

00721  
310



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

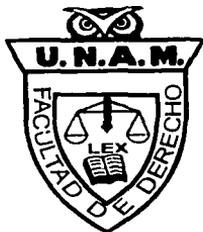
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ANALISIS JURIDICO DE LOS PROGRAMAS  
PARCIALES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD  
DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA

JAIME ARMANDO GARCIA ARREDONDO



DIRECTOR DE TESIS: DOCTOR ANTONIO SAUCEDO LOPEZ

MEXICO. D. F.

2003

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Muy Distinguido Señor Director:**

El alumno **GARCIA ARREDONDO JAIME ARMANDO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROGRAMAS PARCIALES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**", bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Antonio Saucedo López**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Saucedo López, en oficio de fecha 19 de marzo de 2003 y el Dr. Raúl Contreras Bustamante, mediante dictamen del 28 de abril del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABERÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., marzo 7 de 2003

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

**\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los 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.

\*Irm.

B

*Antonio Saucedo López*  
DOCTOR EN DERECHO

México, D.F. a 19 de marzo de 2003.

**SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.  
P R E S E N T E.**

Estimado Maestro:

Me es grato saludarlo e informarle que habiendo revisado el trabajo de investigación del alumno JAIME ARMANDO GARCIA ARREDONDO, cuyo tema es: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROGRAMAS PARCIALES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO", que usted tuvo a bien designarme para su revisión, el mismo a mi juicio reúne los requisitos necesarios para que el alumno referido, pueda continuar con los trámites siguientes respecto a su titulación.

Reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E

*Saucedo*  
DR. ANTONIO SAUCEDO LOPEZ

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## DR. RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE

Ciudad Universitaria, a 28 de abril de 2003

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO  
DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y DE AMPARO**

Muy estimado y fino amigo:

En respuesta a su atenta comunicación con fecha 28 de marzo de 2003, en la cual se me solicita la revisión de la monografía intitulada "ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROGRAMAS PARCIALES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO" que elaboró el alumno JAIME ARMANDO GARCÍA ARREDONDO con el objeto de obtener el grado de Licenciado en Derecho, me permito mencionar lo siguiente.

La investigación arriba citada, está compuesta por una breve introducción al tema, cuatro capítulos y por unas acertadas conclusiones divididas en 21 puntos; todo lo anterior basado en una extensa y adecuada bibliografía, así como en otras fuentes de consulta.

En el capítulo I se tendieron perfectamente las bases, que nos permiten conocer los elementos y el soporte jurídico de los programas parciales. Están incluidas en este capítulo, definiciones y conceptos ampliamente explicados del proceso administrativo; especialmente las primeras etapas de éste, como son la planeación y programación. Se incluye además la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la estructura actual de la planeación del desarrollo urbano.

Todo sustentado correctamente con la legislación respectiva del tema; verbigracia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Desarrollo Urbano, La Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal y por distintos planes y programas; como el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, etcétera.

  
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2

## DR. RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE

Lo anterior, complemento perfecto del capítulo II en donde encontramos los antecedentes históricos de los programas gubernamentales dentro de la Ciudad de México desde la época de Porfirio Díaz por los años 1870-1910 hasta nuestros días.

La creación del Departamento del Distrito Federal en 1928 y su primera Ley Orgánica y la Ley de Planeación General de la República de 1930 conforman los primeros inicios de la planeación de la Ciudad de México; asimismo con la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y de la Ley de Desarrollo Urbano del mismo año se pusieron en práctica los Planes Delegacionales Parciales, de los cuales formaban parte los Programas de Barrios, y que de acuerdo con el autor de este trabajo se pueden considerar como un antecedente cercano de los Programas Parciales.

En este capítulo encontramos también, la descripción del procedimiento que se lleva a cabo actualmente para la elaboración y modificación de los Programas Parciales.

En el capítulo III se desarrolla ampliamente el tema del acto administrativo, elementos que lo conforman, fundamento jurídico y su clasificación. Como resalta también, el análisis detallado de los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de diversos puntos relacionados con la Garantía de Audiencia estatuida en el artículo 14 de nuestra Constitución.

Finalmente, en el capítulo IV el alumno presenta el origen y los objetivos de los programas parciales de la Ciudad de México y el juicio de amparo como medio de defensa al alcance de los ciudadanos que son agredidos en sus garantías individuales. Después de lo cual, realiza sus propuestas de reforma a la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México y de mejora a los Programas Parciales.

Las interesantes propuestas incluyen cambiar del artículo 25 de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal el periodo de revisión de los Programas, además de proponer la modificación al artículo 26 de la misma Ley con la supresión de la fracción cuarta referente a la vigencia de los Programas Parciales. En ese mismo sentido propone la reforma al artículo 20, con la fijación de los objetivos específicos para el que es creado cada Programa Parcial y la inserción de una fracción a este artículo con la creación de un procedimiento defensivo a favor del ciudadano.

*J*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**DR. RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE**

Considerando lo anterior expuesto, y en virtud de que he comprobado que este trabajo de investigación, cumple satisfactoriamente con los requisitos reglamentarios para tesis de Licenciatura, juzgo conveniente otorgar mi **VOTO APROBATORIO**.

Propicio la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Contreras Bustamante', written over a horizontal line.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## AGRADECIMIENTOS

*A mi Dios, porque cuando no puedo andar  
en el sendero de la vida él me lleva en sus brazos.*

*A mis padres: Armando Jaime y María del Carmen, por el apoyo que  
siempre me han dado en mi vida y en mi carrera. Por sus sacrificios y  
por su visión porque ahora dan su fruto.*

*Agradezco a mis hermanos, Miriam, Luis y José,  
por ser mis compañeros y amigos en cualquier  
circunstancia de mi vida.*

*Le doy también las gracias a mi casa de estudios,  
Universidad Nacional Autónoma de México, por  
haberme formado como profesionista y ser humano.*

*A Lila por ser mi compañera y amiga en los  
momentos más difíciles de la vida, con amor.*

*Agradezco al Doctor Antonio Saucedo López  
por su tiempo y dedicación en la presente investigación.*

*Reitero mi agradecimiento a todas aquellas persona que  
de alguna manera hicieron posible mi formación.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### CAPITULO I

#### **NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO.**

10

- |        |  |     |
|--------|--|-----|
| 1.1    | El Acto Administrativo.  | 10  |
| 1.2    | La importancia política y jurídica de la planeación.   | 23  |
| 1.2.1. | Concepto de planeación.  | 33  |
| 1.2.2. | Tipos de planeación existente.   | 47  |
| 1.2.3. | Circunstancias que motivan la existencia de la planeación.   | 57  |
| 1.3    | Trascendencia jurídica y política de la programación.  | 74  |
| 1.3.1. | Concepto de programación.  | 82  |
| 1.3.2. | Clases de programación.  | 91  |
| 1.3.3. | Razón de ser de la programación gubernamental.   | 97  |
| 1.4    | La organización centralizada y la participación de modelos en la Ciudad de México.                   | 104 |
| 1.5    | Planeación del Gobierno del Distrito Federal respecto del Desarrollo Urbano.                         | 122 |
| 1.6    | La conjunción del ciudadano con las autoridades políticas y administrativas de la Ciudad.            | 135 |
| 1.7    | Distinción existente entre los Programas Parciales y los Programas Generales en la Ciudad de México. | 146 |

### CAPITULO II

#### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DENTRO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

151

- |     |  |     |
|-----|--|-----|
| 2.1 | El porfirismo.   | 151 |
| 2.2 | La Revolución Mexicana en la Ciudad de México y su organización gubernamental. | 157 |
| 2.3 | Los Programas Gubernamentales durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.          | 164 |
| 2.4 | Los Programas de 1960 a 1970.  | 172 |
| 2.5 | La planeación de Programas de 1970 a 1990.                                     | 176 |

2.6 Los Programas contemporáneos de 1990 a 2002.	186
--	-----

**CAPITULO III  
FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA PLANEACION Y  
PROGRAMACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.** 201

3.1 Los Actos Administrativos y su constitucionalidad.	201
3.2 Clasificación de los Actos Administrativos.	214
3.3 Análisis de los artículos 25,26,27,28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	223
3.4 Supuestos elementales de los Actos de Gobierno.	243
3.5 Los actos de gobierno que violan la Constitución.	250
3.6 Vicios de Inconstitucionalidad de los Programas Parciales de la Ciudad de México.	263
3.6.1 Los Programas Parciales de la Ciudad de México y la Garantía de Audiencia.	293

**CAPITULO IV.  
PROPUESTAS PARA MEJORAR LOS PROGRAMAS  
PARCIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.** 297

