamente será jurídicamente relevante aquella acción que selecciona el redactor original o revisor de la Constitución, como susceptible de atención o protección, consagrándola en la Constitución.

⁴ ARANGIO RUIZ, Vicente. *Las Acciones en el Derecho Privado Romano*. Revista de Derecho Privado. Madrid 1945, p. 17.

Una clase de acción seleccionada y regulada por el legislador es la referente a la forma de administrar justicia. En efecto, el particular se encuentra jurídicamente imposibilitado para hacerse justicia por su propia mano. Debemos entonces plantear a la acción en los términos de un derecho subjetivo público que se ejercita en contra del Estado y que sirve como instrumento o mecanismo que tienen los particulares para acceder a la impartición de la justicia.

A la acción también suele identificársele desde el punto de vista del derecho procesal como un derecho subjetivo material que se trata de hacer valer en un juicio, por eso, se dice en el argot de los tribunales y aun por los mismos jueces al emitir sus sentencias "el actor probó su acción". También a la acción se le considera como sinónimo de la pretensión o reclamación, es decir, lo que pide el actor en su demanda en relación con un bien jurídico que se encuentra protegido, podemos entonces hablar de acción reivindicatoria, acción de condena, acción rescisoria, etc.

En este sentido, la acción se concibe como la exteriorización de la voluntad que sirve de medio para alcanzar los fines en este caso las necesidades del individuo, que se traduce en un bien protector de los intereses del sujeto el cual escoge la actividad que le resulta idónea para alcanzar ese fin o interés.

Una vez establecido el significado de la acción como "no jurídica" determinaremos ahora cuando la acción pasa de su calidad de "elemental" al terreno de lo jurídico adquiriendo el carácter de derecho subjetivo público protegido o instrumento de tutela de los intereses jurídicos dentro de la actividad jurisdiccional.

2. LA DOCTRINA PROCESALISTA DE LA ACCIÓN

2.1. Concepto clásico.

El adjetivo "clásico" aplicado a una institución jurídica como la acción procesal significa que para su correcto estudio e investigación se debe iniciar del modelo original creado por los jurisconsultos romanos. Históricamente los protoconceptos de la acción procesal comienzan a elaborarse en la época del Alejandro Severo quién impulsó a dos de las principales escuelas de la época: la proculeyana y la sabiniana. Dentro de los famosos proculeyanos encontramos a Pegaso, Neracio y Celso. Dentro de la escuela sabiniana destaca Gaius Cassius Longinus.

En tales circunstancias emerge la célebre y clásica definición de "actio" pronunciada por el jurisconsulto romano Celso en su famosa cita: "*nihil aliud est actio quam ius quod sibi debeat iudicio persequendi*", que quiere decir, la acción no es otra cosa que el derecho de perseguir en juicio lo que se nos debe. La "actio" era un límite y un derecho porque cuando un particular que se veía afectado en su derecho o esfera jurídica, no podía hacerse justicia por su propia mano, sino, que debía dirigirse a la autoridad competente para que se reconociera su derecho y sancionar al infractor.

La primera explicación de la definición clásica de la acción se encuentra en "*Las Instituciones de Justiniano.*" El investigador de derecho romano, M. Dupin, señala, que dentro de este texto, "...la "actio" romana es el derecho de perseguir ante el juez lo que se nos debe".⁵ En este sentido, el maestro Sabino Ventura, señala, la "actio" romana puede verse desde dos perspectivas "...la formal y la material. Desde la primera la "actio" es el acto primero del proceso, el que se pone propiamente en marcha al procedimiento hasta lograr que la autoridad le procure satisfacción a su derecho; desde el otro punto de vista, se presenta como un medio

jurídico para obtener el reconocimiento, satisfacción y sanción de un derecho subjetivo de antemano reconocido por la autoridad o bien pedir la protección del magistrado sobre determinada situación de hecho en que el afectado estima encontrarse.”⁶ De lo anterior debemos concluir que el medio principal para ejercer coacción jurídica por un particular en el derecho romano es la “*actio*”; pero, además la “*actio*” es inherente a cualquier derecho subjetivo. Así tenemos que dentro del derecho romano clásico se observa que no únicamente tiene un carácter general, sino, que existen tantas acciones como entidades distintas, con nombres propios constituidas por derechos o relaciones jurídicas.

2.2. Teoría clásica de la acción.

2.2.1. La acción como derecho reaccionando contra su violación. Savigny.

En Alemania en el siglo XIX, se desarrolla la primera teoría acerca de la acción procesal teniendo como fundamento inmediato a la concepción de la “*actio*” romana. De tal inmovilismo jurídico, señala, el colombiano Carlos Ramírez Arcilla, se propicia una reacción en Alemania en contra de las invasiones napoleónicas y la imposición del Código Napoleónico. El principal opositor fue Federico Carlos de Savigny, arremetiendo con furia inusitada contra el Código Napoleónico, afirmando que sobre Alemania “...cundía un peligro de una acción corruptora...y que el derecho no nace de los legisladores, sino que, las leyes reconocen los hechos históricos y patentizan su existencia.”⁷ Federico Carlos Savigny desde su trinchera jurídica introdujo una modalidad a la concepción clásica estableciendo que la acción procesal es un derecho a la tutela judicial nacida de la lesión a un derecho como un derecho en ejercicio reaccionando frente violación. De esta manera, la acción necesariamente, implica:

⁵ Citado por ORTOLAN, M. *Las Instituciones de Justiniano*. Edición bilingüe. Trad. Francisco Pérez Anaya y Melquiades Pérez Rivas. 1ª Edición, Heliosta, Argentina 1976, p. 20.

⁶ VENTURA SILVA, Sabino. *Curso de Derecho Privado*. 9ª edición, Porrúa, México 1988, p. 419.

⁷ RAMÍREZ ARCILLA, Carlos. *Teoría de la Acción*. 1ª edición. Temis. Bogotá 1963, p. 61.

- a) Un derecho, y;
- b) Una violación a ese derecho.

En este mismo sentido, señala el maestro Luis Dorantes Tamayo, al comentar dicha teoría "...a toda acción implica dos condiciones: un derecho y una violación a este derecho, si el derecho no existe, la violación no es posible, y si no hay violación, el derecho no puede revestir la forma especial de una acción; no existe la acción nata... (acción nacida)".⁸

De la definición conceptual de Savigny, se contemplan dos hipótesis, sigue explicando el maestro Dorantes Tamayo:

- I. "La primera, el derecho de acción o acción es el conferido a la parte lesionada para la reparación de la violación de sus derechos.
- II. La segunda, la palabra acción expresa el ejercicio mismo del derecho, y entonces, en el supuesto de un proceso que se instruye por escrito, esta palabra designa el acto escrito con el que empieza el debate judicial."⁹

Para explicar la teoría clásica de la acción es necesario recurrir a elementos de derecho privado, pues, solo así, se comprende que todos tenemos una serie de derechos en relación con otros, pero, existen además otros tantos, que se ejercitan ante individuos determinados. Pero la violación a nuestros derechos se da por una persona determinada ante la cual tenemos el derecho a la reparación por una violación a nuestro derecho y ésta reclamación tiene el carácter de una obligación que deriva a su vez de la teoría privatista, entre el acreedor y el deudor.

⁸ DORANTES TAMAYO, Luis. *Elementos de Teoría General del Proceso*. Edición, Porrúa, México 1990, p. 53.

⁹ *Ibidem*.

Lo anterior viene a significar que la relación resultante de la violación se traduce en el derecho de acción o la acción procesal misma.

2.2.2. La acción como medio potencial o dinámico. Niccoló Coviello.

El maestro, Rafael De Pina, precisa que la tesis de Niccoló Coviello introduce a la teoría clásica de la acción un carácter "...de medio potencial o dinámico que propiamente faculta al violentado en su derecho a invocar al Estado para su defensa. A pesar de distinguir el carácter de medio potencial o dinámico, niega la autonomía de la acción".¹⁰ Para Niccoló Coviello, dice, el procesalista Bañuelos Sánchez Froylan, la acción puede dividirse en dos aspectos.

- a) "En su aspecto de derecho material o de derecho civil y;
- b) En su aspecto formal o procesal".¹¹

En el primer caso, se entiende como la facultad de invocar a la autoridad del estado para la defensa de un derecho, al que, le es inherente la nota de coacción en caso de ser violentado, manifestándose como la acción que no es distinto del derecho violado, sino, una función del derecho mismo como garantía que se torna efectiva y real mediante la acción. La tesis, señala, el procesalista Froylán Bañuelos Sánchez, sostiene la identidad de la acción con el derecho sustancial cuando establece que la acción, es "... el derecho en estado de acción en vez de estar en estado de reposo; el derecho en el estado de guerra en vez de estar en estado de paz..."¹²

Por último, Garzonnet y César Bru son otros dos autores adheridos a la concepción clásica, señala, el maestro Luis Dorantes Tamayo, porque sostienen que

¹⁰ DE PINA, Rafael. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. 14ª Edición, Porrúa, México 1981, p. 164.

¹¹ BAÑUELOS SANCHEZ, Froylán. *op.cit.*, p. 20

¹² *Idem*, p. 20..

en el fondo "...la acción es el derecho mismo que en alguna forma queda inactivo en tanto que no es controvertido, pero que se pone en movimiento en cuanto es desconocido o violado."¹³ También se señalar que para esta teoría de la acción, el derecho es el estado estático y la acción es el estado dinámico de la misma situación jurídica, de tal modo, que la acción esta íntimamente ligada al derecho sustancial y sigue las vicisitudes de aquél.

2.3. Teoría moderna de la acción.

2.3.1. Inicio de la autonomía de la acción. Windscheid y Muther

Los procesalistas coinciden en señalar, que con la teoría de la autonomía de la acción se inicia la ciencia del derecho procesal.¹⁴ La teoría de la autonomía de la acción, surge de la polémica sostenida Alemania entre los años 1856 y 1857 por los juristas alemanes Bernhard Windscheid y Teodor Muther, que luchan por determinar las diferencias entre el derecho a la prestación en su dirección personal y el derecho a la acción como derecho autónomo encaminado a su realización por vía de un proceso.

El procesalista Bernhard Windscheid para 1856 publica su libro "*La "actio" del Derecho Civil Romano desde el punto de vista del Derecho actual*": El autor comienza primero por criticar a la teoría tradicional que sostiene Savigny, señalando al efecto, que tiene como idea fundamental lo que venían sosteniendo los autores romanos, al señalar que la acción es un derecho a la tutela judicial nacida de la lesión a un derecho. En el fondo la propuesta de Windscheid, dice, el procesalista Hugo Alsina, encuentra sustento en el hecho de que la doctrina alemana para mediados del siglo XIX, ya se había distinguido entre "...la *Klagerecht* o acción facultad, como una querrela o queja contra el Estado, tendiente a provocar la

¹³ DORANTES TAMAYO, Luis. *op. cit.* 53.

¹⁴ Cfr. OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*. 4ª Edición, Harla, México 149, y; GOMEZ LARA, Cipriano. *op.cit.*, p. 129.

actividad del poder público; *Anspruch* acción como acto ya nacida, que es traducida como la pretensión jurídica, y; la "actio" romana, como facultad inherente a todo derecho, de invocar en caso de que sea violado este a la tutela judicial, que subsiste aún antes de la violación y que sólo es realizable después de ésta".¹⁵ Esta tesis también destacaba que en la actualidad el ordenamiento jurídico es de derechos donde el derecho es primero y la acción es posterior. Lo anterior no era desconocido por los romanos, sin embargo para ellos se encontraba una circunstancia que la hacía diferente pues, su ordenamiento jurídico, dice al individuo: tienes esta y esta otra "actio" en la que tú puedes hacer judicialmente tu voluntad frente a los otros individuos. Por lo que tal ordenamiento jurídico, es el de las pretensiones judicialmente perseguibles en juicio y la "actio" es algo originario y autónomo.

De esta manera, Bernhard Windscheid, señala, que la "actio" en el derecho civil romano, no es el derecho como medio de tutela de derecho lesionado, sino, "...una expresión autónoma del derecho o mejor aún de la pretensión jurídica."¹⁶ De esta manera, se puede establecer que la "actio" se identifica con la expresión para indicar la pretensión, que no, solamente se refiere al primer acto, sino, también a toda la actividad que desarrolla el actor y que termina con la sentencia. Por otro lado, el demandado en el juicio desarrolla una actividad análoga a la actora al oponer una defensa en contra de las pretensiones, por lo tanto, el término de actio es idóneo también para describir su actividad.

El procesalista alemán Teodor Muther con su libro "*Sobre la doctrina de la "actio" romana, del actual derecho de acción, de la litiscontestatio y de la sucesión singular en la obligaciones.*", es precursor de la teoría de la autonomía de la acción. En primer término, contradice lo que su coterráneo Bernhard Windscheid, sosteniendo, que en el ordenamiento jurídico romano la actio no es de las pretensiones, sino, el ordenamiento de los derechos y que solamente éstos (en

¹⁵ ALSINA, Hugo. *Tratado Teórico Práctico del Derecho Procesal Civil y Comercial*. Tomo I, Edición. EDIAR. Argentina 1963, p. 309 y 310.

¹⁶ WINDSCHEID, Bernhard. *La "actio" del Derecho Civil Romano, desde el punto de vista actual*. Trad. Tomás A. Banzhaf. 1ª edición. EJE. Argentina 1974, p. 3.

sentido subjetivo) eran susceptibles de perseguir en juicio. Por consiguiente, quién tenía derecho a recibir la fórmula (derecho de acción) era porque también tenía el derecho subjetivo, que era el fundamento y presupuesto del primero.

En la tesis de Teodor Muther, se destaca de manera clara que el libramiento de la fórmula ó la acción debe ser ejercida frente al Estado para que conceda la tutela jurídica y que el derecho subjetivo material del lesionado es de carácter puramente privado; mientras que la acción en cambio es de naturaleza pública, pues, se ejerce frente a los órganos jurisdiccionales del estado.

Con la teoría del jurista alemán Teodor Muther podemos concluir que dentro de su concepto moderno, la acción es un derecho subjetivo público mediante la cual se obtiene la tutela jurídica y se dirige contra el estado para la obtención de una sentencia favorable y contra el demandado para el cumplimiento de una pretensión insatisfecha.

2.3.2. Derecho concreto a la tutela. Adolfo Wach.

A la teoría de la autonomía de la acción se suma el también alemán Adolfo Wach, quien la considera como un *derecho concreto y autónomo* contra el estado y frente al demandado a la tutela jurídica mediante una sentencia favorable.

En el fondo la tesis de Adolfo Wach, sostiene que la "*actio*", no tiene aplicación en el derecho moderno y que la acción ya nacida, cedió su lugar al concepto de pretensión de protección, que no es, una función del derecho subjetivo, sino, un medio que permite hacer valer el derecho. El maestro Luis Dorantes Tamayo, atribuye a la tesis de Adolfo Wach, las siguientes características:

- a) "La pretensión es un derecho.

- b) Es un derecho público, puesto que se dirige al Estado , en contra de la otra parte , quién debe de tolerar el acto de protección.
- c) Es un derecho concreto pues no compete a cualquier persona, sino solo al titular del derecho material.
- d) Es un derecho autónomo, porque es relativamente independiente frente al derecho subjetivo privado, como sucede en la acción de declarativa negativa.
- e) Tiene como finalidad la obtención del amparo judicial , que es también la finalidad inmediata del proceso civil.
- f) Tiene por contenido el acto de protección del derecho en favor del titular y no en el derecho al debate judicial y a sentencia."¹⁷

Dado que el derecho a la tutela jurídica o sentencia favorable depende de ciertos requisitos de derecho material se concluye que la acción solo le pertenece al que los reúna los requisitos *de interés legítimo y el derecho propio que persigue*, indispensables previos a la protección. El caso de excepción que proyecta a la acción como independiente de la pretensión de protección, lo constituye la acción de declaración negativa, en la que no existen tales requisitos.