4.1 Origen y Objetivos de los Programas Parciales de la Ciudad de México.	297
4.2 Reforma a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	306
4.3 Cumplimiento de la Garantía de Audiencia por parte de los Programas Parciales de la Ciudad de México.	312
4.3.1 Inserción de Procedimientos Administrativos en favor del Gobernado como medios de defensa.	321
4.3.1.1 Etapas procesales y recursos aplicables.	326
4.3.1.2 El Juicio de Amparo como medio para atacar las resoluciones definitivas violatorias de garantías individuales.	336

**CONCLUSIONES.** 342

**BIBLIOGRAFÍA.** 349

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **INTRODUCCION**

**En el presente trabajo de investigación se efectúa un análisis jurídico de los Programas Parciales en materia urbana en la Ciudad de México, ordenamientos que poco han sido estudiados, pero que son de gran importancia, debido a la constante aplicación de estos hacia los habitantes de la Ciudad.**

**Considero que este tópico revierte una gran importancia dado que al ser estos ordenamientos una forma de imponer modalidades a la Propiedad Privada regulando el ámbito territorial en áreas específicas dentro de las delegaciones del Distrito Federal, a través de la autorización de determinados usos de suelo acordes con las características de la zona y su población residente, significan un acto de privación, por lo que deben cumplir con las garantías individuales estatuidas en la Ley Fundamental, circunstancia que en la especie no ocurre y que a lo largo de esta investigación se explicará.**

**De esta manera, en el primer capítulo se aborda el tema referente al acto administrativo, así como lo relativo a la planeación y programación, pasando por la organización de la Administración Pública de la capital del país, y desentrañando la estructura actual de la planeación del desarrollo urbano.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**En un segundo capítulo se estudiarán los antecedentes de la planeación y programación urbana en la Ciudad de México.**

**Por lo que concierne al tercer capítulo, se tratarán aspectos sobre la constitucionalidad de los Programas Parciales, así como su naturaleza.**

**Finalmente en un capítulo cuarto se efectúa la propuesta de reforma a la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México y de mejora a los Programas Parciales.**

**CAPITULO I**  
**NATURALEZA JURIDICA DE LOS PROGRAMAS**  
**GUBERNAMENTALES EN LA CIUDAD DE MEXICO**

**I.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO**

A efecto de poder entrar en el estudio de los Programas Parciales del Gobierno de la Ciudad de México, es necesario iniciar con el análisis del acto administrativo en general, ya que este es el punto de partida en el examen de los actos de gobierno del Estado que trascienden en la esfera jurídica de los gobernados, toda vez que esta institución de derecho, establece el nexo entre gobernado y poder publico, y precisamente de este poder pueden dimanar actos que generen violaciones a garantías individuales.

En la concepción moderna de los entes que constituyen una República, encontramos a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, representados respectivamente por el Presidente de la República titular de la Administración Publica Federal, El Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido el Poder Ejecutivo, como el encargado de mantener la gobernabilidad de la República a través de la emisión y

ejecución de actos tendientes al mantenimiento y desarrollo del Estado, cuenta con una serie de facultades que le permiten cumplir su cometido. Para la mayor parte de los teóricos, los actos administrativos existen en el Derecho Público, pues en esta clasificación doctrinaria se encuentran las disposiciones normativas que regulan los actos de la Administración Pública.

Es precisamente el poder público que al ser susceptible de emitir actos unilaterales imperativos tendientes a cumplir su función pública dentro de toda relación de subordinación, quien expide los actos administrativos. El maestro Báez Martínez señala al respecto; "Por tal motivo y sin ignorar que excepcionalmente, pueden existir actos administrativos en el Derecho Privado, lo mas común es que dichos actos solo se presenten dentro del Derecho Público, pues implican el ejercicio, por parte de los órganos administrativos, de la acción unilateral que tiene el Poder Público, esto es, su actividad manifiesta la expresión imperativa del Estado, e incluso constituye históricamente una evolución en los conceptos de lo que en otra época se llamaron actos del rey, actos de la corona o actos del fisco."<sup>1</sup>

Ahora bien, es conveniente aclarar a manera de comparación, que el calificativo acto tiene su razón de ser en la voluntad del cuerpo

---

<sup>1</sup> BAEZ MARTINEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Trillas, México, 1960 Páq. 104.

facultado para ese fin, en tanto que el hecho se genera de acontecimientos involuntarios para el órgano de la Administración Pública, en ese contexto el autor español Sabino Alvarez apunta: "Los hechos son independientes de la voluntad del órgano administrativo, los actos dependen de la voluntad del órgano. A través de los órganos administrativos se manifiestan la voluntad administrativa de las personas jurídicas de Derecho Publico."<sup>2</sup>

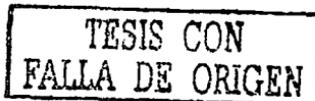
Comparto la idea de los autores anteriores, en razón de que el acto administrativo debe ser emitido por el órgano de la Administración Pública que sea facultado legalmente para ello y que conlleve a un fin específicamente señalado en la legislación fundamental o reglamentaria. A mayor abundamiento el tratadista Francisco Fernando Falla, advierte " Solo los actos administrativos que emanan de la Administración Pública tienen valor formal de actos administrativos; solo estos actos interesan al derecho administrativo."<sup>3</sup>

Se puede decir que todo acto administrativo proviene de una declaración unilateral imperativa de parte del Poder Publico, opinión

---

ALVAREZ GONDIN, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo I. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1958. Pág. 316

<sup>3</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo Vol. 1. Madrid España, 1990. Pág. 387



que la teoría administrativa apoya de manera amplia proponiéndose las siguientes definiciones:

Según el criterio del maestro Báez Martínez ,” El acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento y juicio unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

El acto administrativo tiene las siguientes características; es un acto de derecho publico, es una declaración ejecutoria, emana de una autoridad administrativa, es unilateral y concreta, crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva, sirve para satisfacer el interés general.

El acto administrativo es el que realiza la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, de forma unilateral y ejecutiva para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.

Formalmente, se considera que el acto administrativo es el realizado de manera legítima por la Administración Pública, y

materialmente el que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas y, en el caso de los actos, condición y sujeto o circunstancias necesarias para que dicho acto produzca sus efectos legales."<sup>4</sup>

Para el Maestro Alvarez Godin;" Propiamente hablando el acto administrativo es la declaración de voluntad de un órgano administrativo, generalmente escrito, en materia administrativa, del cual surten efectos jurídicos."

El acto administrativo en sentido material, no es la disposición de carácter general, aunque dimane de la Administración Pública, pues ese será un acto legislativo material, ni tampoco la resolución por tal por la administración de un litigio, pues es un acto jurisdiccional, también desde el punto de vista material, ni aquel acto que resuelve cuestiones concretas o dispone para casos particulares."<sup>5</sup> Por su parte el tratadista Fernando Garrido, comenta." Es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, deseo de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad."<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Op. Cit. Pág. 104

<sup>5</sup> Op. Cit. Pág. 318

<sup>6</sup> Op. Cit. Pág. 384

Para el Doctor Miguel Acosta Romero, " el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."<sup>7</sup>

Siguiendo la misma pauta, el maestro Andrés Serra Rojas comenta. " El acto administrativo, es un acto jurídico, una declaración de voluntad de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto; la Administración Pública, que en el ejercicio de una potestad administrativa crea, modifica, transmite una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."<sup>8</sup>

Como se puede apreciar para estos tratadistas el acto administrativo presenta constantes de las cuales se desprenden sus elementos constitutivos dentro de los cuales se destaca; la Manifestación de la voluntad por parte del órgano de la Administración Pública que conforme al régimen jurídico establecido

---

<sup>7</sup>ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1996. Pág. 369.

<sup>8</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso, Ed. Porrúa, México, 1999. Pág. 369.



tiene facultades expresas, cumpliendo de esta forma con los elementos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en el deber de toda autoridad de señalar en sus actos los supuestos legales en que funda su manifestación, y los motivos lógicos y sistemáticos por los que la realiza, y como derivación de este requisito encontramos los otros cuatro elementos básicos, a saber, el objeto, motivo, fin, y forma del acto administrativo, pues no se podría conceder la existencia de un acto administrativo que no presente como objeto cumplir con la función que se le esta confiriendo, y que exprese el motivo por el cual la autoridad pública se ve en la circunstancia de emitirlo, teniendo como finalidad satisfacer una necesidad determinada en cierto tiempo que favorezca en la mas de las veces al interés general, observando los requisitos formales señalados en la ley.

Para algunos autores el acto administrativo tiene intrínseca una ejecutividad, pues el poder publico al emitir estos actos, tiene como instrumento para que sean acatados, medios coactivos, que la ley le otorga. Empero, para otros tratadistas la ejecutividad del acto administrativo no es una constante que se encuentra siempre en ellos, ya que en el mundo fáctico, es posible encontrar actos que solo son declarativos y no obligan al gobernado a observarlos.

Para el Doctor Miguel Acosta Romero," La doctrina no siempre, es clara en cuanto a que deba entenderse por ejecución y, en su caso, ejecución forzosa, pero en general, es ejecutivo aquel acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento, en forma coactiva.

En el Derecho Administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en si, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello existen actos administrativos que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan ejecución."<sup>9</sup>

Considero, que efectivamente existen actos administrativos que cuentan con ejecutividad y que son la mayoría, sin embargo también existen otros actos que emite la Administración Pública, que no contienen ejecutividad, y solo se concretan a informar una determinada situación jurídica al gobernado, que en varias ocasiones

---

<sup>9</sup> Op. Cit. Pág. 371

limita ciertos derechos, como lo es la respuesta de la autoridad delegacional a la petición del gobernado de modificar el uso de suelo de su propiedad, en la que manifiesta que no es posible en virtud de encontrarse dentro de un Programa Parcial, aclarándole al peticionario que no es posible cambiar el uso de suelo de su predio por un tiempo indeterminado y además no se admiten reclamaciones hacia la autoridad.

Por este motivo, en la teoría administrativa, se considera que los actos administrativos deben contar con medios de defensa a favor del gobernado. Afortunadamente, la mayor parte de estos actos cuentan con ellos, puesto, que en general pueden ser modificados, a través de diversos medios de impugnación, procesos administrativos así como procesos judiciales.

Lo anterior nos lleva a la idea de que el acto administrativo debe contar con una forma específica, que presenta diversas variantes de acuerdo a la autoridad que lo emite, pero siempre será por escrito, con el objeto de que el particular se encuentre en la posibilidad de defenderse y la autoridad de cumplir con el principio consagrado en el Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra versa:

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

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los principios señalados en el Artículo 16 de la Ley Fundamental deben ser acatados por la autoridad administrativa, al momento de emitir un acto, delimitando los requisitos que deben contener, tal como se aprecia en los siguientes criterios:

**"ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN.**

De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del Artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. En tal virtud, a

efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XI, Julio del 2000. Tesis: 2a./J. 61/2000 Página: 5. Tesis de Jurisprudencia."

**ACTO ADMINISTRATIVO. NO ES ILEGAL CUANDO CIRCUNSTANCIALMENTE SE OMITIÓ EL NOMBRE DEL FUNCIONARIO QUE LO SUSCRIBE.**

Conforme a las garantías de legalidad y seguridad jurídica que establecen los Artículos 14 y 16 constitucionales, el acto de molestia debe provenir de autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que los actos

de esta naturaleza necesariamente deben emitirse por quien para ello esté facultado expresamente, debiéndose señalar el carácter con el que se suscribe el acto, cuyas formalidades también las exige el Artículo 38 de Código Fiscal de la Federación, al disponer que el acto administrativo debe tener como requisitos: que conste por escrito, el señalamiento de la autoridad que lo haya emitido, estar fundado y motivado, expresando el objeto o propósito de que se trate, así como ostentar la firma del funcionario que lo suscribe y precisarse el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que necesariamente se deba asentar en el acto administrativo, el nombre del funcionario del que emane para que éste sea legal, ya que no lo exigen así las disposiciones constitucionales y legales antes citadas; consecuentemente, todos los actos autoritarios de esta naturaleza deben considerarse que se encuentran acordes con la ley y con la Constitución Federal y que por lo tanto no son violatorios de garantías, cuando circunstancialmente se omite el nombre del funcionario que lo suscribe.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo IX, Junio de 1999. Tesis: VIII.2o.55 A Página: 926. Tesis Aislada."

De conformidad con los criterios antes expuestos, la autoridad que emita un acto administrativo debe cumplir de manera puntual con dichos lineamientos, ya que de lo contrario se configuraría una violación a garantías individuales.

En este sentido, la autoridad que emita un acto deberá ser competente, lo fundará y motivará precisando las circunstancias o motivos por los cuales se expide y la adecuación entre los motivos aducidos.

Por lo anterior podemos señalar que el acto administrativo es aquel que es regulado por el Derecho Público, pues proviene de la voluntad del Órgano de la Administración Pública quien emite una declaración unilateral, ejecutoria en ejercicio de la potestad que le confiere la ley, declaración que crea, reconoce, modifica, transmite, declara e incluso limita derechos u obligaciones, teniendo como finalidad satisfacer el interés general, representado en forma escrita y que en todo momento será dictado por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por tal, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tomen en cuenta para su emisión, configurándose las hipótesis previstas en la legislación al caso concreto, así como la precisión de circunstancias de tiempo, lugar y modo de su expedición.

## **1.2 LA IMPORTANCIA POLÍTICA Y JURIDICA DE LA PLANEACIÓN.**

En el Estado moderno, la planeación representa uno de los instrumentos mas utilizados, a efecto de lograr el desarrollo de manera paulatina, sin embargo, este instrumento tiene su origen en el siglo pasado, curiosamente en un país que utilizaba el extinto modelo socialista a través de los planes quinquenales, ya que la planeación ha sido adoptada por múltiples países capitalistas occidentales.

La planeación encuentra su importancia en la necesidad de poder determinar en que sectores se desea obtener una determinada finalidad, de tal suerte que la planeación se entiende como un instrumento utilizado por el poder publico por lo general y que varia considerablemente de acuerdo a la ideología política y jurídica del Estado que la pone en practica.

Debemos señalar, que la planeación no debe entenderse como un elemento necesario para que el Estado pueda cumplir sus fines, ya que en muchos países la planeación no se emplea y han logrado un crecimiento aun mayor que en aquellos Estados que la tienen regulada en sus regímenes constitucionales. En este sentido el Doctor Miguel Acosta Romero advierte; "La planeación es una

activa del Estado y en general de toda organización, que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que se determine que es lo que se debe alcanzar, como se debe alcanzar y que medios se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a corto, mediano o largo plazo. Desde luego, modernamente se habla de que hasta el individuo debe planear sus actividades personales para distribuir su tiempo, su acción y sus medios económicos a efecto de obtener los mejores resultados.

Es evidente que en la historia debió existir aunque fuera en forma rudimentaria la planeación. Modernamente la planeación surge como una actividad importante del Estado a partir de la experiencia de la Unión Soviética con sus planes quinquenales; pero es de comentar que si bien esto ha tenido repercusión en otros países, también resalta el hecho de que en la última parte del siglo XX, hay naciones en las que no reina esa actividad con la importancia que otras le dan, sin dejar de existir una planeación política, que decida el jefe de Estado o de gobierno en su caso.

Ahora bien, no necesariamente la planeación en la historia reciente de los países es fórmula de solución de problemas, pues como ya dije muchos países no tienen planeación y han crecido en

forma impresionante como los Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Japón.

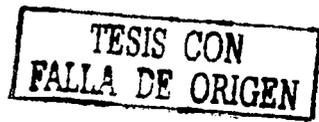
En consecuencia, la planeación es un instrumento de la actividad administrativa, mas no es la base de toda actividad y tampoco debe ser el sustento y la estructura de la actividad del Estado, pues caería en peligro de una enorme burocratización, de donde parece ser que el justo medio pudiera ser el mas aceptable, es decir existan oficinas de planeación que señalen prioridades, planes y programas pero que en la planeación no llegue compulsivamente hasta los últimos niveles de gobierno, puesto que imponen la planeación a nivel municipal mediante convenios y en lugar de descentralizar esa acción la centraliza".<sup>10</sup>

Comparto la opinión de este notable tratadista, ya que la planeación, solo es un mecanismo utilizado por la Administración Pública para la consecución de sus fines, pero no debe considerarse como un elemento base del Estado.