Se objeta la tesis de Adolfo Wach, señala, porque tiene como fundamento el predominio del interés privado. También se critica porque se encuentra todavía muy subordinada al derecho privado, por lo que, aún no puede escapar al dilema de confundir al derecho de protección jurídica con el derecho abstracto de proceder. Por último, también se critica su posición unilateral, pues, la misma únicamente le correspondería a una sola de las partes en el proceso, dando a entender que el actor

¹⁷ DORANTES TAMAYO, Luis. *op. cit.*, p. 67.

en juicio tiene un derecho diferente al del demandado en la prestación de la actividad jurisdiccional.

2.3.3. Derecho potestativo. Giuseppe Chiovenda.

La tesis moderna de la acción como *derecho potestativo* se la debemos al procesalista italiano Giuseppe Chiovenda. La tesis parte de la definición de acción "...el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de ley por el órgano jurisdiccional."¹⁸ Para examinar los puntos importantes de esta teoría, dice, el jurista argentino, Hugo Alsina, debemos primero, considerarla como indispensable para la actuación de la ley y la actividad del órgano jurisdiccional -en otras palabras- la manifestación de la voluntad de un particular, porque el tribunal no puede actuar de oficio, y tal manera de expresar la voluntad en este sentido, se le denomina acción. Los órganos jurisdiccionales del estado no proceden por iniciativa propia a la declaración y realización del derecho. Es preciso que se verifique la condición, que se produzca una manifestación de la voluntad individual, que es la acción. Al utilizar a la acción no hace sino usar el poder jurídico destinado a producir un efecto sobre el adversario, efecto que consiste en la emisión de una sentencia a la que el demandado queda sujeto.¹⁹

La tesis de Chiovenda enmarca a la acción dentro de los derechos potestativos, identificándolos como aquellos derechos a los cuáles no les corresponde una obligación positiva o negativa. Lo anterior, porque el sujeto a quién va dirigida no tiene el carácter parte de una relación jurídica como deudor para efectuar alguna pretensión, ni debe realizar alguna actividad para satisfacer de alguna manera al quién ejercita la acción. Se dice, también que son aquellos que existen al lado de los dos grandes grupos de derechos como lo son: los reales y personales. Lo que distingue unos y otros, es que, en los primeros encontramos una

¹⁸ CHIOVENDA, Giuseppe. *Principios de Derecho Procesal Civil. T. I.* 1ª edición. Reus. Madrid. 1922, p. 60.

¹⁹ Cfr. ALSINA, Hugo. *op. cit.* p. p. 315 a 321.

prestación positiva o negativa de los otros sujetos, correlativa a esos derechos. En cambio en los derechos potestativos falta por completo la obligación de una persona de hacer una pretensión. Estos poderes tienen de común la tendencia a producir un efecto jurídico en favor de un sujeto y cargo de otro, quien no debe hacer nada ni puede hacer nada para apartar ese efecto, quedando sujeto a su producción

Al integrar a la acción dentro de los derechos potestativos, se presume que mediante la acción, el órgano jurisdiccional queda sujeto aún contra su voluntad a la actuación de la ley mediante su función principal de dirimir controversias. Así las cosas la acción debería ser entendida como un derecho contra el adversario o el deudor de la obligación principal y frente al estado cumpliendo la misión de sustituir mediante la acción a la actividad del actor para la protección de su derecho y también a la del demandado, en su caso para el cumplimiento de su obligación, por el órgano jurisdiccional.

2.3.4. Derecho abstracto de obrar. Degenkolb y Ludovico Mortara.

Esta tesis es producida por jurista alemán Degenkolb en 1877. La tesis, señala, el procesalista Carlos Ramírez Arcilla, que la acción como *derecho de abstracto de obrar*, es entendida como: "... algo más que el derecho que triunfa. Es el derecho subjetivo público, correspondiente a todo aquel que de buena fe crea tener razón, para ser oído en juicio y obligar al adversario a personarse."²⁰ Podemos distinguir que la tesis de Degenkolb, sostiene que se trata de un derecho del orden de los llamados subjetivos públicos que se dirigen en contra del estado a su función jurisdiccional para solucionar las controversias que se susciten entre los particulares y entre éstos y el mismo estado. Además sostiene que la acción como derecho subjetivo público se dirige hacia una prestación negativa por parte del estado, consistente en oír a las partes en vía legal. Pero también se dirige a una prestación positiva traducida en la obligación de emitir una sentencia.

²⁰ RAMÍREZ ARCILLA, Carlos. *op.cit.*, p. 161.

En este sentido, la acción es un derecho abstracto, que corresponde tanto al actor como al demandado, porque según de la misma afirmación de Degenkolb antes expuesta, se trata de un derecho que le pertenece a todo sujeto de derecho. Para la interposición de la acción es únicamente necesario acreditar conducirse con "buena fe", es decir, que se crea sinceramente titular del derecho que reclama.

Dentro de esta tesis también se observa además una obligación por parte del demandado consistente en cooperar en la obtención de una sentencia, es decir, tiene la obligación de apersonarse y ser participe dentro del proceso.

La tesis de abstracción pero con un nivel de abstracción más definida la desarrolla, Ludovico Mortara. Con la tesis de Ludovico Mortara se alcanza el punto culminante de la teoría de la abstracción. Para Ludovico Mortara, señala el maestro Cipriano Gómez Lara, la acción, es "...de manera amplia como una relación de derecho público entre las dos partes y el juez y, de manera restringida, como facultad deducida de demanda judicial".²¹ Esta teoría presenta una evolución dentro de la teoría de la abstracción, pues, considera como elemento y como presupuesto de la acción, el hecho de que se afirme por el sujeto de derecho, la violación o incertidumbre en que se encuentra el derecho privado o material sin que sea necesario que tal afirmación sea de buena fe como lo manifestó en su momento Degenkolb. De esta manera, eliminado la buena fe del concepto de acción, se reafirma el carácter abstracto de la acción, dando así una explicación para las demandas entabladas en forma temeraria y de mala fe.

En este sentido, el jurista Hugo Alsina, afirma que la acción es desde ese particular punto de vista "...un derecho que se tiene para provocar la función jurisdiccional, con o sin fundamento".²² Por lo tanto, la acción es el del derecho a

²¹ GOMEZ LARA, Cipriano. *op. cit.*, 133.

²² ALSINA, Hugo. *op. cit.*, p. 314.

una sentencia independientemente de que sea favorable o desfavorable a los intereses de los que hayan iniciado el proceso. El mismo procesalista argentino Hugo Alsina, se ubica dentro de esta misma concepción a la que denomina teoría de la *acción abstracta*, al señalar: "...la acción es dada no solo a quién tiene razón, sino, a cualquiera que se dirija al juez en demanda de una decisión, sobre una pretensión; la acción, por consiguiente puede ser deducida aún por quién pueda estar equivocado y por ello es abstracta del fundamento de la demanda."²³

Esta tesis es arropada en México por el maestro Cipriano Gómez Lara, quién se adhiere a la teoría abstracta y señala en su defensa, que es preferible que exista la posibilidad de abusar de la figura de la acción, porque de otra manera, al no existir este derecho en el sentido abstracto, provocaría una regresión a la autotutela como forma primitiva de solucionar conflictos. Advierte también que sólo el tribunal hasta el momento de la sentencia, determina quién es que tiene la razón, quién tiene derecho y la verdad formalmente válida, con la posibilidad de que la misma sentencia sea errónea, lo que permite a su vez abrir la posibilidad de impugnar por vía de recurso. En rigor, sigue comentando el autor, lo que se llega a probar es en todo caso la fundamentación de la pretensión y no de la acción durante el proceso.²⁴ Como conclusión podemos señalar que esta tesis propone que la acción sea una potestad o la actividad provocadora de la función jurisdiccional del estado, sin que, se pueda predeterminar un resultado en la sentencia que emita el juez de la jurisdicción.

2.3.5. El interés jurídico en la acción. Alfredo y Ugho Rocco.

Los juristas italianos de principios del siglo XX, Alfredo y Ugho ambos de apellido Rocco, coinciden en gran parte con la teoría abstracta de la acción desarrolla por Degenkolb y Mortara, sin embargo, agregan a la misma un elemento substancial interesante el *interés jurídico*, que todo individuo dotado de personalidad

²³ *Idem.*

jurídica tiene para que el estado intervenga para la apreciación y en su caso la realización coactiva de sus derechos, cuando estos encuentran impedidos u obstaculizados en su realización.

En este mismo sentido, el teórico Froylán Bañuelos Sánchez, señala "...que desde que fue prohibida la auto-defensa, surgió como consecuencia necesaria, el interés en que el Estado ejerza su actividad jurisdiccional para la remoción de los obstáculos que se oponen a la libre y espontánea actuación del derecho." ²⁵ En resumen la tesis del interés jurídico presenta los siguientes elementos:

- a) La acción es distinta de los intereses que protege el derecho objetivo, cuya realización se pretende conseguir. Lo anterior significa que el interés en la acción es secundario en relación con el contenido del derecho objetivo. Por eso el Estado, mediante la jurisdicción, no puede satisfacer de manera directa e inmediata los intereses que contiene el derecho objetivo, pudiendo solo apartar los obstáculos que se oponen a los intereses primarios. Así el interés como contenido en el derecho de acción, es un medio para realizar los intereses distinta de los intereses que protege el derecho objetivo, cuya realización se pretende conseguir.
- b) El interés en la acción es autónomo e independiente, de los intereses primarios, ya que, para que pueda ejercerse el derecho de acción, *no es necesario que el actor tenga realmente el derecho sustancial que se atribuye, ni que esté convencido de poseerlo.*
- c) Como derivación o consecuencia de las dos anteriores características, el interés en la acción se hace *abstracto y general*, existiendo de esta manera una completa abstracción efectiva con respecto de los intereses del

²⁴ GOMEZ LARA, Cipriano. *op. cit.*, p. 134 y 135.

²⁵ BAÑUELOS SANCHEZ, Froylán. *op. cit.*, p. 41.

derecho objetivo. No importando así, si se trata de pretensión fundada o no, para lo cual se pide el reconocimiento o la realización coactiva por parte del Estado.

- d) El interés en la acción se hace inmutable y único, porque no varía con respecto de los intereses primarios. ya que el único interés por parte de que ejercita la acción, es el de dirigirse siempre al Estado para su intervención, y cumpla éste último con el deber de jurisdicción.
- e) El interés dentro de la acción es *ideal o inmaterial* en contraposición del interés de carácter patrimonial, porque busca obtener una prestación de un derecho público, que se traduce en la jurisdicción del Estado.

De esta manera, podemos establecer que la acción en su aspecto formal, consiste en el poder atribuido a la voluntad individual de reclamar la intervención del estado y ejerza éste último su jurisdicción. Además para que el interés del particular tenga efectividad es indispensable que se considere como un derecho o poder jurídico, el cual puede ser realizado coactivamente. Este poder general, que la acción tiene se desdobra en una serie de facultades tantas como los actos que el actor pueda exigir de los órganos encargados de administrar la justicia, que van desde la iniciación propia del proceso, hasta su obligación de dictar sentencia.

2.3.6. Derecho de la personalidad. Kohler.

Dentro de las tesis sobre la abstracción de la acción, la tesis de Kohler, es quizás la más radical, pues, la clasifica como un derecho general que tiene todo ser humano para entablar un proceso. Esto porque emanan del gran derecho que es de la personalidad de donde surgen otros poderes.

El maestro Luis Dorantes Tamayo, al comentar la tesis de Kohler, señala que todo hombre tiene su derecho de personalidad, el cual es reconocido tanto al ciudadano como al extranjero. Este derecho es equiparable a los derechos de caminar, viajar, cabalgar. Estas emanaciones del derecho de libertad, son simples facultades emanadas del derecho de personalidad, cuando no están tuteladas jurídicamente en forma específica; no constituyen un derecho autónomo por si mismo existente.²⁶

La tesis de Kohler, podemos decir, confunde a la acción con el derecho de libertad al cual el corresponde una *obligación negativa y genérica* del Estado, de respetar la actividad no ordenada ni prohibida. En cambio al derecho de acción, le corresponde una obligación positiva correlativa de derecho público de carácter subjetivo, a la jurisdicción, como función propia del Estado.

2.3.7. Derecho a la jurisdicción. Eduardo J. Couture.

Posiblemente el procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, es el que logra aglutinar a toda la teoría de abstracta de la acción logrando definirla y conceptualizarla de manera más exacta. El autor comienza señalando que la acción es "...un poder jurídico que faculta para acudir a los órganos de la jurisdicción - establece- que, este poder jurídico de acudir a la jurisdicción, existe siempre; con derecho material o sin él; con pretensión o sin ella, pues todo el individuo la tiene aún antes de que pueda nacer la pretensión concreta".²⁷ Señala también, que la acción tiene los elementos característicos del derecho de petición, sin que, exista una razón especial de exclusión al poder judicial para recibir esta clase de peticiones.

El procesalista argentino Hugo Alsina, se proclama abiertamente por la tesis de la acción como *derecho a la jurisdicción*, al establecer "...si concebimos a la acción como el derecho contra el estado para la protección de una pretensión

²⁶ Cfr. DORANTES TAMAYO, Luis. *op. cit.*, pp. 81 y 82.

²⁷ COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*. 1ª edición. De Palma . Argentina 1958, p. 68

jurídica, fundada en el derecho privado, la solución aparecerá más clara, porque el estado será el sujeto pasivo de una obligación procesal: la que tiene sus órganos jurisdiccionales de amparar en la sentencia, a quién lo merezca (actor o demandado); en tanto que el demandado del sujeto pasivo de la pretensión fundada en la relación sustancial... la acción tiene como fundamento una doble pretensión: por una parte una pretensión procesal, en la que el actor y el demandado son sujetos activos, en cuanto ambos pretenden que el juez, sujeto pasivo, haga actuar la ley en su favor, admitiendo o rechazando la pretensión jurídica mediante la sentencia; por la otra, esa pretensión dirigida contra el demandado, a fin de cumpla con la prestación a que se obligo o para que declare la inexistencia de una obligación y para que en su caso actúe coactivamente para la satisfacción de un derecho.²⁸

En este sentido, la acción es un derecho a al jurisdicción, al considerar al estado como sujeto pasivo de la acción, en otras cuestiones, como en la sentencia favorable, se encuentra más cerca de la teoría del derecho concreto, que los que acogen el principio de la abstracción.

3. LA ACCION EN EL DERECHO MEXICANO.

3.1. Doctrina mexicana de la acción.

La doctrina mexicana preferentemente se ha proclamado abiertamente en favor de las teorías modernas de la acción, dotándolas de peculiaridades propias que cada autor pretenda aportar a la teoría de la acción como derecho abstracto, autónomo e independiente.

²⁸ Cfr. ALSINA, Hugo. *op. cit.*, p. 311 y 312.

3.1.1. Instancia proyectiva. Humberto Briseño Sierra.

El maestro Humberto Briseño Sierra es uno de los innovadores en la doctrina mexicana al sostener la tesis de la acción como "instancia proyectiva". El maestro, parte del concepto de instar al considerándola como una conducta particular frente al estado que tiene como presupuesto un procedimiento, por lo que, se afirma que instar es pretender algo de alguien en un procedimiento.²⁹ Entre las diversas formas de instar como: denuncia, querrela, recurso administrativo y petición, entre el particular y la autoridad, se crea una relación de carácter lineal, excepto en el caso de la acción procesal, porque en está intervine un tercer sujeto denominado juez de modo que en la figura de la acción se da el fenómeno de la proyección.

El maestro Briseño Sierra, sostiene también que la acción procesal no solamente existe "...al principio del proceso, sino que, está presente en toda su extensión, cuando prueba, cuando alega, etcétera y el demandado igualmente. Por eso es patente que la acción, le pertenece a los sujetos...".³⁰ Con esta tesis podemos establecer todo los actos de las partes dentro de un proceso son formas de ejercitar el derecho de acción.

3.1.2. La teoría clásica. Eduardo Pallares.

Por su parte, el maestro Eduardo Pallares, defiende los postulados de la doctrina tradicional en su libro "*Tratado de las acciones civiles*". En su libro señala que a la acción suele también identificársele como un derecho constitucional de actuar ante los tribunales a que se refiere el artículo 17 de la Constitución Federal.

" Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho."

²⁹ Cfr. BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal. T. II*. 1ª edición. Cárdenas. México 1969, pp. 171 y 211

³⁰ *Ibidem*, pp. 205 a 210.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes...."

Al respecto, el maestro Eduardo Pallares, dice "... es en relación a este artículo mediante la cual los autores mexicanos sostienen las características de abstracción, autonomía e independencia de la acción."³¹ En sentido opuesto a lo que postula la mayoría de los doctrinarios mexicanos, el maestro Eduardo Pallares, critica la facilidad con que las doctrinas modernas relativas a la acción permean a nuestro altos tribunales, sin tener cuidado de adecuarlas a las demás normas jurídicas positivas y si éstas lo permitan. Al hablar de la abstracción de la acción se esta ante la presencia de una falta de precisión y exceso de conceptualismo de estilo difuso, casi metafísico.³²

Además el maestro Eduardo Pallares, señala "...en nuestras leyes positivas, ocurre lo contrario, al reconocer solo a la acción individualizada, singular, real o personal, de estado civil, reivindicatoria, pauliana , hipotecaria, etc., lo que indica que en nuestros códigos aún no se acepta de ninguna manera, las teorías abstractas e independientes acerca de la acción de los derechos subjetivos protegidos por la ley civil... la acciones ...se convierten en realidades jurídicas estrechamente conexas a los negocios, actos o contratos de los que dimanar."³³

El maestro Eduardo Pallares, también distingue que existe una acción procesal civil que dimana de un contrato, y que esta, es totalmente diferente del derecho constitucional de actuar en los tribunales, a que se refiere el artículo 17 de la constitución y que esta es precisamente a lo que se vienen refiriendo las teorías modernas de la acción. Por último señala que, éstos dos derechos están estrecha y solidariamente ligados porque al alterarse impide acudir a los tribunales y también

³¹ PALLARES, Eduardo. *Tratado de las Acciones Civiles*. 6ª Edición. Porrúa. México 199, p. 102.

³² *ibidem*, p. 101.

³³ *ibidem*, p. 102.

proceder en contra del obligado o contraparte. Por lo que concluye que antes de haber una carácter de independencia en la acción, existe una solidaridad inconcusa.

3.1.3. La abstracción y autonomía de la acción.

El maestro Luis Dorantes Tamayo, señala que, la doctrina mexicana se adhiere a la teoría de la abstracción, porque, se trata de "...un derecho correspondiente a toda persona, para que pueda acudir a los tribunales como ostentador de un derecho o título sin que sea necesario la buena fe, a fin de que se resuelva un litigio con espíritu de justicia".³⁴

Así la doctrina viene sosteniendo que la acción es autónoma, porque no depende de un derecho material. A este respecto se pronuncia el maestro Rafael Rojina Villegas, que señala, que "...el derecho material, sólo sirve como el supuesto jurídico para iniciar la acción; que ésta implica un derecho nuevo y abstracto; que prosperando en el proceso y reflejada en la sentencia origina un derecho personal, real, de Estado civil, etc., distinto al derecho que sirvió como supuesto jurídico para iniciar la acción".³⁵ La autonomía de la acción se puede observar y constatar, porque:

- a) En primer término, tenemos casos en que la existe la acción y no encontramos el derecho material. Un claro ejemplo, se presenta en el caso de las deudas prescritas, en el caso de que el deudor no hubiese interpuesto la excepción de prescripción negativa, en contra de la obligación, como modo de extinguirla, y paga por sentencia. Lo que demuestra que el derecho de acción ejercitado por el demandante lo fue independientemente de la facultad de que carecía tal demandante para exigir el pago de un adeudo prescrito.

³⁴ DORANTES TAMAYO, Luis. *op. cit.*, p. 86.

³⁵ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones*. 1ª edición. Porrúa. México 1977, p. 40.

- b) En segundo lugar, el derecho de acción es solo correlativo de un deber del Estado, al que se le suele dar el nombre de obligación jurisdiccional. Efectivamente, la relación jurídica que se puede dar mediante la acción es entre el actor que entabla una demanda ante un órgano jurisdiccional, encontrándose pues, como sujeto pasivo de esa relación al Estado y no al particular, artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra originalmente la prohibición a los gobernados de hacerse justicia por su propia mano y estableciendo la obligación del Estado para impartir justicia.
- c) Como consecuencia de lo anterior, el derecho de acción reviste el carácter de público, en tanto que la prestación tiene generalmente el carácter de privado.

Por su parte, el maestro Francisco J. Peniche Bolio, además de coincidir sustancialmente con la teoría de la autonomía y abstracción, sostiene, que "...no únicamente el poder judicial puede emitir un acto jurisdiccional, ya que, el ejecutivo o legislativo lo pueden realizar en cuyo caso, dichos órganos tiene la función jurisdiccional pudiendo aplicar el derecho al caso concreto ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa ya con el de declarar la existencia de una obligación y en caso necesario hacerla efectiva siempre y cuando las leyes lo atribuyan y lo faculten."³⁶ Por último, a la teoría abstracta de la acción adoptada por la doctrina mexicana, el maestro Luis Dorantes Tamayo, agrega, el elemento de la legitimación, como se observa de su conceptualización "...es un derecho abstracto y autónomo que tiene una *persona legitimada para con un juzgador*, a fin de que éste resuelva el litigio con espíritu de justicia".³⁷ En este sentido, señala que tienen

³⁶ PENICHE BOLIO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho*. 11ª edición. Porrúa. México 1993, p. 145.

³⁷ DORANTES TAMAYO, Luis. *op. cit.*, p. 86.

legitimación para hacer valer el derecho de acción, toda persona sujeta al derecho, que se ostenta como titular de un derecho material, mediante la pretensión.

3.2. La acción en el derecho positivo mexicano.

El catedrático Luis Guillermo Torres Díaz, señala, que la noción de acción en el sistema mexicano "...debe circunscribirse a descubrir el fenómeno consistente en la excitación por los particulares del órgano jurisdiccional estatal para la resolución de un litigio y la eventual ejecución coactiva de lo juzgado. Cualquier especulación que desborde éstos límites se alejara de la esencia del concepto."³⁸ Dentro del derecho procesal, el concepto de acción como hemos visto ha sido uno de los más largamente debatidos, en torno a tres cuestiones fundamentales:

- a) La naturaleza jurídica.
- b) La dirección en el ejercicio de la acción.
- c) El mismo contenido de la acción.

Dichos cuestionamientos deben responder a lo consagrado precisamente en los artículos 8 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a decir del maestro Jorge Obregón Heredia, la acción es "...el derecho de petición de justicia, protegido como garantía constitucional en los artículos 8 y 17, que se debe formular conforme a los requisitos procesales ante el órgano jurisdiccional, a efecto de que éste intervenga y resuelva, sobre si debe negarse o concederse el derecho que nos hemos autoatribuido."³⁹

³⁸ TORRES DÍAZ, Luis Guillermo. *Teoría General del Proceso*. 1ª edición. Cárdenas. México 1987. P. 42

³⁹ OBREGÓN HEREDIA, Jorge. *Diccionario de Derecho Positivo Mexicano*. 1ª edición, Obregón Heredia, México 1982, p. 12.

Ahora bien, el artículo 17 Constitucional previene, que " Ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley...". Por consecuencia, el estado asume la responsabilidad de impartir justicia por medio de sus órganos jurisdiccionales que están facultados para dirimir los conflictos que surjan entre los particulares o entre estos y el Estado mismo. Se dice, órgano jurisdiccional para no identificar esta función sólo como propia y exclusiva del poder judicial, sino, como ya se había asentado los conflictos de intereses protegidos por la ley pueden ser resueltos por los demás poderes, ya sean estos ejecutivos o legislativos mientras estén facultados expresamente por las leyes, el más claro ejemplo lo constituyen los conflictos obrero patronales, los cuales deberán ser resueltos por un órgano del ejecutivo, como lo es la Junta de Conciliación y Arbitraje.

En este sentido, la facultad para acudir a los órganos jurisdiccionales, es dado a todo aquél que tuviere necesidad de acudir a ellos y reclamar su derecho, para que la autoridad resuelva en justicia. Ahora bien, la obligación del Estado para impartir justicia y el derecho de los particulares para demandarla , son funciones correlativas, de manera que la impartición de justicia no es un favor , ni una merced , ni una gracia del Estado otorgue, sino una verdadera obligación que debe cumplir de manera pronta y expedita. En cuanto al tiempo en que la acción pueda ejercitarse, como derecho a exigir por parte de los particulares a las autoridades su intervención, ésta se puede hacer cuantas veces tengan necesidad de ella, para que sea impartida la justicia que desean.

Podemos también vislumbrar que, en el ejercicio de la acción se verán forzosamente mezcladas tres personas: una el actor que ejercita la acción como sujeto activo de ella; por la otra, el demandado que también es sujeto activo de la acción, al oponer su excepciones; y por último, el juez a quién le corresponderá componer el proceso de acuerdo a las pretensiones, es decir, el sujeto pasivo.

Haciendo un poco de historia acerca de la acción en nuestros códigos procesales, el artículo 1° del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1884, previene que el derecho de acción se delimitó y condicionó a la satisfacción de determinados requisitos, como: la existencia de un derecho; la capacidad para ejercitar la acción; el interés del actor para deducir la propia acción.

El código procesal civil de 1932, es la copia fiel del anterior y conserva en su título primero "De las acciones", artículo 1o. el texto tradicionalista del de 1884, de la siguiente manera: "El ejercicio de las acciones civiles requiere:

- I. La existencia de un derecho;
- II. La violación de un derecho o el desconocimiento de una obligación, o la necesidad de declarar , preservar o constituir un derecho;
- III. La capacidad de ejercitar la acción por sí o por legítimo representante, y;
- IV. El interés en el actor para deducirla.

Falta el requisito del interés siempre que no pueda alcanzarse el objeto de una acción, aún suponiendo favorable una sentencia."

Por reformas el texto fue modificado, según publicación del Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1986, bajo este tenor.

"Artículo 1o. Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quién tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho u imponga una condena y quién tenga interés contrario."

Podrán promover los interesados, por si o por sus representantes o apoderados, el Ministerio público y aquellas cuya intervención esté autorizada por la ley en casos especiales."

Con lo anterior, se infiere que dentro de los códigos de procedimiento civiles que en muchas de las ocasiones es utilizado como supletoria a muchos de los procesos y procedimientos administrativos en forma de juicio, actualmente con la nueva redacción no toma en consideración los antiguos requisitos como lo era la existencia de un derecho material, la violación a este derecho o el desconocimiento a una obligación y la exigencia de la capacidad para ejercitar la acción. Por lo que en la actualidad la acción procesal en el derecho positivo mexicano adquiere todas las características de la teoría de la abstracción y autonomía de la acción

CAPITULO IV.
LA ACCIÓN PÚBLICA.

1. ANTECEDENTES DE LA ACCION PUBLICA.

El proceso de desarrollo urbano en el Distrito Federal comienza en el año de 1936, precisamente en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, cuando se publica la primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, el mayor logro de esta ley es dar comienzo con la mayor parte de las obras públicas mediante la atracción de capitales y la reducción de los conflictos de compraventas fraudulentas de terrenos sin servicios.

Para el periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortinez, siendo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ernesto P. Uruchurtu, se deroga la antigua Ley de Planeación y Zonificación y se publica la una nueva Ley de Planeación del Distrito Federal en 1953, poniéndose en boga la creación de comisiones para la planificación del territorio del territorio del Distrito Federal.

Para el año de 1976 se publica la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que deroga a su antecesora. El 3 de febrero de 1983 se reforma la Constitución Política, que adiciona a los artículos 25 y 26, los principios de "rectoría del desarrollo económico" y la "planeación democrática" respectivamente incidiendo de manera directa e inmediata en el desarrollo urbano del Distrito Federal, durante los años siguientes. Para el 27 de octubre se publica el Acuerdo que crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal y solo un año después se publica su reglamento interior. En 1988, se publica la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que contiene tendencias hacia la normatividad técnica en materia de desarrollo urbano.

Finalmente para el año de 1995 y después de la reforma política del Distrito Federal, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, aprueba la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que contempla en el artículo 83 un mecanismo de control de la normatividad en materia de desarrollo urbano en el Distrito Federal, llamado "acción pública. La Ley de Desarrollo Urbano

del Distrito Federal, experimenta una reforma en el año de 1999, sin derogar al mecanismo de control contemplándola actualmente en el artículo 100 .

2. CONTENIDO DE LA ACCION PUBLICA.

El legislador suele otorgar facultades o prerrogativas para los particulares que se encuentren afectados por actos o resoluciones que dicte la Administración Pública del Distrito Federal. Un claro ejemplo, lo constituye el vigente artículo 100 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal (LDUDF):

“Quienes resulten afectados, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, *pueden ejercitar acción pública* ante las autoridades competentes de la Administración Pública, cuando se estén llevando a cabo construcciones, cambios de usos o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en esta Ley, en su reglamento y en los programas...” (artículo 100 LDUDF)

El legislador al utilizar el vocablo "pueden" como inflexión del verbo poder o facultad expedita de potencia de hacer una cosa, únicamente da cumplimiento al imperativo que establece el artículo 14 constitucional, consistente en dar la garantía de legítima defensa y garantía de audiencia. En específico, el texto del artículo prevé la posibilidad para el gobernado de instar al órgano competente de la Administración Pública del Distrito Federal para que sea oído en defensa del interés que tiene para que se cumpla con las normas de desarrollo urbano.

Por otro lado, observamos también dos requisitos que señala el legislador para interposición de la acción pública como condiciones a satisfacer por parte del particular consistentes en:

- a) La afectación del particular en los términos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y;
- b) La infracción a las normas de desarrollo urbano.

También observamos que la afectación a que se refiere el legislador deviene de una ley de las denominadas "marco" por tratarse de una ley que no se aplica de manera específica por una autoridad determinada. El maestro Miguel Acosta Romero, se refiere a éste tipo de leyes como las que "...no corresponden a una específica autoridad... y que tiene múltiples exclusiones." ¹ De esta manera, la afectación puede ser consecuencia de la emisión de un acto administrativo que afecte la esfera jurídica del particular, sin importar que autoridad lo emita. Así lo establece la propia Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en la fracción I del artículo 2º, cuando define al acto o resolución administrativa:

"...declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva emanada de la administración Pública del Distrito Federal, en ejercicio de sus facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tienen por objeto crear, transferir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general."

Lo anterior porque la afectación proviene necesariamente de un acto o resolución administrativa. Así lo indica la propia LPADF, en el artículo 108:

"Los interesados afectados por actos o resoluciones de las autoridades administrativas, podrán a su elección, interponer el recurso de inconformidad previsto en esta ley o intentar el juicio de nulidad ante el tribunal."

El segundo de los requisitos consistente en la contravención o infracción a las normas en materia de desarrollo urbano como condición para que pueda ejercitarse la acción pública, constituye también una afectación, pero, a diferencia del

anterior, este tipo de afectación se da en contra del interés público, ya que le corresponde por ley a la administración pública, velar por el cumplimiento de las normas de desarrollo urbano en el Distrito Federal (vid supra. Capítulo II. 3.4.).

En este sentido, debemos precisar que las condiciones a que se refiere la acción pública son dos afectaciones diferentes, pero que necesariamente deben concurrir para su ejercicio. Además también debemos señalar que el interés del particular, al igual que el interés de la administración pública, van encaminados al cumplimiento de las normas en materia de desarrollo urbano en el Distrito Federal. También encontramos la particularidad de que la afectación recibida por el particular es indiferente e indirecto, al interés que persigue con la interposición de la acción pública, pero que, se trata de una de las condicionantes que señala el legislador para su ejercicio. De esta manera, podemos válidamente señalar que el objetivo del legislador, es que, el particular que reúne los requisitos antes mencionados, coadyuve con la administración pública en la vigilancia del cumplimiento de las normas en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal y, para tal efecto le otorga la posibilidad de que sea oído en defensa del interés que tiene para que se cumpla con las normas de desarrollo urbano.