La planeación ha sido adoptada por países capitalistas aun cuando el modelo fue propuesto por el bloque socialista, sin

---

<sup>10</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª Ed. Porrúa. México, 1963. Pág. 817



embargo, la inestabilidad económica de los países de tercer mundo ha provocado que lo hayan adoptado, considerando que a través de la planeación se lograría conseguir una mayor estabilidad y un crecimiento con proyección futura. El Doctor Hector Fix Zamudio apunta; " La planeación constituye hoy día una tendencia general del Estado contemporáneo durante un tiempo, sin embargo, la planeación fue un recurso exclusivo de los países socialistas, recuérdese que desde temprano en este siglo aplicó Rusia su primer plan quinquenal. En los países capitalistas, aunque se hicieron algunos esfuerzos de planeación sectorial, fue hasta al término de la segunda guerra mundial cuando comienza a extenderse la aplicación de la nueva técnica. Para los países en desarrollo la planeación ha adquirido en los años que se viven carácter urgente, en ellos los esquemas de planeación son indispensables para aprovechar mejor sus recursos y programas con más eficiencia sus actividades."<sup>11</sup>

Este instrumento implica valorar los elementos económicos, políticas y jurídicas con los que se cuenta a efecto de proponer un crecimiento que en la mayoría de las veces se dirige a tratar de lograr el desarrollo que la idiosincrasia política y jurídica de ese Estado pretende obtener. Cabe destacar que la coherencia es el

---

<sup>11</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Ed. Porrúa. México, 1969. Pág. 569

elemento indispensable en la planeación ya que el secreto del éxito de esta depende del sentido de ordenación que se le imprima a la planeación; En este orden de ideas el tratadista Narciso Gómez Sánchez advierte; " Indudablemente que la planeación presupone una estrategia de desarrollo, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones (económicas, sociales, ideológicas, políticas) que da por resultado un programa preciso para guía de los órganos públicos y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos. Regiones, instituciones), las decisiones se toman razonadamente y están referidas las una a las otras, de modo de proporcionar un programa de acción coherente y eficaz con los objetivos colectivos.

Se traduce un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la sociedad, con determinación de recursos, instrumentos, etapas, tareas y responsabilidades de los sectores que en ella interviene."<sup>12</sup>

Por su parte el tratadista Rafael Martínez Morales comenta al respecto; " Mediante la planeación se deciden anticipadamente acciones de gobierno, fijando objetivos, se pretende imprimir

---

<sup>12</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1996. Pág. 220



orientación y dotar de instrumentos básicos al Estado y a la sociedad, a efecto de que se alcancen objetivos nacionales, para lo cual se determinan prioridades, las que se definen a partir de los recursos disponibles."<sup>13</sup>

Para muchos autores la planeación se encuentra íntimamente ligada al intervencionismo, ya que esta es una de las formas en que se manifiesta, siendo el vehículo por el cual convive el Estado en diversos sectores de la sociedad, lo cual realiza facultado por el orden jurídico con el que cuenta, en tal sentido Marcos Kaplan señala; "El intervencionismo viene a ser el conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales y a través de los cuales el Estado realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía y de la sociedad respectiva, que directa o indirectamente debe orientarlas en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales."<sup>14</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>13</sup> MARTINEZ MORALES. Rafael. Legislación Comentada de La Administración Pública Federal. Ed Oxford University Press. México, 1998. Pág. 110

<sup>14</sup> KAPLAN, Marcos "INTERVENCIONISMO ESTATAL" en DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. 15ª Ed. Porrúa, México, 2001. Pág. 1803

Tal y como lo señala de manera acertada este autor, el intervencionismo solo podrá lograr sus metas a través de la herramienta denominada planeación.

En el Estado mexicano, la planeación retoma una gran importancia debido, al sistema político que impera en nuestro país, ya que en el siglo XX, México consolidó a raíz de su revolución, un sistema basado en el crecimiento de instituciones que permitirían su desarrollo, sin embargo, este se produciría a través del establecimiento de planes que tasaron el crecimiento por medio de periodos sexenales, mismos que lograrían continuidad gracias al estancamiento en el poder de un solo partido político.

Políticamente, la planeación permitió el establecimiento de mecanismos de control sobre los medios de producción y los grupos sociales, en virtud de que el Poder Público decidía en que tiempo y hacia que sectores iba dirigido el desarrollo económico, social, y cultural. De esta manera la planeación se configuró como el gran medio de estabilidad política para los grupos en el poder, que en un principio logró la adopción de modelos como el estabilizador, proteccionista y el liberal.

En el campo jurídico, la planeación se debe estudiar desde el ámbito de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

ya que a través de los movimientos sociales existentes en el período comprendido entre de 1910 y 1921, que provocaron el establecimiento de mecanismos idóneos en la ley fundamental a efecto de guiar el crecimiento del país, mismos que se materializaron a través de reformas a esta Carta Magna tiempo después, y la estabilidad entre los sectores existentes, como lo fueron en aquella época el campesino, obrero, militar, empresarial y político, que de manera irracional buscaban tomar la riendas del país, en un entorno negado a todo orden jurídico y en el que predominaba la fuerza.

De esta manera en nuestra Constitución, se dan las bases de la planeación, como un medio adecuado para consagrar el crecimiento estabilizado de nuestro país, dando origen al intervencionismo del Estado en las actividades sociales, culturales, económicas y políticas.

Para el tratadista Marcos Kaplan : "La Constitución de 1917 ha definido y legitimado al Estado mexicano como institución con un papel central y una función hegemónica en los principales niveles y aspectos de la vida nacional, con facultades y obligaciones por una intervención amplia y profunda".<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Op. Cit. Pág. 1803

**Este orden de ideas Narciso Gómez Sánchez comenta;" La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la soberanía, la independencia y la autodeterminación de los mexicanos, preservar perfeccionar el régimen democrático, republicano y federal la igualdad de derechos, en la atención de necesidades básicas de la población, el respeto a las garantías individuales y el equilibrio de los factores de la producción."<sup>16</sup>**

**El Estado mexicano, se encuentra legitimado por la Ley fundamental, para dirigir el destino de todos los sectores del país, a través de disposiciones constitucionales que reglan en todos los sectores el actuar nacional.**

**La planeación en el sistema mexicano jugo un papel importante hacia las dos ultimas décadas del siglo XX, en donde ese instrumento que venia dando grandes beneficios al sistema político se vio en la necesidad de dar un nuevo enfoque juridico gracias a la situación critica de la economía nacional, que propicio reformas en**

---

<sup>16</sup> Op. Cit. Pág. 221

nuestra Ley Fundamental en el año de 1983 en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución.

En tal sentido la planeación encuentra su importancia en el ámbito jurídico y político, ya que esta es necesaria para establecer las prioridades del Estado, conforme a una escala de valores e ideologías políticas, cuyo objeto es obtener determinadas formalidades a corto mediano o largo plazo, dicho instrumento en los últimos tiempos ha sido utilizado por los países en vías de desarrollo a efecto de sobrellevar las crisis económicas que enfrentan a menudo.

Dicha planeación tiene su origen en el intervencionismo estatal en diversas actividades de la sociedad y en el caso particular de nuestro país, encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, misma que se materializa a través de los planes sexenales del ejecutivo federal, conocidos como Plan nacional de Desarrollo.

### **1.2.1 CONCEPTO DE PLANEACION**

Como lo he señalado la planeación resulta un instrumento de gran importancia para el Estado mexicano, ya que le permite contar con gobernabilidad, a través de la consecución de programas que se perfeccionan en períodos relativamente cortos y que generalmente no exceden de seis años, lo anterior con el sustento jurídico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este tenor el maestro Rafael de Pina comenta; "El concepto de "plan" se vincula con el de desarrollo racionalizado y sistemático en oposición a desarrollo natural y con el calculo económico y político.

En México, la planeación se concibe como el medio, para el desempeño eficaz de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, tendiendo a la consecución de los fines y objetivos políticos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Corresponde al Ejecutivo Federal la conducción de la Planeación Nacional del Desarrollo, entendida esta como la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación, se fijaran objetivos metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos,

objetivos metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluaran resultados."<sup>17</sup>

En este orden de ideas el maestro Marcos Kaplan advierte respecto de la planeación; "Esta forma tercera y culminante del intervencionismo estatal se identifica con una injerencia deliberada, basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y sus leyes. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad, la modifican y desarrollan, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de manera tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de éste. Presupone una estrategia de desarrollo, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones (económicas, sociales, ideológicas, políticas), que da por resultado un programa preciso para guía de los órganos públicos de intervención y planificación y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, regiones, instituciones). Las decisiones se toman deliberadamente, y están referidas las unas a las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.

---

<sup>17</sup> DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 16ª Ed. Porrúa, México, 1992. Pág. 407.

Se traduce en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros que interesan a toda la economía y a toda la sociedad o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales. <sup>18</sup>

El tratadista Narciso Gómez Sánchez, continua señalando que: " La planeación es el análisis y la selección de alternativas, para el logro de un resultado o de un objetivo específico a través de la aplicación de los mejores métodos. Hablar de planeación de la Administración Pública, significa realizar una labor inteligente, reflexiva, congruente con las aspiraciones, demandas y necesidades de la población para que el resultado del quehacer publico sea valido, eficaz y útil en el logro del bienestar del bien social."<sup>19</sup>

Para estos autores la planeación consiste en la consecución de un fin, que en la mas de las veces implica el desarrollo del Estado en lo social, político, económico y cultural, sin embargo para un sector de la doctrina la planeación tiene su objetivo primordial en el desarrollo económico de la nación en la que se pone en practica, aun cuando el aspecto social y cultural quede en segundo plano.