3. LOS MEDIOS DE IMPUGNACION Y LA ACCIÓN PÚBLICA.

Para la gran mayoría de los particulares la acción pública prevista en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es equiparable a un recurso, las más de las veces por desconocimiento, pero también, en algunas ocasiones por la conveniencia de sus intereses. Los tribunales por su parte hasta ahora no se han pronunciado sobre este punto. Y lo más dramático es el hecho que aún entre las autoridades administrativas se adolezca de una gran duda al respecto de lo que significa dicha instancia.

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *op.cit.*, p. 463.

La acción pública vista desde una perspectiva topográfica, es decir, atendiendo al lugar que ocupa dentro de la propia ley, no reviste la forma de un recurso administrativo. Lo anterior porque, aunque la acción pública y el recurso de inconformidad se encuentran dentro un mismo Título IX denominado "De las sanciones y procedimientos" el legislador las coloca en diferentes capítulos III y IV "De la acción pública" y "Del recurso de inconformidad" respectivamente. De esta manera, se aprecia un claro deslinde, además de que resultaría poco lógico e irracional suponer que la acción pública sea un recurso, fuera del capítulo correspondiente.

A pesar de lo ilógico que pueda resultar equipararlos, debemos establecer claramente sus diferencias. Para llegar al punto, primeramente debemos establecer que, para ejercitar la acción pública necesariamente implica que un administrado sea afectado en los términos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es decir, existe la hipótesis de una generalidad en los actos que pudieran afectar al particular, precisamente por ser esta última una ley marco. No sucedería lo mismo si el acto de afectación a un particular deviene con motivo de la aplicación de las normas en materia de desarrollo urbano, es decir, de la ley sustancial, porque en este caso, el particular afectado tiene la posibilidad de interponer el recurso de inconformidad como lo señala la propia ley:

"En contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades administrativas del Distrito Federal, en materia de esta Ley, de su reglamento o de los programas, los interesados afectados podrán interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo." (art. 1º LDUDF)

En este sentido, podemos señalar que la afectación juega un papel importante en la interposición de la acción pública y el recurso de inconformidad, siendo que para el segundo es necesario la afectación con motivo de la aplicación de las normas de desarrollo urbano del Distrito Federal. Por otro lado, los objetivos que

persiguen son diferentes, ya que, el recurso tiende a modificar el acto administrativo; mientras que la acción pública se interpone para que se verifique el cumplimiento de las normas de desarrollo urbano.

A pesar de las diferencias antes apuntadas aún no podemos establecer de manera categórica el planteamiento inicial porque puede suceder que ambos artículos dispongan instancias que tengan el carácter de medio de impugnación. En suma lo que hasta ahora se ha encontrado es que ambos artículos prevén dos instancias diferentes. En este mismo hilo de ideas, la instancia dicen, los procesalistas es "...una conducta en que el particular administrado pide o solicita o en cualquier forma activa o excita las funciones de los órganos de la autoridad."² En mismo sentido, el concepto genérico de instancia implica, dice el procesalista Joaquín Escriche, implica "...la súplica, petición o solicitud; y así cuando se dice que el juez debe de proceder a instancia de parte, se quiere dar a entender que debe proceder a una petición del interesado y no de oficio."³ Así de esta manera, podemos ahora establecer una clara diferencia, pues, la instancia que regula a la acción pública procede a "petición" de un administrado que resulte afectado en su interés; pero, también en la mayoría de los casos, ante las violaciones a las normas en materia de desarrollo urbano la autoridad procede de "oficio" en cumplimiento a sus obligaciones y atribuciones. Así lo establecen algunas leyes y reglamentos.

"Las delegaciones del Distrito Federal tendrán facultades en sus respectivas jurisdicciones, en las materias de gobierno administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas, deportivas y las demás que señale la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal...La asignación de las atribuciones atenderá a las siguientes bases: *imposición de sanciones administrativas por las infracciones a las leyes y reglamentos, de conformidad con la distribución de las atribuciones.*" (Fracción. VI. Art. 117. Estatuto de Gobierno)

² Cfr. BRISEÑO SIERRA, Humberto. *op.cit.*, p.p. 171 y 211; GÓMEZ LARA, Cipriano. *op. cit.*, p. 137.

³ ESCRITCHE, Joaquín. *Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia*. Tomo III. 2ª edición. Temis, Bogota, 1987, p. 101 y 102.

"Corresponde a las Delegaciones del Distrito Federal"
"Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificar e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal." (Fracción. VII. Art. 32 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal).

"El Jefe del Distrito Federal tiene las siguientes atribuciones." *Aplicar las restricciones al dominio de la propiedad que imponga esta ley y las demás disposiciones legales relativas.*" (Fracción. I. Art. 10 LDUDF)

"Los delegados del Distrito Federal tienen las siguientes atribuciones." *Vigilar el cumplimiento de los programas dentro del ámbito de la delegación.*" (Fracción. III. Art. 12. LDUDF).

De esta manera queda claro que la autoridad administrativa debe actuar de oficio y sin esperar a que un particular interponga la acción pública prevista en el artículo 100 de la LDUDF, cuando se estén llevando al cabo infracciones a las leyes, reglamentos, planes y programas en materia de desarrollo urbano.

Desde el punto de vista objetivo material, la acción pública tampoco puede ser considerada un recurso administrativo, ya que, como dice, el maestro Gabino Fraga, el recurso "... se constituye como un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por medio de un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad la inoportunidad." ⁴ En este mismo sentido, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, nos aclara y dice con respecto al recurso administrativo "...la tramitación de este medio de defensa requiere la instancia del particular que ponga en movimiento el aparato administrativo

⁴ FRAGA,, Gabino. *op. cit.*, p. 435.

de revisión, puesto que la autoridad por si sola no puede tramitarlo, ya que en el caso de que lo hiciera, estaríamos en presencia, no de un recurso, sino del ejercicio de uno de los poderes que implica la relación jerárquica: el poder de revisión...⁵

De lo anterior, se colige que todo recurso es un medio de impugnación, pero no todo medio de impugnación es un recurso. A este respecto enseña el maestro Cipriano Gómez Lara que "...el recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones, o como segunda etapa, segunda instancia del mismo proceso. Por el contrario puede existir un medio de impugnación extra o metaprocesales, entendido esto en el sentido de que no esta dentro del proceso primario, ni forman parte de él; estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos."⁶ Por tal motivo, hay que destacar que la llamada acción pública no es un medio intraprocesal o metaprocesal de modo alguno que revista la forma de recurso administrativo o medio de impugnación, porque con la acción pública no se combate un acto o resolución administrativa que afecte un derecho subjetivo del particular afectado, sino que, en realidad la acción pública, viene a ser un medio o instrumento de información a la autoridad administrativa competente para que esta despliegue sus atribuciones de verificación o vigilancia y no quede impune una violación a las normas de interés público en materia urbana. Esta sola distinción hace separar a la acción pública del recurso administrativo, siendo que la primera no es una vía de defensa o un medio de impugnación, sino, únicamente una etapa previa potestativa para la autoridad para verificar el cumplimiento del deber jurídico de los administrados o de la propia administración con respecto a la observancia de las leyes, reglamentos, planes y programas en materia urbana. Además tampoco puede revestir la forma de un recurso, pues, lo que en verdad se combate, es la infracción cometida y no actos o resoluciones de carácter administrativos.

⁵ DELGADILLO GUTEIRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Limusa. 1ª edición. México 1989, p. 184

⁶ GOMEZ LARA, Cipriano. *op. cit.*, p. 327.

4. PROCESO O PROCEDIMIENTO.

Apartado especial merece también el cuestionamiento sobre la naturaleza del cauce o camino legal, sobre el cual se desarrolla la acción pública, pues, si bien es cierto, la propia ley presume que se trata de un procedimiento al colocarla dentro de el Título IX "De las sanciones y procedimientos" y, a que por exclusión y sana lógica no debemos llegar a la peregrina idea de identificarla con una sanción, no solo por esto debemos descartar la posibilidad de que el cauce legal revista la forma de un proceso o un procedimiento en forma de juicio, sobre todo si en el curso de ella se presentan tres sujetos principales:

- a) Un particular afectado;
- b) Una autoridad, y;
- c) Un infractor.

Como ya lo habíamos apuntado, el primero, es decir, el particular afectado en los términos de la LPADF, tiene la facultad de ejercitar la acción pública ante las autoridades competentes de la Administración Pública. El segundo, la autoridad administrativa, ante la interposición de dicha instancia, adoptará las siguientes posturas:

- a) En caso de que no resulte competente, turnará el escrito de acción pública a la autoridad que considere competente, y;
- b) En caso de que resulte competente, dará curso a dicha acción y procederá a efectuar las inspecciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos manifestados por el particular afectado y resolver lo conducente.

Por último, encontramos a un tercer sujeto, es decir, el infractor sobre el cual recae la certificación y vigilancia de la autoridad administrativa como consecuencia de la interposición de la acción pública.

Pareciera ser que nos encontramos frente un juicio o proceso en que la autoridad debe resolver sobre pretensiones realizadas por un particular afectado o más bien, ante lo que, la doctrina ha venido en llamar un procedimiento en forma de juicio. Para dilucidar el cuestionamiento, comenzaremos diciendo que a toda actividad desarrollada por el Estado a través de cualquiera de los poderes le corresponde un procedimiento o cauce legal obligatorio a seguir para la realización de actos. Así, tenemos que el poder legislativo desarrolla un procedimiento para elaborar la ley. En la vía judicial se habla de proceso para significar un procedimiento que sirve para dirimir una controversia, y emitir una sentencia. Por último, la función administrativa también realiza un procedimiento para la emisión de un acto administrativo. Por otra parte, la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala:

"El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables" (artículo 30 LPADF)

El proceso y el procedimiento son dos términos que forman parte del Derecho Procesal que en ocasiones confunden no solo a los administrados, sino, al más versado en cuestiones jurídico administrativas, lo mismo, sucede con las mismas autoridades, pues, es problema frecuente que los términos proceso y procedimiento se utilicen indiscriminadamente como sinónimos, por lo que, resulta entonces necesario establecer desde ahora sus diferencias si no queremos navegar dentro del mar de las confusiones que nos alejarían del objetivo.

Un proceso en sentido muy general, dice, el maestro Roberto Martínez Baéz, es un "... conjunto de actos, acontecimientos o realizaciones que se suceden a través del tiempo y que guardan entre sí, determinadas relaciones que lo unifican."⁷ En este sentido, un proceso puede ser industrial, químico, biológico, etcétera. El

maestro Miguel Acosta Romero, da el sentido jurídico, al señalar: "...el proceso es conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho. O resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia."⁸ Por su parte, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, nos dice, que a diferencia del proceso para solucionar controversias, el procedimiento se produce "...cuando nos referimos a la forma de realizar esos actos (administrativos), estaremos hablando de procedimientos."⁹ De lo anterior, se infiere que dentro de un proceso cabe la posibilidad de que exista un procedimiento. El maestro Alfonso Nava Negrete, enseña que "...todo proceso es un procedimiento que implica siempre, un conducto que se revela en un conjunto o serie de actos procedimentales coordinados, conformados por la finalidad que persiguen y que en el proceso siempre es la voluntad de la ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia, no todo procedimiento es un proceso, solo aquel que tiende a asegurar la observancia de la normas que regulan las relaciones jurídicas. En suma el proceso es función y estructura o sea vía jurisdiccional y procedimiento es rito, cause, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no."¹⁰ De esta manera podemos señalar que todo proceso es un procedimiento, pero no todo procedimiento es un proceso, este último es continente, mientras que el otro es contingente.

En estricto sentido, el procedimiento administrativo, dice el maestro Andrés Serra Rojas, es: "El conjunto de trámites determinados por la ley forman un necesario material informativo que conduce a la elaboración de un acto administrativo."¹¹ El teórico español Ramón Martín Mateo, establece que "...el procedimiento es una forma más simple y menos costosa, con el objetivo de estereotipar a los actos que compleja y reiteradamente se suceden para alcanzar un

⁷ MARTINEZ BAEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. 1ª edición. Trillas. México 1990, p. 127

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *op.cit.*, p. 415.

⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *op. cit.*, *Cap. IV*, p. 160.

¹⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. 1ª edición. Porrúa. México 1959, p. 73 y 76.

determinado objetivo, de esta manera...el procedimiento tiene caracteres de estabilidad, obligatoriedad y fijeza para economizar sus movimientos, dar mayor eficacia a sus actuaciones, ahorrar costosos tiempos y conseguir mejores resultados.”¹² La doctrina por su parte establece tres categorías para diferenciar al procedimiento administrativo del proceso, señala el maestro Mario Ayluardo Saúl:

- a. Atendiendo al órgano de su encargo, el primero se lleva ante el poder ejecutivo, el segundo, en el poder judicial. (orgánico)
- b. Atendiendo a su carácter litigioso, el primero puede ser o no serlo, el segundo, siempre lo es.
- c. Atendiendo a su temporalidad, la regla indica agotar el primero, esto es, la instancia administrativa, luego si no procede el segundo”¹³

Por lo que respecta al primer criterio, el maestro Gabino Fraga, establece que, actualmente se encuentra en crisis, pues “...en los regímenes constitucionales modernos, *no hay coincidencia entre la división de poderes y la división de funciones.*”¹⁴ Esto explica porque el poder ejecutivo, dentro de sus atribuciones pueda realizar actos legislativos en el caso de la emisión de los reglamentos o jurisdiccionales en el caso de la justicia laboral y en el contencioso administrativo.

El segundo criterio tampoco aclara la naturaleza del cause de la acción pública, pues, dentro de la acción pública encontramos una especie particular de litigio entre el interés del particular afectado sobre el interés del infractor. En este tipo de procedimientos, señala, la investigadora María del Pilar Fernández Martínez, el particular, inicia “...la búsqueda de la regularidad legal, como un derecho subjetivo propio.”¹⁵ En el caso particular de la acción pública, el interés del particular afectado, sirve para que la administración despliegue su actividad tendiente a

¹¹ SERRA ROJAS, ANDRÉS. *op.cit.*, p. 273.

¹² MARTIN MATEO, Ramón. *op.cit.*, Cap.II., p. 349.

¹³ AYLUARDO SAUL, Mario. *Lecciones sobre Derecho Administrativo*. 1ª edición. Universidad Autónoma Metropolitana. México 1990, p. 189.

¹⁴ FRAGA, Gabino. *op. cit.* p. 53.

verificar que el infractor cumpla con el ordenamiento jurídico objetivo en materia de desarrollo urbano.

Por lo que hace, al criterio de temporalidad cobra aplicabilidad, pues, puede resultar que durante la tramitación de la acción pública, el interesado, resulte afectado y entonces acudir a remediar su situación jurídica ante la autoridad competente para que sea subsanada la irregularidad y prevalezca su derecho de audiencia en defensa de su interés.

Por último, para confirmar que la llamada acción pública es un procedimiento debemos acudir a un cuarto criterio, que la doctrina da en llamar material o del acto que se produce, es decir, tener en cuenta el acto que prepara y no la esencia de los trámites. En este sentido, el teórico español José María Boquera Oliver, señala "...las actuaciones de trámite, habitualmente son manifestaciones de deseo, de conocimiento y de juicio y por eso son comunes a todas las actividades jurídico públicas... El nombre de cada procedimiento le viene dado por el resultado y no por su esencia."¹⁶ Por lo tanto, si atendemos a dicho criterio, debemos concluir señalando de que a pesar de que pudiera surgir un conflicto de intereses o controversia entre el administrado afectado en los términos de la acción pública y el administrado infractor de normas al desarrollo urbano, el resultado de los trámites y actuaciones incuestionablemente es un acto de la autoridad administrativa.

Sin embargo, debemos tener la precaución de no confundir a la acción pública con un procedimiento en forma de juicio cuando en realidad estamos ante un procedimiento inquisitorial, en donde, la interposición de la instancia es únicamente una mera facultad del gobernado para denunciar hechos que violan el derecho objetivo en materia de desarrollo urbano y durante el trámite de dicha instancia la autoridad administrativa defiende sus propios intereses consistentes en vigilar el cumplimiento de las normas jurídicas en materia de desarrollo urbano y aplicar las

¹⁵ HERNANDEZ MARTINEZ, María del Pilar. *Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos*. 1ª edición. UNAM-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. México 1997, p. 67.