---

<sup>18</sup> Op. Cit. Pág. 1804

<sup>19</sup> Op. Cit. Pág. 221

La razón de la existencia de esta corriente tiene su origen en la idea de que el Estado debe tener como meta principal el crecimiento económico, a efecto de que una vez que se logre esto, se puedan desarrollar los demás aspectos de la vida nacional, es decir, el elemento económico es el punto de partida para el desarrollo de un país. En este sentido para el doctor Miguel Acosta Romero:" La planeación es una técnica de actuación de magnitud global sobre la actividad económica por parte del poder público del Estado. Esta técnica de actuación y de intervención esta sometida a una serie de condicionamientos ideológicos."<sup>20</sup>

No puedo estar de acuerdo con esta idea, ya que la planeación no presenta como factor fundamental el desarrollo económico del Estado, dejando en segundo plano el crecimiento cultural y social , en virtud de que estos tres aspectos deben ser el objeto fundamental, en una misma escala de valor para el Estado, pues no se puede concebir una nación en la que exista un enorme crecimiento económico y al mismo tiempo se presente un gran rezago en la vida social y cultural de ese país, en virtud de que precisamente el desarrollo cultural y social serán los elementos que permitirán que una Nación crezca económicamente, y en

---

<sup>20</sup> Op. Cit. (Segundo Curso... ) Pág. 819.

consecuencia el elemento humano contará con las herramientas necesarias para conseguir un crecimiento material.

Ahora bien, para algunos sectores de la doctrina, la planeación es sinónimo de programación, en virtud de que persiguen los mismos fines. En este orden de ideas el tratadista Miguel Galindo Camacho comenta; " la planeación o programación es un principio básico de la administración, tanto pública como privada y de cualquier tipo de Estado o empresa que pretendan obtener éxito en el desarrollo de sus actividades, pues es evidente que la aplicación de la misma y de los demás principios básicos de la administración son indispensables para lograr una administración racional, exitosa, que es el objetivo fundamental de toda institución o empresa, en este sentido se puede decir que esta es la determinación de los objetivos y elecciones de los cursos de acción para lograrlo, con base en la investigación y elaboración de un esquema detallado que habrá de realizarse en un futuro.

Los planes surgen del conocimiento de la realidad social y de los recursos económicos que se tienen para satisfacer las necesidades colectivas, pero es evidente que con anterioridad a la formulación de planes se han realizado investigaciones y pronósticos respecto a las mismas, para saber, de antemano cual es la factibilidad de la realización de los planes, ya que es evidente que todas las

actividades humanas, que se planean cuidadosamente, determinan el éxito de la misma."<sup>21</sup>

No comparto la opinión de este tratadista, pues, si bien es cierto que se podría pensar que la planeación y la programación buscan como fin el desarrollo de un país, así como la consecución de sus metas a efecto de lograr un bienestar duradero, también lo es el hecho de que los planes son los objetivos generales que se plantean a un determinado tiempo y conforme a una ideología específica, en tanto que los programas viene a ser los instrumentos idóneos a través de los cuales va ha tener verificativo el plan en los diversos sectores a los que se dirige, en otras palabras la planeación viene a ser el que hacer, y la programación implica el como hacer.

Cabe señalar que paradójicamente la planeación como ya se ha señalado fue implantada por los países comunistas a principios del siglo XX, ya que a través de este instrumento encontraron un crecimiento sustentable, sin embargo, la efectividad de este produjo que países capitalistas y de tercer mundo la adoptaran como un medio eficaz para lograr su desarrollo y no obstante con esto muchas empresa transnacionales han utilizado a la planeación como un medio para conquistar mercados y ampliar sus ganancias, en tal

---

<sup>21</sup> GALINDO CAMACHO . Miguel. Teoría de la Administración Pública. Ed. Porrúa, 2000. México. Pág. 120.



sentido Miguel Galindo Camacho advierte " Existen varios términos a los que se le ha dado igual o similar significación, y que son planificación, planeación y planeamiento.

La planeación o planificación se uso como propia en los Estados comunistas y en los intervencionistas, pero es evidente que también ha sido aplicada en las economías y proyectos de los Estados Liberales, y mas aun el termino planeación no corresponde exclusivamente a la actividad socioeconómica del Estado, sino que ha sido utilizado con éxito evidente en la iniciativa privada, y es tema importante en la teoría de la administración privada.

Tanto en la actividad estatal como en la privada para conseguir el éxito es indispensable seguir estos tres pasos fundamentales; pensar, decidir y activar en consecuencia con ello. Según el diccionario de economía, planificación es el sistema en el que el Estado asume la responsabilidad de la economía nacional, a base de un plan o programa con objetivos definidos.<sup>22</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la base para que se implante en nuestro país la planeación principalmente en los artículos 25 y 26, de los cuales se deriva la ley

---

<sup>22</sup> *ibidem*. Pág. 121.

reglamentaria conocida como Ley de Planeación, la cual será materia de estudio en los próximos apartados de esta investigación, sin embargo a efecto de precisar la Conceptualización de planeación esta ley establece en sus artículos 2 y 3;

**" Artículo 2 .- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello estará basada en los siguientes principios.**

**I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural.**

**II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.**

**III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos la atención de las necesidades básicas de la población, para lograr una sociedad mas igualitaria.**

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del País, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y;

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

**"Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materias de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y que la ley establecen.**

**Mediante la planeación se fijaran objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y evaluarán resultados."**

Tal y como se puede apreciar, en nuestro país la planeación es un instrumento que tiende al desarrollo de la vida económica, política y social, apegada al estado de derecho que encuentra su razón de ser en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos. Denotándose la ideología política nacional al establecer que estos tres factores son indispensables para que se logre un bienestar duradero.

Ahora bien, la planeación en México desafortunadamente no cuenta con los elementos necesarios para que exista una participación democrática en su elaboración, aun cuando los ordenamientos antes señalados así lo precisen, ya que como es bien sabido el Plan Nacional de Desarrollo es elaborado a través del ejecutivo federal, sin que pueda intervenir la sociedad de manera directa en su elaboración, lo cual tiene su razón en la idea de que estos planes se elaboran con apego a la ideología política del gobernante en turno, el cual plasmará en dicho instrumento los medios adecuados para la consecución de sus fines políticos.

Aun cuando, nuestro país en las últimas décadas ha consolidado un régimen eminentemente liberal en cuanto a la economía, aun mantiene tendencias encaminadas a salvaguardar los intereses sociales, pues como se aprecia en este ordenamiento se busca la igualdad y satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, que representa una idea completamente opuesta a los sistemas económicos actuales. En ese orden de ideas debemos entender que la planeación en México se encuentra dirigida a la

protección de los intereses comunes de la sociedad, dejando en un segundo plano a los intereses individuales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece en su parte introductoria la idea de que el Plan Nacional debe ser considerado como un instrumento en el que se inserte la participación de todos los sectores sociales, idea que no comparto en razón de que, como ya lo he señalado, nuestro sistema jurídico no contempla medios eficaces a efecto de que la ciudadanía se encuentre representada de manera directa. Este Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 apunta al respecto; " En un gobierno democrático, la planeación participativa es un imperativo. Sin ella, las acciones del Poder Ejecutivo se perderían en actos deshilvanados, sin armonía y complementación. La sociedad no tendría un punto de referencia al cual acudir para darle orden y sentido a sus propias iniciativas. Es necesario revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones del Ejecutivo y ofrezca un punto de referencia a la sociedad.

La planeación no debe ser más un estéril ejercicio retórico ni tampoco una acción estatista que sustituya a la sociedad e inhiba su creatividad. Debe permitir la atención eficaz de las prioridades que democráticamente se han propuesto. Hablamos de un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden, de coordinación y, sobre todo,

de un gran trabajo de conciliación: entre los intereses de los individuos y los de la sociedad; entre las opiniones de los especialistas y las del ciudadano que sabe mejor cuáles son sus necesidades inmediatas; entre la experiencia y el sentido innovador; entre el pasado y el futuro.

El gobierno no debe actuar sólo ante la coyuntura, sino con visión de largo plazo para evitar que las circunstancias inmediatas o los tiempos que marcan los ciclos de la Administración Pública terminen por imponer sus urgencias.

Por ello, la presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas. En este sentido, ha sido de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y lo será para los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2001-2006.