¹⁶ BOQUERA OLIVER, José María. *op.cit.*, p. 406

sanciones correspondientes en su caso. Por tanto, sería erróneo afirmar que estamos en presencia de un procedimiento en forma de juicio, pues la autoridad administrativa se colocaría dentro de la llamada acción pública como actor y juzgador al mismo tiempo. Los Tribunales de la Suprema Corte se ha pronunciado en este mismo sentido:

“PROCEDIMIENTO EN FORMA DE JUICIO. PROCEDENCIA DEL AMPARO. El artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, establece que cuando el acto reclamado proceda de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva, en los términos que determina. Ahora bien, un juicio es un procedimiento contradictorio en el que dos partes dirimen un conflicto de derecho, sometiendo sus pretensiones y defensas, sus pruebas y alegatos, a un juzgador imparcial, que va a componer el conflicto. así, por ejemplo, cuando en un procedimiento administrativo dos partes con intereses en pugna acuden legalmente a una autoridad de esa naturaleza, ante la cual deducen sus pretensiones y defensas, y ante la cual rinden sus pruebas y alegatos, se trata de un procedimiento seguido en forma de juicio. *Pero, en cambio, un procedimiento inquisitorio en el que la propia autoridad, defendiendo sus propios intereses, inicia una averiguación o visita administrativa contra un gobernado, y oyéndolo en defensa para respetarle la garantía de audiencia, decide ella misma sobre sus pretensiones y sobre las defensas opuestas, difícilmente se puede llamar un procedimiento en forma de juicio, pues sería una mera caricatura de un juicio aquél en que la misma parte fuese actor y juzgador al mismo tiempo.* En estos casos, el principio que opera, para determinar la procedencia del amparo, es sólo el del perjuicio legal y el de la definitividad del acto, como cuando el acto reclamado por sí sólo no causa perjuicio, sino que está condicionado a un acto subsecuente, o cuando el acto admite revisión o recurso en el orden administrativo, en los términos señalados en las fracciones V y XV del artículo 73 de la Ley de Amparo. Así, el acto que sólo manda iniciar un procedimiento, si está correctamente fundado y motivado y dictado por autoridad competente, sin decidir aún nada en contra o a favor del posible

infractor, no le causa perjuicio por sí sólo, ni lesiona su interés jurídico. Pero si ese acto carece de los requisitos y formalidades señalados, por sí solo causa molestias al particular y resulta violatorio de la garantía del artículo 16 constitucional, ya que lo sujeta a la carga de probar y alegar, y al riesgo de recibir una sanción, sin que para ello se haya dictado orden por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Luego, si en un caso particular se debe determinar si las órdenes de visita y las actas relativas carecieron o no, de fundamentación y motivación, no se puede decir que el amparo sea improcedente en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo.”¹⁷

De esta manera, debemos concluir categóricamente señalando que el camino o cauce legal de la llamada acción pública prevista en el artículo 100 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, en definitiva es un procedimiento administrativo previo, en la que un administrado tiene legitimación para instar mediante el ejercicio de dicha instancia a la autoridad administrativa competente, para que, ésta despliegue toda su actividad encaminada a velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de desarrollo urbano. Además, la resolución que se emita con motivo de la interposición de la acción pública, no reviste la forma de sentencia, frente al particular afectado, porque, de ninguna manera crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva del gobernado que interpone la acción pública. También debemos considerar que desde la perspectiva del particular infractor, la resolución que se dicte tampoco tiene efectos vinculatorios que afecte su esfera jurídica, pues, éste únicamente se haya vinculado con la obligación y cumplimiento de observancia de las normas de carácter administrativo en materia de desarrollo urbano, es decir, con el derecho objetivo. Por lo que en definitiva el cause legal de la denominada acción pública es un procedimiento administrativo lleva al cabo por la autoridad administrativa en la que verifica a petición del gobernado el cumplimiento de las normas en materia de desarrollo urbano.

¹⁷ Séptima Época. Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 145-150 Sexta Parte, página 205.

5. LA SUPLETORIEDAD PARA EL CASO DE LA ACCIÓN PÚBLICA.

Cuando decimos que algo sirve para llenar o complementar una falta o insuficiencia de una norma jurídica que se considera principal, con otra norma que viene a remediar la carencia de la primera se suele llamar supletoriedad de la ley. El maestro Alfonso Nava Negrete, señala respecto a la supletoriedad para el caso de las normas de derecho administrativo "El Código Civil perfecciona o complementa las instituciones previstas en las leyes administrativas...pero a veces de plano las integra, es decir, que sin preverse nada en las leyes administrativas, se introduce la normatividad del Código".¹⁸ Para el caso de la acción pública como hemos visto opera expresamente la supletoriedad de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, para determinar al particular afectado que tiene la facultad para ejercerla.

Por otro lado, el término afectado, proviene del latín "affectare" y semánticamente significa, según los diccionarios más usuales: "atañer, interesar, concernir."¹⁹ En otras palabras, la afectación es una situación subjetiva de voluntad que se establece en virtud de una necesidad para la obtención de una satisfacción, es decir, a alguien le afecta porque le interesa y tiene una necesidad. El mismo término pero en sentido filosófico, dice el Diccionario de Filosofía, es: "...resultado de la influencia de una impresión sobre la mente y por lo tanto una forma de excitación...Kant —dice— la sensibilidad es la capacidad de recibir representaciones según la manera como nos afectan y la sensación es el efecto de un objeto sobre nuestra facultad representativa."²⁰ En sentido jurídico, el jurista Luis Bazdresch, señala "... no todo acto de autoridad es susceptible de ser reclamado mediante juicio de amparo, sino que, básicamente es necesario que ese *acto afecte* alguno de los derechos de quien lo reclama y que ese derecho este protegido por una garantía

¹⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. *op.cit.* Cap.II,, p. 31.

¹⁹ *Enciclopedia Larusse*. T. I. 19 edición. Planeta. Barcelona, p. 139.

²⁰ FERRATER MORA, José. *Diccionario de Filosofía*. 3ª edición, Alianza. Madrid, p. 65.

constitucional.”²¹ Por su parte, los Tribunales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostienen:

INTERÉS JURÍDICO. NO LO TIENEN LOS SIMPLES OCUPANTES O HABITANTES DEL INMUEBLE. El interés jurídico necesario para promover amparo contra leyes o actos de autoridad, solamente lo tiene *el titular del derecho afectado y no terceras personas, aunque éstas resientan de manera indirecta, mediata o inmediata, alguna lesión o afectación, por grave que pudiera parecer*, pues de aceptar lo contrario, se llegaría al absurdo de sostener la incongruencia jurídica de que ante un acto autoritario que afectara el derecho de posesión, se promovieran por separado tantos juicios de amparo como personas habitaran el inmueble relativo, incluyendo la servidumbre; por ello, aunque el quejoso alegue habitar el inmueble, del que es propietario su hijo, ello no le incorpora derecho autónomo alguno para acudir al juicio de amparo, pues tal circunstancia no demuestra la posesión que pudiera ser garantizada por la ley.²²

De esta manera, el término *afectado*, es identificado como aquella persona sobre la cual recae un acto autoridad que vulnera su esfera jurídica de manera directa y actual. Por otra parte, la Ley Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala que: *afectado*, es aquel, particular a quien se dirige un acto o resolución de carácter administrativo que vulnera sus derechos o esfera jurídica.

“Los *interesados afectados*, por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta ley o intentar el juicio de nulidad ante el tribunal...” (art. 108 de la LPADF).

De esta manera, un *afectado* es también un interesado para los efectos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal:

²¹ BAZDRESCH, Luis. *Juicio de Amparo*. Curso General. 5ª edición. Trillas. México 1992, p. 62.

²² Novena Época. Segunda Sala: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Mayo de 1997. Tesis 2ª LIII/97, página 333.

"Interesado: particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento, por ostentar un derecho legalmente tutelado. (fracc. XII. art. 2 LPADF)

Pero además, según se puede observar el interesado debe tener un interés legítimo:

"Interés legítimo: derecho de los particulares, vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular." (fracc. XII. art. 2 LPADF.)

En similares términos la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo, señala: "El Capítulo Segundo regula lo relativo a los interesados. La legitimación para intervenir en un procedimiento administrativo se reconoce a todos aquellos que de manera directa puedan resultar afectados en su esfera jurídica, y su derecho esté protegido por la norma."²³ Entonces debemos precisar que el afectado es el interesado que ve vulnerada su esfera jurídica por actos o resoluciones que emitan las autoridades administrativas, desconociéndole derechos e intereses legítimos, por lo que, cumple con las condiciones para instar al órgano administrativo e iniciar un procedimiento administrativo para que la autoridad administrativa se sujete al principio de legalidad. El maestro Gabino Fraga señala sobre la legalidad: "...es el poder – que los interesados tienen - de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto y que en consecuencia, los actos que realice se verifiquen, por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes y contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen."²⁴ En este sentido, podemos señalar que la afectación es tan solo un requisito previo para la interposición de la llamada acción pública y que la afectación es indirecta a la finalidad del interés público que se persigue con su interposición. La investigadora

²³ Tomado del Diario de Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal número 18, correspondiente al día 8 de noviembre de 1995.

María del Pilar Hernández Martínez, dice, que los intereses públicos "... se constituyen en la justificación del Estado liberal de derecho, quién se ha de valer de ellos para legitimarse ante si mismo en su actuar, tanto administrativa como legislativamente."²⁵ De esta manera, la parte afectada por violación a las normas del desarrollo urbano, en definitiva no es el particular afectado por un acto administrativo cualquiera en términos de la ley adjetiva como señala la redacción del artículo 100 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, sino, la misma Administración Pública del Distrito Federal.

Sin embargo, debemos restringir la supletoriedad de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, únicamente para el caso de la determinación del requisito llamado afectación. Esto a pesar de que algunos maestros coinciden en señalar la aplicabilidad de la LPADF, para el caso de las actuaciones de los órganos desconcentrados llamados delegaciones políticas, esto, porque son dependencias que integran la Administración Pública centralizada, según los artículo 30 al 32 de la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.²⁶ Por nuestra parte, consideramos que no opera en la tramitación de la instancia llamada acción pública. Lo anterior porque el interesado afectado en los términos que señala el propio artículo 100 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, no ve violada su esfera jurídica por la infracción a las normas de desarrollo urbano al momento de la interposición, ni tampoco puede resultar afectado en la tramitación de dicha instancia. A esta conclusión se puede arribar si tenemos en consideración lo que la propia Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, señala:

"Las disposiciones de este Título se aplicarán a los actos que desarrolle la Administración Pública del Distrito Federal ante los particulares, cuando los actos jurídicos se inicien, integren o concluyan el

²⁴ FRAGA, Gabino. *op.cit.*, p. 434.

²⁵ HERNANDEZ MARTINEZ, María del Pilar. *op. cit.*, p. 58.

²⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRAN SALVATI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas*. 2ª edición. Porrúa. México 1996, p. 307.

procedimiento administrativo produzcan efectos en su esfera jurídica..." (art. 31 LPADF)

Por tanto, debemos concluir categóricamente, que por no verse afectado en su esfera jurídica el particular interesado para el caso de la acción pública por el actuar del presunto infractor, la supletoriedad de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal no opera, ya que, el afectado de manera directa por la violación a las normas de desarrollo urbano es el interés público por el que debe velar la Administración Pública del Distrito Federal, y; además la supletoriedad de la LPADF, opera única y exclusivamente para el caso de la determinación del requisito de afectación, como condicionante de la procedibilidad de la interposición de la instancia denominada acción pública.

6. EL INTERÉS EN LA ACCIÓN PÚBLICA

El ordenamiento jurídico administrativo no suele consagrar un concepto limitado o estrecho de interés jurídico, tan restringido que se agote en el derecho subjetivo perfecto, privado o público. En efecto, en nuestro país se ha producido una evolución hacia un concepto más amplio del interés jurídicamente protegido, hasta comprender en él a las personas colocadas en una situación calificada y diferenciable del resto de los habitantes de una comunidad, aunque estas no sean titulares de derechos subjetivos. Esta doctrina que amplía la protección a otros tipos de intereses que no sean precisamente jurídicos fue desarrollada por el derecho francés. El catedrático André Laubadere, señala, que dicha doctrina fue elaborada por el Consejo de Estado en Vía de Recurso por Exceso de Poder, pues, en las condiciones relativas del demandante en este recurso únicamente se exige el interés personal, no particularizado o individualizado.²⁷ La legislación en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal, no es la excepción frente a esta tendencia, pues, no existe ningún precepto o antecedente que permita afirmar la intención del legislador de trasplantar a la materia de desarrollo urbano el esquema de derecho

²⁷ Cfr. LAUBADERE DE. André. *op.cit.*, p. 95 y 96

subjetivo, por el contrario, alienta la participación de la ciudadanía por ejemplo en la formulación de programas y la denominada acción pública.

6.1. Interés jurídico.

El catedrático Manuel Ovilla Mandujano, señala: "El derecho subjetivo en general se traduce en una relación de actividad entre la conducta humana y las normas." ²⁸ En este sentido, ahí dónde se protege el interés de un sujeto particularizado que se siente afectado por un acto de autoridad, corresponde al concepto de derecho subjetivo. Por su parte, el maestro Ignacio Galindo Gárfias, complementa señalando, que el derecho subjetivo "...encierra un conjunto de facultades y prerrogativas del sujeto, es en sí, una facultad de exigencia, una pretensión lícita acorde con la norma jurídica." ²⁹ En este sentido, existirá derecho subjetivo cuando el interés jurídico es exclusivo, actual, directo, personal, reconocido y protegido por la ley al momento de promover procedimiento administrativo y el bien perseguido por él conduce a la satisfacción de una necesidad del titular. El derecho subjetivo también aparecerá cuando de la norma surja una relación jurídica, en virtud de la cual una persona o sujeto activo tenga el derecho de exigir la satisfacción de su interés, y otra persona sujeto pasivo, que podrá ser un particular tratándose de derechos subjetivos privados tenga el deber de satisfacer tal interés a través de una prestación de contenido positivo, de dar o hacer, o de contenido negativo, de no hacer. La concurrencia de ambos extremos determina a su vez la presencia del otro elemento que consiste en que el orden jurídico conceda a su titular los medios orientados a su satisfacción, que pueden consistir en recursos, querrelas o acciones judiciales.

En las relaciones jurídico administrativas, existirá un derecho subjetivo si la norma aplicable fue dictada para garantizar en exclusiva situaciones jurídicas del particular frente a la administración pública que es la obligada a respetar el derecho.

²⁸ OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Teoría del Derecho*. 7ª edición. Duero. México 1990, p. 165.

²⁹ GALINDO GARFÍAS, Ignacio. *op. cit.*, p. 40

Por el contrario, si la norma no se dictó para asegurar un interés individual exclusivo, sino que, se dictó en beneficio de la colectividad en general, es decir, para proteger un interés grupal indiferenciado, entonces se estará en presencia de un interés simple o de hecho y por lo tanto insuficiente para dar a su titular acceso al sistema judicial de control de constitucionalidad. Uno de los requisitos esenciales de todo derecho subjetivo es la existencia de una norma creada por el legislador con el propósito inmediato de tutelar el interés exclusivo, actual y directo del particular colocado en el supuesto. El derecho subjetivo, señala la investigadora María del Pilar Hernández Martínez, sirve como "...respuesta a la lesión individual provocada en la universalidad jurídica de la personalidad humana, por la aplicación de una ley irrazonable de una ley correcta, o la pretensión a las ventajas que cada ciudadano tiene por derivación de la ley."³⁰ De esta manera, un interés es exclusivo cuando no coincide con el interés de un grupo de personas o con el interés público, de modo que aquel es siempre excluyente del de los demás; en este sentido, si la norma es creada no para salvaguardar el interés exclusivo de un particular, sino el interés de todos o el interés general, no se está en presencia de un derecho subjetivo. En efecto, el cumplimiento de una norma con estas características no reportara a ningún particular un beneficio exclusivo y por lo tanto excluyente del provecho que recibiría la comunidad entera, lo cual explica claramente que ninguna persona puede invocar un interés exclusivo a título de legitimación para exigir a la autoridad la observancia de la regla. Así por ejemplo, para acudir al juicio de garantías, es indispensable ser titular de un derecho subjetivo afectado directamente por un acto de autoridad, además, el perjuicio debe ser actual y directo, no indirecto ni eventual (art. 4º de la Ley de Amparo).