**En el ámbito de la Administración Pública Federal se establecerán espacios de colaboración y concertación intersecretarial para el análisis, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Los avances, logros y retrasos de los programas constituirán el informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, que se preparará anualmente.**

**Mediante el Sistema Nacional de Planeación Participativa se fortalecerán los vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los comités de planeación municipales.**

**El proceso de planeación estratégica del desarrollo se estructura en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazos. A largo plazo se define un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. Uno de los elementos para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo fue la definición de una visión de México en el año 2025 que propone el rumbo a largo plazo que requiere el país.**

**La visión de largo plazo, denominada Visión de México en el año 2025, será analizada por un consejo emanado de la sociedad**

civil, cuya función será identificar oportunidades y proponer análisis, estudios y líneas de acción al Ejecutivo federal y a la sociedad civil. Es importante que este consejo esté en comunicación constante tanto con los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, como con los miembros de la sociedad civil y el sector privado.

**El Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento base de la planeación del Ejecutivo Federal con un horizonte de seis años (2001-2006), y presenta los principios de este gobierno y sus objetivos y estrategias. Es el instrumento rector de toda la acción de la Administración Pública Federal y es presentado para su análisis y discusión al H. Congreso de la Unión."**

Como se aprecia en este instrumento se establece una nueva vertiente que denomina al Plan Nacional de Desarrollo como Sistema Nacional de Planeación Participativa, en el cual se trata de dar una continuidad al modelo actual hasta el año 2025 y en el que se incluye la participación de los ciudadanos.

En consecuencia podemos señalar que la planeación es el instrumento jurídico-político que va a determinar los objetivos que el Estado busca en un tiempo determinado y que siempre tendrá por objeto garantizar el bienestar duradero en lo económico, social y cultural, privilegiando al interés común, mas que al interés individual.

## 1.2.2 TIPOS DE PLANEACION EXISTENTE

Debido a que la planeación es un instrumento empleado por múltiples países, tanto capitalistas como en vías de desarrollo, ésta como se ha señalado en paginas anteriores varia de acuerdo a la ideología política y jurídica del país que la adopta, es por ello que de acuerdo al país en que esta se desarrolle tendrá su variante. El maestro Rangel Couto advierte; "La planeación adopta diversas formas de acuerdo con la política e ideología de cada país. En Suecia y Finlandia se estableció una agencia fuera del gobierno y esta adopta de los planes y proyectos que aquella formula lo que le parece conveniente. Noruega confía la planeación al Ministro de hacienda. Irán la sitúa fuera de la política incluyéndola entre las funciones del banco central. La India y Francia establecieron un organismo especial vinculado al primer ministro. Colombia creó una oficina cercana al Presidente. Bolivia confiere esta función a la vicepresidencia. Sierra Leona y Nepal crearon un ministro especial para la planeación del desarrollo. Corea creó un ministerio de la reconstrucción y este hace la planeación. Afganistán creó un ministerio de planeación."<sup>23</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>23</sup> RANGEL COUTO, Hugo La Teoría Económica y el Derecho. Porrúa S.A, México 1980. Pág. 262.

Existen sectores de la doctrina que advierten de la presencia de dos clases de planificación; por una parte tenemos la de corte socialista denominada imperativa, que encuentra su razón de ser en el hecho, de que en este modelo el Estado decide hacia que sectores va dirigido el crecimiento y la forma en que esta diseñado. El plan será la norma en que los factores de la producción se conducirían, pues estos son controlados por el Estado de forma discrecional y hasta arbitraria. Por otra parte se encuentra la planeación de corte capitalista, misma que se sitúa en la postura flexible del Estado hacia los factores de la producción, en ella el factor económico principalmente se dirige hacia los destinos que prefieran los dueños del capital, en este contexto Rafael Martínez Morales comenta; " Un plan de desarrollo económico y social es elaborado por la Administración Pública, en cualquier sistema político en que aquel se estructure. La doctrina habla de dos clases de planes: imperativos e indicativos, los primeros se dan en el caso de una economía socialista y los segundos dentro de una economía de mercado, se establece diferencia entre planificación (sistema socialista) y planeación ( sistema capitalista).<sup>24</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>24</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael. Colección de Lejos Comentados. México, Ed. Oxford University Press, 1996. Pág. 112.

No obstante lo señalado por este autor, coincido con la idea de otro sector de tratadistas que advierten la presencia de la planeación democrática, que impera en el nuevo modelo liberal, en donde la democracia, por lo menos en teoría, es uno de los elementos condicionantes para la subsistencia de la sociedad, sin embargo y a mayor abundamiento, estudiaremos en detalle los diversos tipos de planeación existentes..

#### **A).- PLANEACIÓN IMPERATIVA O COMPULSIVA**

Con el surgimiento del sistema socialista a principios del siglo XX, se presenta en algunos países orientales, encabezados por Rusia, la idea de controlar todas las actividades económicas y sociales, en virtud de que la idea central de este sistema es el bienestar del Estado, el cual se antepone al interés individual. En este sentido se plantea la necesidad de crear planes estatales que permitan el crecimiento económico y social del Estado, lo cual origina el surgimiento de los planes quinquenales.

En esta planeación, los objetivos que se trazan deben de ser observados por todos los sectores, claro es que no se puede hablar de sector privado, pues este es absorbido en el modelo socialista por el Estado.

De tal suerte que toda actividad que se realizaba en el plan quinquenal se produce de manera obligatoria y sin la oposición de los sectores sociales. El objetivo primordial de los planes quinquenales, radicaba en la urgente necesidad de desplazar a su modelo antagónico, es decir al capitalismo, tratando de demostrar el bienestar al que podía llegar el Estado y su colectividad controlando de manera ordenada, sistemática y organizada a cada uno de los medios de producción. El doctor Miguel Acosta Romero al respecto señala; "Por mucho tiempo, hablar de planeación económica fue un sinónimo de socialismo o colectivismo, como un sistema económico contrario a la economía de libre mercado.

En las experiencias reales mas significativas destacan la llamada economía de guerra alemana durante la primera guerra mundial, y de modo esporádico la implantación y generalización de la planificación soviética, a partir del primer plan quinquenal (1928-1932), destinada a sustituir radicalmente el sistema económico capitalista a través de una dirección central de la economía."<sup>25</sup>

Para el sistema socialista este tipo de planeación representó grandes beneficios en un principio, logrando la adopción de este instrumento por países capitalistas, sin embargo, la falta de

---

<sup>25</sup> Op. Cit. (Segundo Curso...) Pág. 819.

renovación en las características de esta, aunado a la corrupción y el estancamiento de las instituciones socialista, provocó que la planeación imperativa perdiera la efectividad que le caracterizaba caducando junto con el socialismo a finales del siglo XX.

En este tenor Miguel Acosta Romero continua señalando; "El éxito sirvió para que esta fuera imitada por otros países y se mantuvieran rodeada de un carácter mítico como palanca para la transformación radical de todo sistema social y económico, antítesis de la libertad económica y política.

A partir de la segunda guerra mundial, la mayoría de los países occidentales ante la necesidad ineludible de intervenir en la economía y de incidir estructuralmente en el ciclo económico para alcanzar el pleno empleo, se vieron precisados a adoptar la planeación, a mediano o largo plazo.<sup>26</sup>

## **B).-PLANEACIÓN INDICATIVA O FLEXIBLE**

De forma opuesta a la planeación imperativa, surge este tipo de planeación en la que su característica primordial radica en lo optativo de esta, pues dependerá de los sectores sociales su adopción.

---

<sup>26</sup> Ibidem. Pág. 820.

La planeación indicativa, como su nombre lo señala, es un instrumento que surge después de la segunda Guerra Mundial, como una respuesta a los estragos en la economía, ocasionados por la segunda Guerra Mundial, para el maestro Bassols Coma Martin; "La praxis planificadora ha creado incluso su propio modelo, la llamada planificación indicativa de origen francés que responde a la filosofía de búsqueda de un punto medio que concilie el aspecto a la libertad y a la iniciativa individual con una orientación común de desarrollo.

La planificación de tipo indicativo, llamada también a la francesa, surge en los años inmediatos de la segunda guerra mundial. Esta forma de planificación ha estado asociada a la idea de crecimiento económico total y global de una nación atrasada o relativamente desfasada con una fuerte presencia del sector público que al calor de un contexto económico estable ha podido alcanzar periódicamente incrementos cuantitativos sustanciales de riqueza, si bien en la distribución personal y territorial sus éxitos han sido mucho menores<sup>27</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>27</sup> COMA MARTIN, Bassols. Constitución y Sistema Económico. Ed. Tecnos Madrid, España Pág. 217.

En este tipo de planeación se pretende fortalecer el crecimiento de las instituciones del sector público, para que estas sean las que produzcan el bienestar a los sectores privados en forma indirecta, lo cual se consigue a través del crecimiento del Estado. El Doctor Miguel Acosta Romero señala: "La planeación indicativa se apoya principalmente en la política del Estado concerniente únicamente a las inversiones del sector público y los efectos que puedan generar en el sector privado, el cual conserva su autonomía. En la planeación indicativa o flexible el plan no es más que un reductor de incertidumbres, ya que la orientación general de la economía es únicamente indicativa en un programa de producción a nivel nacional del que pueden servirse todas las empresas. El plan indicativo no es obligatorio, su ejecución se logra fundamentalmente por la voluntaria aceptación y cumplimiento de los sectores interesados.

En conclusión, a diferencia de la planeación impositiva, la planeación indicativa tiene un carácter de libre empresa porque estos se encuentran en libertad de ajustarse o no a las proposiciones y estudios del plan.

Dadas sus características, la planeación indicativa se corresponde con Estados fuertemente centralizados en la que el protagonismo del diseño de los planes ha corrido a cargo de

funcionarios e instituciones que se han venido convirtiendo en tecnócratas de elite entre la poderosa administración central".<sup>28</sup>

Pese al éxito que en su momento tuvo este tipo de planeación, a principio de los años sesenta comenzó su decaimiento con la desestabilización económica de la época, lo cual produjo que desapareciera de manera definitiva a principio de los años setentas.

### **C).- PLANIFICACION DEMOCRATICA**

En la ultima parte del siglo XX, el sistema liberal de economía pugno por el desarrollo de un modelo planificador que permitiese mas flexibilidad y la participación de los diversos sectores sociales en su elaboración, produciéndose en respuesta la planificación democrática.

Contraria a la tendencia que se observaba en la década de los sesentas claramente favorable a la institucionalización formalizada de la planificación económica, en la actualidad, motivos de coyuntura económica, demandas de descentralización y critica a los procesos burocráticos, determinan una practica planificadora mas flexible y

---

<sup>28</sup> Op. Cit. (Segundo Curso...) Pág. 820.

antiformista, calculando el grado de operatividad que razonablemente puede alcanzar.

Lo anterior ha determinado el surgimiento de un nuevo tipo de planeación basado en la distribución del gasto público y de los niveles de servicios público entre las distintas instancias territoriales y mantenimiento de la función de estabilidad económica a cargo de las autoridades centrales.

De esta forma, a través de una programación del gasto público pueden atenderse necesidades colectivas, desarrollo regional y una mejor distribución de la renta, con mayor satisfacción y procedimientos democráticos.<sup>29</sup>

En virtud de lo anterior, podemos señalar que en el caso concreto de nuestro país, el sistema constitucional en un principio propugna por una forma de planificación imperativa, en la que todos los sectores de la sociedad debían de acatar el plan que se desarrolla por el ejecutivo.

Sin embargo en la actualidad, debido a la apertura económica que ha sufrido nuestro país en la década de los noventas, se

---

<sup>29</sup> Acosta. *Ibidem* p.p. 821-822

pretende que la planeación incluya mas participación de los sectores sociales, dando un tinte democrático.

Paradójicamente, el Distrito Federal es pionero en la elaboración de planes y programas que permiten la participación directa de los ciudadanos en su elaboración, prueba de ello son los diversos Programas Parciales que operan en las Delegaciones del Distrito Federal y que son objeto de estudio de esta investigación, cuyo procedimiento de elaboración se estudiará en capítulos posteriores.

### **1.2.3 CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVAN LA EXISTENCIA DE LA PLANEACIÓN**

A efecto de comenzar con el análisis de este punto, es necesario señalar que siendo un fin del Estado buscar la satisfacción del bien común de la sociedad. Este se ve en la necesidad de observar hacia el futuro y cuestionarse cual es el destino que persigue para el bienestar de su población, lo cual lleva a la idea de que el hombre como miembro de esa colectividad tiene la característica de interrogarse que futuro le depara y al hacerse esta interrogante, busca racional sus recursos a efecto de llegar mejor preparado a su destino.

En este sentido, es importante destacar que se planea en razón a la anticipación a los problemas por venir, ya que con ello, se toman y adoptan posiciones previas a las situaciones problemáticas; se previene sobre la base de los recursos para aprovecharlos en beneficio del individuo o de la colectividad. En este orden de ideas el tratadista Tomas Miklos apunta " Planeamos para salir airosos de las situaciones problemáticas (presentes o futuras), para enfrentar racional y organizadamente, y para resolverlas de la mejor manera posible. Es mas cuando los recursos disponibles son escasos o

insuficientes, la planeación permite obtenerlos a tiempo y optimizar su utilización."<sup>30</sup>

El planear nos lleva a la idea de aquellas actividades que se efectúan por parte del hombre en beneficio de la colectividad y en el caso concreto de nuestro país del beneficio del bien común;" Así pues, es factible planear casi todas las actividades humanas. Porque es necesario considerar la posibilidad de actitudes y de respuestas de carácter espontáneo, urgente o intempestivo, sin embargo inclusive la espontaneidad pudiera ser planeada conscientemente."<sup>31</sup>

En tal sentido hay dos objetivos básicos para la planeación, a saber:

- I. "Aminorar los efectos negativos derivados de algo indeseable que prevé o pudiera ocurrir en el futuro.
- II. Aprovechar futuras conjeturas favorables. Se puede decir que se debe reflexionar para con el futuro en busca de la consecución de un objetivo, integrados en una " secuencia de decisiones y eventos que, realizados de manera sistemática y ordenada, que infiere en la organización, el esquema mas racional para definir lo que se quiere. Esto implica un objetivo, que pueda decidir sobre un futuro institucional."<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> MIKLOS, Tomas, Criterios Básicos de Planeación. México, 1998. Instituto Federal Electoral. Pág. 14

<sup>31</sup> Ibidem. Pág. 15

<sup>32</sup> Ibidem. P.P. 16-18

Como se puede observar, la planeación busca la consecución de los fines del Estado a través de los parámetros señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, parámetros que el artículo 25 en su párrafo primero y segundo advierte,

**"Artículo 25; Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.**

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

Como se advierte de este ordenamiento, el Estado será el encargado de conducir todos los aspectos de la vida social, buscando un régimen democrático, con el fomento de la soberanía nacional y buscando como fin la distribución de la riqueza y la libertad de los individuos, ahora bien, este precepto señala de

manera particular, que el Estado planeara la actividad económica, sin embargo como ya lo he referido en incisos anteriores, la planeación no debe concebirse como un medio para alcanzar solo el crecimiento económico, sino que debe buscar el desarrollo de todos los sectores sociales. Por esta razón el artículo en cita se convierte en la base de la planeación, es decir, el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, buscando el crecimiento de la sociedad, tal y como lo señala el artículo 26 que a la letra dice:

"Artículo 26: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

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

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

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

**En nuestro sistema jurídico, la planeación al menos en teoría, busca la participación de todos los grupos sociales, e incluso busca la coordinación de las entidades federativas en su preparación, ya que los fines de planeación dependerán en gran medida de la aplicación de los mecanismos de esta por todas las entidades, habida cuenta, de que la intención de estos preceptos, consistía en lograr que el beneficio de esta, se refleje en toda la sociedad mexicana.**

**La planeación es un instrumento que será elaborado, dirigido y aplicado por el ejecutivo federal, el cual determinará los lineamientos**

para su elaboración, sin embargo, de la lectura del artículo 26 antes señalado, se denota una errónea redacción, pues habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

No obstante lo anterior, aun cuando la planeación se encuentre bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal, solo el Congreso de la Unión tiene facultades para reglamentar este instrumento, es decir, por una parte la Constitución le otorga al ejecutivo la facultad de coordinar, elaborar y aplicar dicho instrumento, y por la otra solo el Congreso de la Unión podrá expedir leyes para reglamentar este instrumento, tal y como lo advierte el artículo 73, que en su fracción XXIX, inciso D;

**"Artículo 73 Constitucional: El Congreso tiene facultad:**

**XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social."**

Adoptando una filosofía tendiente al equilibrio de poderes, la ley fundamental establece los mecanismos para que la facultad planeadora del ejecutivo, sea regulada por el Congreso a través de la emisión de leyes que vengán a disciplinar esa actividad.

En el caso concreto de la planeación sobre el desarrollo urbano, la ley elemental, otorga al Municipio, facultades amplias en cuanto a este rubro. En este orden de ideas el artículo 115 en su base V , fracciones a, b, y g , de nuestra Constitución, señala;

**\*Artículo 115 ; Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:**

**V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:**

- a) **Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;**
  
- b) **Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;**

- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;"**

**Como se colige de este ordenamiento, y al realizar una interpretación armónica con el artículo 26 Constitucional antes referido, el Ejecutivo Federal, deberá realizar en coordinación con los Estados y Municipios la planeación para la consecución del desarrollo de cada uno de estos.**

**Ahora bien, los municipios gozan de libertades amplias para la regulación de los usos de suelo de sus demarcaciones así como la elaboración de planes de desarrollo urbano municipal, que podrán efectuar en coordinación con otros Municipios, Entidades Federativas, la federación o el Distrito Federal, siempre mostrando coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo.**

**Tratándose del caso del Distrito Federal, y que es el objeto de estudio en la presente investigación, con las reformas a la Carta Magna en la década de los noventas, se le dio una nueva concepción en su estructura jurídica y política, ya que este en la actualidad goza de una división tripartita de poderes, mismos que se encuentran a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como titular Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como**

responsable del Poder Legislativo, y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal encargado de la administración de justicia en la ciudad.