Sin embargo, no ocurre necesariamente lo mismo en el ámbito del derecho administrativo, porque existen medios impugnativos dispuestos en manos de particulares que desean atacar los actos de la administración pública que estimen irregulares, ya sea, que estos sean atentatorios de sus derechos como gobernados o bien por ser violatorios de las normas de derecho objetivo de cuya puntual

³⁰ HERNANDEZ MARTINEZ, María del Pilar. *op. cit.*, p. 70.

observancia deriva, en su favor, una situación calificada. Lo anterior obedece en principio a que las leyes administrativas no suelen consagrar un concepto limitado del interés jurídico tan restringido que se agote en el derecho subjetivo que excluya de entre los sujetos aptos para intentar la impugnación en sede administrativa y carezcan de un derecho perfecto, privado o público. Este panorama es resultado propiamente de que en México como en otros países influidos por los principios del contencioso administrativo francés, se ha producido una evolución hacia un concepto más amplio del interés jurídicamente protegido, hasta comprender en él, a las personas colocadas en una situación calificada y diferenciables del resto de los habitantes de una comunidad, aunque estas no sean titulares de derechos subjetivos.

6.2. Interés legítimo.

En la segunda categoría de intereses que protegen las leyes administrativas encontramos al interés de un grupo de personas colocadas en una situación calificada y diferente a las demás. Aquí, ya no se habla de un derecho subjetivo, se habla simplemente de un interés jurídicamente protegido configurado por la reunión de diversas circunstancias. El catedrático español, Fernando Garrido Falla, señala, que "...ciertos ciudadanos, tienen un interés cualificado respecto de la legalidad de ciertos actos administrativos, lo cual merece una cierta protección del ordenamiento jurídico."³¹ Lo anterior también se puede explicar diciendo que se tratan de ciertas personas que no tienen un interés exclusivo considerado por el derecho como objeto directo de tutela, pero, gozan en cambio de una posición distinta de la de cualquier otro miembro de la comunidad. La posición calificada perfectamente diferenciable, obedece a que, los miembros de esta categoría se verán indirectamente beneficiados o perjudicados por el cumplimiento o incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo público como son casi todas las leyes administrativas, o bien porque, con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas.

³¹ GARRIDO FALLA, Fernando. *op. cit.*, p.202

Esta clase de interés llamado legítimo tampoco deriva de la observancia de normas legales dictadas para satisfacer intereses de particulares, pues, se trata de un interés generalmente grupal, nacido de la infracción de normas legales ideadas para salvaguardar el interés general. El maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala, respeto a este tipo de interés "...en el derecho legítimo, el interés, aunque protegido por la norma no afecta, de manera directa, sino general, en cuanto que al gobernado no se le concede la facultad de exigencia con respecto de otras personas o de las autoridades para conseguir la satisfacción de sus pretensiones, de esta manera el interés se encuentra protegido de una manera objetiva, no subjetiva." ³² Así de esta manera, la eficacia trasciende de manera refleja en ciertos sujetos, en atención a su situación de proximidad al acto violatorio a las normas administrativas.

Tampoco corresponde asimilarla a la tercera categoría, que más adelante será objeto de análisis, pues, esta última se encuentra reservada para los demás integrantes de la sociedad, ya que, en el interés legítimo de las personas que ocupan esta posición calificada, además, tienen un interés distinto del de cualquier sujeto preocupado por la observancia regular de las leyes. La investigadora María del Pilar Hernández Martínez, señala: "Interés legítimo, es el que surge por el reconocimiento de la propia ley, cuando esta tiene una comunidad de destinatarios a quienes se dirige y una de ellos lo convoca." ³³ Precisamente en atención a tal condición intermedia, entre los titulares de derechos subjetivos y los titulares de un interés simple o de hecho, es frecuente observar que el legislador prevea en las normas administrativas y conceda a estos sujetos, instancias, acciones o recursos en contra de actos de la autoridad o de particulares que vulneren al derecho objetivo.

Para acreditar un interés legítimo dentro de un procedimiento administrativo, dice, el catedrático Agustín Gordillo, se necesita justificar "...no ser un mero curioso o entrometido en la cuestión, ni luchar líricamente por interés público

³² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto Y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *op.cit.*, p. 22.

³³ HERNANDEZ MARTINEZ, María del Pilar. *op. cit.*, p. 71.

,es decir, el interés debe ser plausible y diferenciado del interés público general.”³⁴ De esta manera, la nota característica del interés legítimo es la ventaja o desventaja, con relación a la aplicación del derecho objetivo y distinto del daño, por lo que, se trata de un derecho reflejo del derecho objetivo.

A los procedimientos administrativos que protegen al interés legítimo se les conoce, dice, el catedrático francés, André Laubadere, como “...contencioso llamado de legalidad ó ...contencioso objetivo, en el sentido de que, plantea una cuestión de puro derecho objetivo, la violación de una regla de derecho objetivo.”³⁵

Por nuestra parte, no podemos identificar al interés que protege la acción pública con el llamado interés legítimo, ya que, el primer presupuesto para la interposición de la acción pública consistente en la afectación deriva de una ley denominada marco como lo es, la propia Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Lo anterior hace, que el interés en la acción pública, sea producto de cualquier acto administrativo y no derivado de una ventaja. También dentro de la acción pública no existe una posición cualificada que haga posible una diferencia respecto de los demás interesados en el cumplimiento del ordenamiento jurídico, lo cual, hace que, mediante su interposición únicamente persiga el cumplimiento del ordenamiento objetivo administrativo que le puede o no reportar un beneficio.

6.3. Interés simple.

Existe una tercera categoría de interés dentro de las relaciones jurídico administrativas, que puede comprende a todos los miembros de la sociedad que por el solo hecho de serlo, pretenden que las leyes se cumplan. El maestro Luis Humberto Delgadoillo Gutiérrez, señala “...cuando el gobernado solo pretende que la ley sea cumplida, pero sin que la norma lo proteja, directa o indirectamente, resulta que dicho interés será vago e impreciso, en razón de que el gobernado carece de un

³⁴ GORDILLO, Agustín. *Introducción al Derecho administrativo*. 2ª edición. Abeledo-Perrot. Argentina 1966, p. 336.

³⁵ LAUBADERE, André. *op. cit.*, p. 70

interés personal y directo en reclamación alguna. A esto la doctrina administrativa lo ha denominado interés simple o mero interés.”³⁶ Además, generalmente las leyes administrativas no suelen concederles a los particulares recursos o medios de defensa vinculantes para con la autoridad respecto a este tipo de interés simple, porque, no reporta más que un deseo individual de que se cumpla el orden establecido. De esta manera existirá interés simple cuando el interés solamente pretende que se cumpla con el ordenamiento jurídico, sin que le reporte algún beneficio personal y directo.

La Suprema Corte de la Nación a través de sus tribunales ha venido sosteniendo un criterio similar dentro de la ejecutoria que ahora se transcribe:

“CALLES, EL CIERRE DE LAS, NO DA LUGAR AL AMPARO QUE PIDAN LOS PARTICULARES, DIFERENCIA ENTRE LOS INTERESES SIMPLES Y LOS INTERESES JURIDICOS. Contra la negativa de la autoridad, a poner a servicio un callejón, por donde transitaban los quejosos, es improcedente el amparo, de acuerdo con la fracción VI del artículo 73, de la Ley de la materia, pues aunque con tal acto se afecta una situación que favorecía a dichos quejosos, debe decirse que si bien es cierto que toda situación favorable para la satisfacción colectiva de una necesidad, resulta de interés, ese interés no siempre puede calificarse de jurídico, pues para que así sea, es menester que el derecho objetivo lo tutele a través de alguna de sus normas, y ese interés jurídico, y no el puro interés material es el que se toma en cuenta dicha ley de amparo, para protegerlo por medio del juicio de garantías. Entre los diversos intereses que puede tener una persona, o sean "situaciones favorables para la satisfacción de una necesidad", existen los llamados, "intereses simples" que consisten en situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del Estado cuando éste, en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con esos intereses particulares, y en cambio sufren un

³⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto Y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *op.cit.*, p. 22

perjuicio, cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer caso, reciben un beneficio y en el segundo se perjudican, pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada. Puede decirse que esos intereses no tienen ninguna protección jurídica directa y particular sino tan sólo la que resulta como reflejo de una situación general, porque no se puede crear una defensa especial para intereses particulares indeferenciados para el Estado. Un ejemplo típico de "interés simple" es el de los habitantes de una ciudad que transitan por las calles de la misma y hacen uso de las que creen más convenientes para llegar con más prontitud al lugar de sus negocios. Tienen un beneficio, pero si las autoridades le cierran el tránsito de esas calles, no pueden alegar que tienen un derecho especial en su favor, para pedir que les abran nuevamente; se habla, claro está, de determinados particulares que resultan más especialmente afectados y este es el caso de los quejosos que tienen un interés material en atravesar el callejón que ha sido cerrado; pero ese interés no tiene tutela jurídica, porque no existe ningún precepto legal que les otorgue los medios para hacer la defensa del mismo; y no puede decirse que ese medio es el que reconoce el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro al conceder una acción pública para solicitar el derrumbamiento de bardas, porque el nombre mismo de la acción pública, está indicando que no se trata de una defensa directa y particular, sino tan sólo la que resulta como reflejo de una situación general, que no se refiere al derecho que puedan tener determinados particulares, cuyo interés queda incluido en el interés general." ³⁷

El catedrático español, Agustín Gordillo, señala que "...el interés simple, como regla, no da derecho a interponer acciones judiciales ni recursos administrativos; sólo permite hacer *denuncias* ante la administración sobre aquello que se considera ilegítimo...en el interés simple la Administración no está

³⁷ Quinta Epoca Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXVII, Página: 1048

necesariamente obligada, en principio a resolver la denuncia interpuesta.”³⁸ Lo anterior reduce a éste tipo de interés simple a solo un medio de información con la que cuenta la autoridad para que inicie el procedimiento de verificación del cumplimiento de las normas administrativas.

Ahora estamos en condiciones de señalar que la naturaleza del interés que protege la acción pública se traduce en un mero interés simple. Para explicar, lo anterior, comenzaremos diciendo que aún cuando del propio artículo 100 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal no previene la actuación oficiosa de la administración en primer término, esto no la excluye, resulta obvio, pues, las normas de desarrollo urbano son interés público, ya que, la autoridad administrativa dentro de sus atribuciones es la principal interesada del cumplimiento y vigilancia de las disposiciones legales en materia de desarrollo urbano. De esta manera, apuntamos que con el ejercicio de la acción pública se da únicamente un impulso a la actuación oficiosa de la autoridad administrativa y no la defensa del interés de un interés jurídico ó legítimo. También podemos señalar que se trata de un mero interés, porque la proximidad de la infracción, no es esencial, sino secundaria. Y además no le reporta ninguna ventaja o desventaja para el particular que decidiera ejercerla.

Es significativo también que el legislador establezca que la instancia llamada acción pública se inicie "a petición de parte". El maestro Rafael Martínez Morales, identifica a los procedimientos denominados a instancia de parte, a aquellos en los cuales para que el órgano actúe legalmente "...se requiere que el gobernado lo solicite, ya sea porque la ley lo prevé o porque se hace uso del derecho de petición establecido en el artículo 8º constitucional.”³⁹ Tal situación de facultad, aparejada originalmente, con la potestad para la actuación oficiosa por parte de la Administración Pública en materia de desarrollo urbano, también prevé la voluntad del legislador de consagrar un sistema adjetivo, paralelo al derecho objetivo de

³⁸ GORDILLO, Agustín. *op.cit.*, p. 325.

³⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael. *op. cit.*, p. 252.

interés público que garantiza el respeto a la ley en materia de desarrollo urbano, en beneficio de un interés no exclusivo, ni directo de un gobernado.

Debemos entonces concluir este apartado, diciendo, que aunque pareciera que la acción pública establece una calidad diferenciable de los demás miembros de la sociedad al exigir como condición la afectación, esta condición al derivar de una ley adjetiva o ley marco le viene a dar el matiz general por lo que lo hace indiferenciable. De esta manera, la afectación viene a ser únicamente un requisito de procedibilidad que legitima al interesado para interponer la acción pública, por lo que, no debemos dejar de observar que con respecto a su pretensión consistente en la observancia del ordenamiento objetivo, sin que reciba alguna ventaja o provecho, lo que, hace que la acción pública prevista en la LDUDF, en el fondo sea un mero interés simple. Lo anterior traduce a la acción pública en la denuncia o acción popular, tal como acontecen la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

7. SUJETOS EN LA ACCIÓN PÚBLICA.

En el lenguaje común se utiliza el vocablo sujeto para indicar a una persona innominada o cuando se desconoce el nombre de la persona. También en ocasiones se utiliza para indicar que una persona es asunto o materia sobre el cual se habla o se escribe. Para los efectos de la Teoría General del Proceso, el término es utilizado para enunciar la posición que guardan los sujetos (activo, pasivo o juez) dentro del proceso jurisdiccional. En algunas ocasiones erróneamente se confunde con el concepto de "partes" aunque no exista una controversia o litigio en donde los intereses se encuentren en pugna.

En materia de Derecho Administrativo se habla de sujetos del procedimiento administrativo. En este sentido, enseña el procesalista José María Villar y Romero "...en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas,

sino, que hay una relación entre la administración y el interesado”⁴⁰. En otras palabras, en el procedimiento administrativo el interés privado que pueda tener un administrado, con respecto a una resolución o acto de carácter administrativo, no es factor determinante, pues en todo caso la autoridad esta obligada siempre a observar el interés público. Así lo explica, la doctora María del Pilar Hernández Martínez, que “...en la relación pública el interés privado no cuenta, salvo para movilizar las razones de interés público.”⁴¹ Por lo mismo decimos que los procedimiento administrativo, no dirimen conflictos mediante una sentencia, sino que, se trata de un conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfección, condicionan su validez y persiguen un interés general (fracc. XXII. art. 2 Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal). De este principio participa la propia instancia llamada acción pública, ya que, no podemos considerar que existan partes con intereses contrapuestos, pero si podemos señalar que entre los sujetos que intervienen se entablan relaciones de tipo jurídico administrativas entre el interesado o sujeto activo de la acción pública y el órgano administrativo, y; por otro lado, entre el órgano competente de la Administración Pública del Distrito Federal y el presunto infractor a las normas de desarrollo urbano.

En el caso del procedimientos de oficio internos, no se afecta la esfera jurídica de un particular. Así, lo entiende, el maestro Miguel Galindo Camacho, cuando señala respecto a estos procedimientos internos “... que lleva a cabo el órgano administrativo, necesario en el proceso, que no afecta la esfera jurídica de los particulares.”⁴² En este sentido, la administración pública es siempre sujeto activo, pues, es la creadora de actos de carácter administrativos. No sucede lo mismo, en el caso de la acción pública, ya que, desarrolla una actividad de sujeto pasivo al ordenar el mismo precepto que la autoridad competente deberá recibir el escrito de

⁴⁰ Autor citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. 10 a edición. Porrúa. México 1991, p. 687.

⁴¹ HERNANDEZ MARTINEZ, María del Pilar. *op.cit.* p. 68.

⁴² GALINDO CAMACHO, Miguel. *op.cit.*, p. 169.

inicio, recibir, alegatos, desahogar pruebas, y emitir una resolución. Pero la autoridad se convierte en sujeto activo cuando ejecuta actos administrativos propios de su función al velar por el cumplimiento del ordenamiento objetivo en materia de desarrollo urbano. Tenemos entonces que reconocer que la autoridad reviste la calidad de sujeto pasivo con respecto al que ejercita la instancia; pero, también reviste la calidad de sujeto activo del procedimiento cuando empieza a actuar en procedimiento inquisitorio o de oficio con las visitas de verificación en contra del denunciado o presunto infractor.

Es oportuno precisar que es el órgano de la Administración Pública y no el funcionario público, el sujeto del procedimiento administrativo, ya que el funcionario únicamente personifica al órgano de la Administración que puede determinar dentro del procedimiento entre otras cosas impedimentos, excusas y recusaciones. Por lo que respecta al órgano administrativo es la competencia la que puede afectar el resultado del procedimiento con la nulidad, anulabilidad y revocación del acto administrativo.

En el caso específico de la acción pública, el órgano competente de la Administración Pública del Distrito Federal, encargado de la inspección y vigilancia de las normas de desarrollo urbano es un órgano desconcentrado, denominado "delegación del Distrito Federal". Sin embargo, esta actividad esta delegada a la Subdelegación de Obras y Desarrollo Urbano, por acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 12 de febrero de 1996 en su primer artículo.

8. LA LEGITIMACIÓN DENTRO DE LA ACCIÓN PÚBLICA.

El maestro Cipriano Gómez Lara, explica que la legitimación "...es la autorización de la ley porque el sujeto de derecho se ha colocado en un supuesto normativo y tal autorización implica el fundamento para desarrollar determinada

actividad o conducta.”⁴³ Por su parte, la Teoría General del Proceso contempla diversas clases de legitimación, a saber:

- a. Ad procesum o activa.
- b. Ad causam.

La legitimación activa también llamada “ad procesum” se entiende como la potestad legal para acudir a la instancia judicial o administrativa con la petición de que se inicie del procedimiento. De esta manera, se identifica con los requisitos de procedencia. El texto del artículo 100 de la ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, señala “... Quienes resulten afectados en los términos del Procedimiento Administrativo de Distrito Federal, podrá ejercitar la acción pública...”. De lo anterior, se indica la legitimación activa o ad procesum para facultar al particular a instar al órgano administrativo competente. En este sentido, el investigador Ramón Martín Mateo, señala: “...es necesario que los que participan en el procedimiento administrativo estén legitimados...en el procedimiento se exigen determinadas cualificaciones que han de reunir lo sujetos en relación con el procedimiento que se trata...interesados activamente en el procedimiento administrativo son aquellos que lo promueven como titulares del derecho o interés legítimo...”⁴⁴ De esta manera, inferimos que la legitimidad como requisito en la acción pública se acredita con la afectación hecha por un acto administrativo cualquiera e indiferente con respecto al interés que se persigue con la acción pública.

En este hilo discursivo, la acción pública es un procedimiento a petición de parte de un interesado legitimado procedimentalmente por el ordenamiento sustantivo para velar por el cumplimiento de las normas de derecho objetivo de interés público en materia de desarrollo urbano.

⁴³ GOMEZ LARA, Cipriano. *op. cit.*, p. 224.

⁴⁴ MARTIN MATEO, Ramón. *op. cit. Cap.II.*, p. 358.

De la misma manera, existe una legitimación *ad causam* dentro de la acción pública, que consiste en que la autoridad esta obligada a responder dentro de los treinta días naturales a la presentación de la acción pública, deberán resolver lo conducente. Lo anterior es significativo porque la autoridad administrativa responderá en base al resultado que arrojen los medios de prueba aportados por el particular, y; también en base a los medios de control y vigilancia para el cumplimiento del ordenamiento jurídico que con motivo de la interposición de la acción pública desplegó, debiendo informar al interesado de la acción pública del resultado de la procedimiento de verificación de los hechos denunciados. Lo anterior porque la autoridad administrativa se encuentra vinculada por el derecho objetivo y no por relaciones subjetivas dentro de la acción pública. La Suprema Corte de la Nación, algunas veces se ha referido a esta cuestión:

LEGITIMACION PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.
 Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional o instancia administrativa con la petición de que se inicie la tramitación de un juicio o del procedimiento respectivo. A esta legitimación se le conoce con el nombre de "ad procesum" y se produce cuando el derecho que se cuestionara en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación "ad causam" que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionara, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación "ad procesum" es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la "ad causam" lo es para que se pronuncie sentencia favorable.⁴⁵

Así, debemos concluir diciendo que dentro de la instancia llamada acción pública el particular tiene ambas legitimaciones. Pero que en realidad la administración pública persigue su propio interés una vez que se concreta el ejercicio

⁴⁵ Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Epoca. Tomo: XIII- Junio, pág. 597.

de la acción pública. Lo anterior porque únicamente al gobernado como ciudadano le corresponde un interés simple con el fin que se cumpla con el ordenamiento objetivo en materia de desarrollo urbano y a la autoridad administrativa le corresponde un interés jurídico y directo, pues, tiene la obligación de velar por el cumplimiento y observancia del ordenamiento jurídico objetivo en materia de desarrollo urbano.

9. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA ACCION PUBLICA.

El legislador al redactar el texto del artículo 100 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal: "Quienes resulten afectados, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, pueden ejercitar la acción pública ante las autoridades competentes de la Administración Pública..." revela la intención de hacer efectiva la garantía de audiencia. El maestro José Ovalle Favela, señala que la garantía de audiencia tiene que ver con el "... derecho que el artículo 14 Constitucional otorga a toda persona, para que previamente a cualquier acto de autoridad que pueda llegar a privarle de sus derechos...se le dé una oportunidad razonable para defenderse en juicio, de probar y de alegar ante los tribunales independientes, imparciales y establecidos con anterioridad en la ley..."⁴⁶ Los siguientes párrafos del artículo 100 de la LDUDF, señala el trámite de la garantía de audiencia para el afectado interesado en la interposición de la acción pública:

"...Para dar curso a dicha acción pública, bastará que se presente por escrito y que se indiquen los hechos, las presuntas infracciones cometidas, los datos necesarios que permitan localizar a los presuntos infractores, en caso de que se conozcan por quien ejercite la acción, el nombre y domicilio del denunciante, así como las pruebas en que se funde.

⁴⁶ OVALLE FAVELA, José. *Garantías Constitucionales del Proceso*. 1ª edición. MacGraw-Hill. México 1995, p. 58.

Las autoridades competentes de la Administración Pública del Distrito Federal efectuarán las inspecciones y diligencias necesarias para la comprobación de los hechos denunciados, oírán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, realizarán la evaluación correspondiente y tomará las medidas procedentes.

En todo caso las autoridades competentes de la Administración Pública del Distrito Federal, dentro de los 30 días naturales siguientes a la presentación de la acción pública, deberán resolver lo conducente."

El artículo detallado como podemos observar previene que la instancia comienza precisamente mediante un escrito de denuncia. Por su parte, el maestro Cipriano Gómez Lara, dice, que la denuncia, es: "...una participación de conocimiento que da el particular a los órganos estatales. Quedan comprendidas en esta figura las informaciones que los gobernados proporcionen de hechos que pueden ser importantes para algunos aspectos de la administración pública... La denuncia puede ser escrita o verbal y en algunos casos la denuncia puede ser una denuncia interesada... porque al denunciante le pueden tocar algunas ventajas..."⁴⁷ De esta manera, podemos identificar claramente la intención del legislador llamándole al interesado "denunciante" de hechos presuntamente violatorios a las normas objetivas en materia de desarrollo urbano. Así, debemos precisar que dicha instancia llamada acción pública, reviste la forma de una denuncia que hace patente el interés simple del particular.

Lo anterior no significa quedar vedada la garantía de audiencia, por el contrario, faculta expresamente para ofrecer pruebas y alegar dentro del procedimiento. Por su parte, el maestro Ignacio Burguoa Orihuela, señala con respecto a la garantía de audiencia que establece el artículo 14 Constitucional: "... es

⁴⁷ GOMÉZ LARA, Cipriano. *op. cit.*, p. 138.

una fórmula compleja e integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica...y que son: a) la de que en contra de la persona, a quién se pretende privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio”⁴⁸ En este sentido, tenemos que mediante la acción pública se tutela un interés simple, con la obligación por parte de la autoridad administrativa de pronunciarse respecto a su denuncia, pruebas y alegatos del particular, y; también respecto a procedimiento de verificación realizado con motivo del ejercicio de la instancia. Además, el procedimiento y aunque no sea un tribunal se tramitará ante el órgano de la administración competente, es decir, la Subdelegación de Obras y Desarrollo Urbano.

Por cuanto hace a las formalidades esenciales del procedimiento dentro de la acción pública el mismo texto del artículo lo previene de manera general. El particular afectado podrá ofrecer pruebas en que funde su escrito de denuncia. Para tal efecto, deberá desahogar las pruebas que estime convenientes y alegar lo que a su interés convenga.

10. LA INFRACCION COMO PRESUPUESTO.

Para el ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 100 de la LDUDF, se necesita además de ser afectados en los términos antes expuestos, una presunta violación a las normas de desarrollo urbano. Así lo establece el mismo texto:

⁴⁸ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 28ª edición. Porrúa. México 1998, p. 524 y 525.

“...cuando se estén llevando a cabo construcciones, cambios de uso o destino de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en esta ley, en su reglamento y en los programas...”

La contravención a que se refiere la LDUDF, se denomina infracción, así lo establece, la misma Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el párrafo primero del artículo 94.

“La violación de esta ley, de su reglamento, o de los programas, se considera una infracción y trae como consecuencia la imposición de las sanciones, así como la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados”

De esta manera, la propia Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal define naturaleza del presupuesto consistente en las acciones u omisiones que constituyan una probable contravención a las normas en materia de desarrollo urbano. También podemos también inferir que para la interposición de la acción pública, el particular no necesita acreditar la infracción para que se dé curso a la acción pública. Lo anterior, porque la infracción cometida será objeto del acto administrativo que emita la autoridad administrativa con motivo del procedimiento de verificación. Para el maestro Miguel Acosta Romero, la infracción administrativa es “...una especie dentro del género de los ilícitos a la normatividad jurídica...”⁴⁹ sancionable desde el punto de vista jurídico administrativo. Desde otro punto de vista, la infracción es una de las justificaciones que encuentra la administración pública para actuar frente al gobernado y hacer prevalecer el interés público, la utilidad pública y el mantenimiento del orden público. Las infracciones que posibilitan el ejercicio de la acción pública es muy extenso y generalmente se refieren, como dice, el catedrático español Tomás Ramón Fernández, a “...las infracciones que

⁴⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *op.cit.*, p. 520.

⁵⁰ RAMON FERNANDEZ, Ramón. *op.cit.*, p. 255.

constituyan incumplimiento de las normas que incidan sobre los elementos determinantes del aprovechamiento urbanístico de los terrenos.”⁵⁰ De esta manera, podemos establecer que no es necesaria la presencia objetiva de la infracción previa al ejercicio de la acción pública. La infracción como tal es un acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son consideradas como delitos, por las mismas leyes. Por último, debemos precisar que las infracciones a que se refiere la acción pública son de las que se definen por las leyes administrativas y no por las de justicia cívica.

11. MODO DE TERMINAR LA ACCIÓN PÚBLICA.

Una vez concluida los trámites que señala el propio texto de la acción pública, la Administración Pública esta en condiciones de dictar resolución. La doctrina administrativa establece que en la mayoría de las ocasiones la resolución que dicta la autoridad administrativa es un acto administrativo. A este respecto, el maestro Jorge Olivera Toro, dice, “...por procedimiento administrativo, debe entenderse la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa.”⁵¹ En sentido, la LPADF, señala: “Resolución administrativa: acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso de silencio de la autoridad competente, que decide cada una de las cuestiones planteadas por los interesados previstas por las normas.” (fracción XXIV artículo 2º)

Por otro lado, la resolución o acto administrativo debe cumplir ciertos requisitos que marca la propia Constitución Federal y que en nuestro país ordenan los artículo 14 y 16.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sentando jurisprudencia sosteniendo de manera reiterada que:

"Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca" ⁵²

No obstante, debemos señalar que existen resoluciones que no revisten el carácter de verdaderas resoluciones jurídico administrativas. Lo anterior, porque son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones. Todos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir, ni resolver de fondo. El maestro Alfonso Nava Negrete, explica, el cuestionamiento "...no tendrá carácter de resolución, si la autoridad solo realiza actos de trámite o si nada más contesta, sin definir al particular lo obtendrá lo solicitado" ⁵³ También existe una importante actividad material que lleva a cabo la administración pública y que por no tener naturaleza jurídica es bastante para no reconocer en ella características resolución. Excluidos de tal categoría están también los llamados actos de la administración, o sea, los actos sin efectos concretos como son los reglamentos que poseen el carácter de actos jurídicos generales y abstractos, materialmente asimilados a la ley. Por último tampoco serán resolución administrativa los actos que formalmente provienen de un órgano administrativo, pero que intrínsecamente son actos de naturaleza jurisdiccional. En relación a esto último, el maestro Alfonso Nava Negrete enseña que, la diferencia que existe entre el acto jurisdiccional y el acto administrativo estriba en que: "A un acto administrativo no lo mueve el que se respete la ley por todos, ni lo absorbe la preocupación de la

⁵¹ OLIVERA TORO, Jorge. *op.cit.*, p. 240.

⁵² Apéndice 1917-1975, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tercera Parte, II Tomo, Segunda Sala, Tesis 402.

⁵³ NAVA NEGRETE, Alfonso. *op. cit* Cap. IV., p. 122

justicia; aún cuando él mismo está sometido a la ley, su tarea propia es atender el interés público...»⁵⁴ De esta manera, tenemos que la resolución dentro del procedimiento administrativo llamado acción pública reviste singulares circunstancias, ya que, coexisten dos intereses, es decir, el interés que mueve al interesado a interponer dicha instancia que como antes habíamos dicho consiste en pretender el respeto al ordenamiento objetivo en materia de desarrollo urbano mediante la denuncia de hechos que contravengan el mencionado ordenamiento, y; por el otro lado, el interés público que mueve a la Administración Pública, con vista a la satisfacción de necesidades colectivas en cumplimiento a las obligaciones y atribuciones que el mismo ordenamiento jurídico le asigna. Con relación a esto último, el especialista español en materia de infracciones urbanísticas José Manuel Arredondo Gutiérrez, dice que, dentro del procedimiento sancionador de actos que contravengan las normas en materia urbanística, existe " ...el principio general en esta materia es que el órgano resolutorio se encuentra vinculado por los resultantes de la instrucción..."⁵⁵ En este sentido, la autoridad competente resolutora para este caso, no se encuentra vinculada por la interposición de dicha instancia llamada acción pública, ni por las peticiones que en ella obren, ni los intereses particulares de los que la interponen, sino, con el ordenamiento jurídico objetivo y con los hechos comprobados dentro de la instrucción. Así, de esta manera, la resolución administrativa que pone fin al procedimiento en estudio, adquiere características propias que mezclan discrecionalidad, frente al particular que interpone la acción pública y de características vinculatorias o regladas frente a los hechos comprobados durante la instrucción que lo obligan a desplegar su actividad sancionadora.

En este hilo discursivo, la resolución que recae a la acción pública interpuesta por el particular afectado y formulada ante la autoridad de la Administración Pública, no reviste la forma de una resolución administrativa o acto administrativo, pues el efecto es, simplemente el de constatar los hechos denunciados, sin afectar sus intereses jurídicos del interesado. Por lo tanto, la

⁵⁴ *Ibidem*, p. 94

⁵⁵ ARREDONDO GUTIERREZ, José Manuel. *op.cit.*, p. 256.

instancia resulta ser una vía poco eficaz, pues la autoridad no está obligada a resolver de acuerdo a la petición de observancia de las normas o intereses del particular que se preocupa por el cumplimiento de las normas objetivas en materia de uso, fraccionamiento, edificación y explotación sobre el suelo, sino que, la autoridad se encuentra vinculada con los hechos que arroja la investigación.

A manera de colofón podemos decir que la instancia llamada acción pública protege a lo que la doctrina y los Tribunales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominan como interés simple.

"INTERES SIMPLE. NO TIENE NINGUNA PROTECCION JURIDICA DIRECTA Y PARTICULAR. Entre los diversos intereses que puede tener una persona, o sean "situaciones favorables para la satisfacción de una necesidad", existen los llamados "intereses simples" que consisten en situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del Estado cuando éste, en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con esos intereses particulares; y en cambio sufren un perjuicio cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer caso reciben un beneficio y en el segundo se perjudican, pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada. Puede decirse que esos intereses no tienen ninguna protección jurídica directa y particular, sino tan sólo la que resulta como reflejo de una situación general, porque no se puede crear una defensa especial para intereses particulares indiferenciables para el Estado.⁵⁶

Ahora nos encontramos en posibilidad de afirmar que el particular que interpone la acción pública, no tiene más que una simple expectativa para que se cumpla el ordenamiento jurídico en materia de desarrollo urbano, lo cual resulta insuficiente para considerar que exista una afectación a su esfera jurídica, pues en

⁵⁶ Séptima Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 37. 1ª Parte. Pág: 27

todo caso, el resultado solo repercutiría a la Administración Pública quien es la encargada de velar por el interés público. En este sentido, la acción pública es una instancia cuya finalidad de excitar la actividad del órgano competente de la Administración Pública del Distrito Federal, encargada de verificar el cumplimiento de normas en materia de desarrollo urbano encaminada a proporcionar datos que el órgano de la administración debe constatar, lo que, puede o no, beneficiar al denunciante, sin que la resolución que se dicte con motivo de la interposición de la acción pública afecte su esfera jurídica del gobernado, por lo que, en definitiva la resolución al pedimento del administrado que ejercita la acción pública, no reviste la forma de acto o resolución administrativa.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. La acción pública es una instancia que otorga el legislador para dar cumplimiento a lo ordenado por los artículos 14 y 16 Constitucionales, para hacer efectivo las garantías de audiencia y legalidad, que tiene el gobernado para que se cumpla o respete el ordenamiento jurídico objetivo en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal.

SEGUNDA. La afectación a los intereses jurídicos o legítimos del que ejercita la acción pública como requisito de procedencia para su ejercicio, son indiferentes e indirectos al interés que persigue con la interposición de la acción pública, porque lo que persigue o pretende es el cumplimiento del ordenamiento jurídico objetivo en materia de desarrollo urbano y no la tutela del interés afectado por el acto administrativo que le afecta su esfera jurídica.

TERCERA. La acción pública reviste la forma de una denuncia porque no se combate el acto administrativo que afecta el interés jurídico del que interpone la instancia, sino, una posible violación o infracción a las normas jurídicas en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal.

CUARTA. La acción pública es una etapa previa potestativa de la administración pública del Distrito Federal, para verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de desarrollo urbano.

QUINTA. Por el resultado que arroja el ejercicio de la instancia llamada acción pública ante la administración pública, es decir, la verificación por parte de la autoridad administrativa y la resolución, se puede establecer que, el cause o forma sobre el cual se desarrolla jurídicamente adquiere las características de un procedimiento administrativo.

SEXTA. La resolución que se dicte con motivo de la interposición de la acción pública desde el punto de vista del que la ejercita, no le crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica, porque no esta en juego su interés jurídico o legitimo, sino, un interés simple.

SEPTIMA. La resolución que se dicte con motivo de la interposición de la acción publica no tiene efectos vinculantes con el presunto infractor porque éste únicamente se encuentra obligado y vinculado con el ordenamiento jurídico objetivo en materia de desarrollo urbano y no con interés que tiene el particular de que prevalezca el orden público.

OCTAVA. La autoridad administrativa que conozca del ejercicio de la acción pública por un particular, se encuentra vinculada únicamente con el ordenamiento jurídico objetivo en materia de desarrollo urbano. En este sentido, también la autoridad frente al que ejercita la acción pública, debe respetarle la garantía de audiencia y legalidad que tiene el particular para que sea oído en defensa del interés simple que le mueve para interponerla.

NOVENA. La autoridad administrativa que conozca de la acción publica no se encuentra vinculada con el interés simple del que la ejercita, sino, con el interés público que protege el ordenamiento objetivo en materia desarrollo urbano en este caso particular con el procedimiento de verificación. De esta manera, la autoridad resulta por ley indisolublemente obligada a velar por el cumplimiento de las normas de desarrollo urbano.

DECIMA. La acción pública se traduce en una mera facultad que tiene un particular para denunciar hechos probablemente constitutivos de una infracción en materia de desarrollo urbano, tendiente a provocar la actividad del poder público.

DECIMA PRIMERA. Frente al particular que ejercita la acción pública, la autoridad administrativa permanece como sujeto pasivo de la relación jurídica quien debe

respetar los derechos del particular. Por otro lado, mediante el procedimiento de verificación que provoca la interposición de la acción pública, la autoridad administrativa se coloca en una situación de sujeto activo de la relación jurídica frente al sujeto presuntamente infractor.

DECIMA TERCERA. En el desarrollo del procedimiento de la llamada acción pública que prevé el artículo 100 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, no existen propiamente partes contrapuestas, sino, dos relaciones jurídico administrativas de tipo lineal.

DECIMA CUARTA. El particular que interpone la acción pública, únicamente cuenta con legitimación para interponerla y defender en procedimiento su interés simple, pero, no cuenta con legitimación en la causa, porque ésta le pertenece a la administración pública quien se encuentra vinculada con el ordenamiento jurídico para perseguir el interés público y restablecer el ordenamiento jurídico en materia de desarrollo urbano.

DECIMA QUINTA. La acción pública es un medio de control administrativo facultativo previo para la administración pública, mediante el cual ejercitando el derecho de acción o denuncia ante la autoridad administrativa, informando y acreditando una posible violación a las normas de desarrollo urbano por parte de otro sujeto sea privado o público en agravio del interés público, la autoridad administrativa decidirá previo procedimiento de verificación, si existe la presunta infracción a las normas de desarrollo urbano y en caso afirmativo dictar resolución que informe que se encuentra obligando al sujeto que cometió la infracción a cumplir y restablecer el ordenamiento jurídico objetivo en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFIA.

- ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México 1991.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRAN SALVATI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas*. 2ª edición. Porrúa. México 1996.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*. 1ª edición. Porrúa. México 1996.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 10ª edición. Porrúa. México 1991, p. 68
- ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Trad. BUENAVENTURA PELLISE, Prats. T. II. 1ª edición. Bosch. Barcelona 1970.
- ALSINA, Hugo. *Tratado Teórico Práctico del Derecho Procesal Civil y Comercial*. Tomo I. 1ª edición. EDIAR. Argentina 1963.
- AMAYA SERRANO, Mariano. *Sociología General*. 1ª edición. McGraw-Hill. México 1988.
- ARANGIO RUIZ, Vicente. *Las Acciones en el Derecho Privado Romano*. *Revista de Derecho Privado*. Madrid 1945.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. *El Estado y sus Fundamentos Institucionales*. 1ª edición. Trillas. México 1995.
- ARREDONDO GUTIERREZ, José Manuel. *Las Infracciones Urbanísticas*. 1ª edición. Comares. España 1995.
- AYLUARDO SAUL, Mario. *Lecciones sobre Derecho Administrativo*. 1ª edición. Universidad Autónoma Metropolitana. México 1990.
- BAENA DE ALCAZAR, Mariano. *Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía*. 1ª edición. Tecnos. Madrid 1966.
- BAÑUELOS SÁNCHEZ, Froylán. *Teoría de la Acción y otros estudios*. 1ª edición. Cárdenas. México 1983.
- BARRE, Raymond, *Economía Política I*. T. I. Trad. GARCÍA LOMAS, José Ignacio. 8ª edición. Ariel. España 1975.

- BARTRA, Roger. *Marxismo y Sociedades Antiguas*. 1ª edición. Grijalbo. México 1985.
- BAZDRESCH, Luis. *Juicio de Amparo. Curso General*. 5ª edición. Trillas. México 1992.
- BOQUERA OLIVER, José María. *Derecho Administrativo*. Vol. I. 10ª edición. Civitas. Madrid 1996.
- BRAMBILA PAZ, Carlos. *Expansión Urbana en México*. 1ª edición. Colegio de México. México 1992.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal. T. II*. 1ª edición. Cárdenas. México 1969.
- BURGOA, ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 28ª edición. Porrúa. México 1996.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio. *El Derecho de Protección al Ambiente en México*. 1ª edición. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1981.
- CALNEK, Edward E., y Coa. *Ensayos sobre el Desarrollo Urbano en México*. 1ª edición. Septentas. México 1974.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Derecho Constitucional*. 4ª edición. Harla. México 1992.
- CASTELLS, Manuel. *La Cuestión Urbana*. 2ª edición. Siglo XXI. México 1982.
- COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*. 1ª edición. De Palma. Argentina 1958.
- CHIOVENDA, Giuseppe. *Principios de Derecho Procesal Civil. T. I*. 1ª edición. Reus Madrid 1922.
- CHUECO GOITIA, Fernando. *Breve Historia del Urbanismo*. 10ª edición. Alianza. Madrid 1985.
- DE GORTARI RABIELA, Hira. *Ensayos sobre la Ciudad de México*. 1ª edición. Departamento del Distrito Federal. México 1994.
- DE PINA, Rafael. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. 14ª edición. Porrúa. México 1981.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso*. 2ª edición. Porrúa. México 1997.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso*. Limusa. 1ª edición. México 1989.

DOMINGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. *Derecho Civil. Parte General*. 4ª edición. Porrúa. México 1994.

DORANTES TAMAYO, Luis. *Elementos de Teoría General del Proceso*. 3ª edición. Porrúa. México 1990.

Enciclopedia Larousse. T. I. 19 edición. Planeta. Barcelona 1989.

ENGELS, Friedrich. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. 2ª edición. Premia. México 1984.

ESCRITCHE, Joaquín. *Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia*. Tomo III. 1ª edición. Temis. Colombia 1987.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo. Servicios Públicos*. 1ª edición. Porrúa. México 1995.

FERRATER MORA, José. *Diccionario de Filosofía*. 3ª edición. Alianza. Madrid 1989.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 32ª edición. Porrúa. México 1993.

GALINDO Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo I*. 2ª edición. Porrúa. México 1997.

GALINDO GARFÍAS, Ignacio. *Derecho Civil*. 2ª edición. Porrúa. México 1980.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo. Vol. II*. 10ª edición. Tecnos. Madrid 1992.

GOMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 2ª edición. Textos Universitarios. México 1981.

GOMEZ OREA, Domingo. *El Medio Físico y la Planificación*. 2ª edición. CIFCA. Madrid 1980.

GONZÁLEZ DÍAZ, Lombardo. *Compendio de Historia del Derecho y del Estado*. 1ª edición. Limusa. México 1975.

GORDILLO, Agustín. *Introducción al Derecho administrativo*. 2ª edición. Abeledo-Perrot. Argentina 1966.

GORDON CHILDE, V. *Los Orígenes de la Civilización*. Colección Breviarios. 1ª edición. Fondo de Cultura Económica. México 1989.

- GUERRERO OROZCO, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. 1ª edición. Porrúa. México 1985.
- GUTIÉRREZ MACGREGOR de, María Teresa. *Geografía Urbana. El Nacimiento de las Primeras Ciudades en el Viejo Mundo*. 1ª edición. UNAM. México 1994.
- HERKOVITS MEVILLE, J. *El Hombre y sus Obras. Ciencia de la Antropología*. 1ª edición. Fondo de Cultura Económica. México 1989.
- HERNANDEZ MARTINEZ, María del Pilar. *Mecanismo de Tutela de los Intereses Difusos*. 1ª edición. UNAM-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. México 1997.
- JELLINEK, George. *Teoría General del Estado*. 1ª edición. Continental S.A. México 1956.
- JIMENEZ PARRA, Miguel. *Apuntes de versión taquigráfica y grabaciones tomadas en clases del profesor Miguel Jiménez Parra*. Ciudad Universitaria 1992.
- LAUBADERE DE, André. *Manual de Derecho Administrativo*. Trad. Jesús Villamizar Herrera. 1ª edición. Temis. Bogotá 1984.
- LEFF, Enrique. *Medio Ambiente y Desarrollo en México. Vol. II*. 1ª edición. Miguel Angel Porrúa. México 1990.
- LOJKINE, Jean. *El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*. 1ª edición. Siglo XXI. México 1979, p. 173.
- MARGADANT S. Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*. 5ª edición. UNAM - M.A.Porrúa. México 1995.
- MARTIN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Administrativo*. Edición. Trivium. Madrid 1995.
- MARTIN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental. Vol. I*. 1ª edición. Trivium. Madrid 1991.
- MARTINEZ BAEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. 1ª edición. Trillas. México 1990.
- MARTÍNEZ CARRERAS, José U. *Introducción a la Historia Contemporánea*. 2ª edición. España 1996.
- MARTINEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo. Primer Curso*. 3ª Edición. Harla. México 1992.

MORENO TOSCANO, Alejandra y Coa. *Ciudad de México. Ensayo de Construcción de una Historia. Col. Científica. No. 61.* 1ª Edición. SEP – INAH. México 1978.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano.* 2ª. Edición. Fondo de Cultura Económica. México 1995.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo.* 1ª edición. Porrúa. México 1959.

NIKITIN, P. *Economía Política.* 7ª edición. Quinto Sol. México 1985.

OBREGÓN HEREDIA, Jorge. *Diccionario de Derecho Positivo Mexicano.* 1ª edición. Obregón Heredia. México 1982.

OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal.* 1ª edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1955.

OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo.* 5ª edición. Porrúa. México 1988.

ORTOLAN, M. *Las Instituciones de Justiniano.* Edición bilingüe. Trad. Francisco Pérez Anaya y Melquiades Pérez Rivas. 1ª Edición. Heliosta. Argentina 1976.

OSWALD SPRING, Ursula y Coa. *Retos de la Ecología en México.* 1ª edición. Miguel Ángel Porrúa. Mexico 1994.

OVALLE FAVELA, José. *Garantías Constitucionales del Proceso.* 1ª edición. MacGraw-Hill. México 1995.

OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso.* 4ª Edición. Harla. México 1992.

OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Teoría del Derecho.* 7ª edición. Duero. México 1990.

PALLARES, Eduardo. *Tratado de las Acciones Civiles.* 6ª Edición. Porrúa. México 1991.

PENICHE BOLIO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho.* 11ª edición. Porrúa. México 1993.

PETTIT, Eugene. *Tratado Elemental de Derecho Romano.* 12ª edición. Porrúa. México 1996.

RAMIREZ ARCILLA, Carlos. *Teoría de la Acción.* 1ª edición. Temis. Bogotá 1963.

RAMON FERNANDEZ, Tomás. *Manual de Derecho Urbanístico.* 9ª edición. Abella. Madrid 1992.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones*. 1ª edición. Porrúa. México 1977.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. T.I. 8ª edición. Porrúa. México 1995.

ROMERO, José Luis. *La Edad Media*. Col Breviarios No. 12. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México 1992.

SABINE H., George. *Historia de la Teoría Política*. 4ª edición. F.C.E.. México 1968.

SANCHÉZ C. María Magdalena. *Apuntes tomados en clase de Derecho Agrario*. Facultad de Derecho. México 1996.

SEMO, Enrique. *Historia del Capitalismo en México. Los orígenes 1521 –1763*. 16ª edición. Era. México 1986.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo. Primer Curso*. 18ª edición. México 1997.

STOYE, J. *El Despliegue de Europa*. 2ª edición. Siglo XXI. España 1979.

TORRES DÍAZ, Luis Guillermo. *Teoría General del Proceso*. 1ª edición. Cárdenas. México 1987.

VENTURA SILVA, Sabino. *Curso de Derecho Privado*. 9ª edición. Porrúa. México 1988.

WINDSCHEID, Benhard. *La "actio" del Derecho Civil Romano, desde el punto de vista actual*. Trad. Tomás A. Banzhaf. 1ª edición. EJEA. Argentina 1974.

LEGISLACIÓN UTILIZADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito federal.

Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública

Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito federal.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Programa de General de Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000.

Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1995-2000.

OTRAS PUBLICACIONES PERIODICAS.

Diario Oficial de la Federación.

Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Semanario Judicial de la Federación.

Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno.

Ramo de Demarcación de Cuarteles del Archivo Histórico del Distrito Federal.

Ramo Elecciones de Ayuntamiento del Archivo Histórico del Distrito Federal.