Siendo el lugar en donde residen los poderes de la federación, el Distrito Federal se encuentra gobernado por disposiciones del Ejecutivo Federal y del Ejecutivo Local, así como ordenamientos jurídicos que de manera exclusiva tiene facultad de expedir el Congreso de la Unión, y por otra parte aspectos que solo puede regular la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y precisamente dentro de las facultades con que cuenta esta Asamblea, la Constitución de la República, señala en su artículo 121, Base Primera, Inciso J), respecto a las facultades de este órgano legislativo local:

**\*Artículo 121;**

**Base Primera; serán facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;**

**"j) Legislar en materia de planeación del 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; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal."**

Tal y como se desprende de lo anterior, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para legislar la planeación que determine los usos de suelo en el Distrito Federal, y en este sentido se deduce que los planes enfocados a la regulación de uso de suelo y desarrollo urbano en el Distrito Federal, tiene el carácter de ley, sin embargo, estos ordenamientos deberán ser ejecutados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tal y como lo advierte en la base segunda, inciso b) de este ordenamiento que respecto a las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal indica:

**\*Artículo 121;**

**Base Segunda; Serán facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;**

**"b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;**

**El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no solo tiene como obligación, la de publicar y promulgar las leyes que apruebe y expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sino que también debe ejecutar dichos ordenamientos, en virtud de que el órgano encargado de expedir leyes en la Ciudad de México es esta Asamblea, lo cual es reafirmado por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como ordenamiento supremo en el ámbito local, que en su artículo 36 señala;**

**"Artículo 36.- La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."**

**Ahora bien, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala como facultades exclusivas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedir leyes en materia de planeación de desarrollo urbano, motivo por el cual los planes y programas en materia urbana deberán ser expedidos por esta entidad legislativa, por lo que se le da el carácter de Ley a dichos ordenamientos, aunado a su característica de ser disposiciones de observancia general y obligatoria para los habitantes de la Ciudad, en este orden de ideas el artículo 42, fracción XIV, de este ordenamiento precisa;**

**"Artículo 42 ; La Asamblea Legislativa tiene facultades para:**

**XIV. 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; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal."**

No obstante que la Asamblea Legislativa es el único órgano facultado para expedir leyes en materia de planeación urbana en la Ciudad de México, el Estatuto de Gobierno, prevé la posibilidad de que la iniciación de leyes se produzca a través de la propuesta que emita la propia Asamblea, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal e incluso los propios ciudadanos, tal y como lo precisa el artículo 46 del Estatuto de Gobierno;

**\*Artículo 46.- El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:**

**I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;**

**II. Derogada;**

**III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y

**IV. A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de**

leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma."

Es de señalarse que se advierte de manera clara, la posibilidad de que los ciudadanos podamos formular iniciativas de ley ante la Asamblea Legislativa, lo cual considero es un gran avance, pues denota la intención de que la producción de leyes tenga un matiz mas democrático y participativo.

Ahora bien, la participación ciudadana en la propuesta de elaboración de leyes, es un aspecto de gran importancia para nuestro tema de estudio, pues los Programas Parciales en el Gobierno de la Ciudad de México, implican la participación en su elaboración de las Asociaciones de Vecinos que se integran por ciudadanos del Distrito Federal, cuestión que será analizada a detalle en incisos posteriores.

El propio Estatuto, establece la facultad y al mismo tiempo la obligación del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, para dirigir la planeación y la dirección del desarrollo urbano, lo cual lleva a la idea de que por una parte será la Asamblea Legislativa la encargada de expedir las leyes que regulen la planeación del desarrollo urbano y por la otra el Jefe del Gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de aplicar esas disposiciones, no obstante de proponer ante la

misma Asamblea iniciativas de ley que tengan por objeto conducir este tipo de planeación. En este orden de ideas el artículo 67 en la fracción XXVI del Estatuto de Gobierno indica:

**"Artículo 67: Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:**

**XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes."**

Es de comentarse que dentro de las disposiciones normativas que operan en el Distrito Federal, encontramos dos que regulan la planeación, como una actividad que debe encabezar el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las cuales son la Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la primera advierte en su artículo primero:

**"Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general y tienen por objeto establecer:**

- I. Los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo del Distrito Federal;**
- II. Las bases para la integración y funcionamiento del sistema de planeación del desarrollo;**
- III. Las atribuciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal en materia de planeación;**

**IV. Las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en el proceso de planeación;**

**V. Las bases de coordinación del gobierno del Distrito Federal con la Federación y con los gobiernos estatales y municipales, considerando además las orientadas a la consecución del desarrollo con perspectiva metropolitana; y**

**VI. Las bases para que las acciones conjuntas de los particulares y del gobierno del Distrito Federal contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, programas y programas delegacionales a que se refiere esta Ley."**

**Esta ley debe entenderse en concordancia con la Ley de Desarrollo Urbano misma que manifiesta respecto de la planeación en su primer artículo:**

**"Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto:**

**I. Fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbano del Distrito Federal.**

**II. Determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación; y**

**III.- Establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano; y**

**a) El ejercicio de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal;**

**b) La participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas; y**

**c) Las acciones de los particulares para que contribuyan al alcance de los objetivos y prioridades del desarrollo urbano y de los programas que se formulen para su ejecución.**

**Serán de aplicación supletoria a las disposiciones de esta Ley, la Ley General de Asentamientos Humanos, el Código Civil, la Ley Federal de Vivienda y la Ley Ambiental del Distrito Federal.\***

**Tal y como se observa, estos ordenamientos reglamentarios en materia de planeación, manifiestan la posibilidad practica de que se planifique de manera sistemática el desarrollo urbano en el Distrito Federal.**

**En consecuencia, podemos concluir que la planeación es un instrumento que encuentra su razón de ser en la necesidad de prever los acontecimientos futuros a efecto de racionar los recursos con que se cuenta en el presente, a fin de poder enfrentar con ellos las contingencias que se desplieguen en el futuro.**

En nuestro país, la planeación tiene su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de los artículos 25 y 26, encomendando al Ejecutivo Federal esta tarea por medio de la aplicación y formulación de un Plan Nacional de Desarrollo, que se encontrara regulado por la Ley de Planeación.

En el caso concreto del Distrito Federal, la Ley fundamental faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con el objeto de legislar en materia de Planeación Urbana, en tanto que el Jefe de Gobierno de la Ciudad tendrá la obligación de hacer cumplir dichas disposiciones urbanísticas.

### **1.3 TRASCENDENCIA POLITICA Y JURIDICA DE LA PROGRAMACIÓN**

**A efecto de comenzar el estudio de la programación es indispensable tener presente a la planeación.**

**Como ya he apuntado en esta investigación, la planeación se presenta como la herramienta a través de la cual la Administración Pública va a lograr la consecución de sus metas en un momento dado y en una realidad determinada, tendiendo siempre a lograr el desarrollo de la sociedad a través de la satisfacción de sus necesidades mas elementales.**

**No obstante lo anterior, la planeación al ser un elemento que establece los lineamientos a seguir por parte del Poder Público, por si sola no puede aterrizar los conceptos mas específicos en la obtención de sus pretensiones, razón por la cual, se debe dotar a los planes de mecanismos que logren detallar la forma en como se va a cumplir con las metas que se proponen. Ahora bien, la programación busca dar a la estructura del Estado un campo formal de aplicación, en donde su actuar se vea ordenado y sistematizado a la luz de un esquema que le señale la serie de pasos que debe dar en la vida cotidiana y en sus relaciones con los gobernados.**

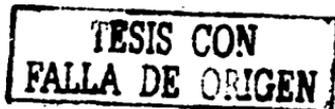
Asimismo, la programación permite que la sociedad tenga un desarrollo mas ordenado y sistemático, pues en su avance siempre se contara con un orden que evite el caos, ya que hasta el mayor de los progresos debe tener un esquema que le de orden, o de lo contrario se estaría en presencia de un escenario social y económico desproporcional y heterogéneo.

En este respecto Jacinto Faya Viesca<sup>33</sup> apunta "Solo mediante la programación democrática y la participación de toda la sociedad será posible formalizar a la sociedad civil y a la propia capacidad del Estado con la finalidad de alcanzar el desarrollo integral de la nación y el propio desarrollo político, económico, social y cultural del pueblo de México."

La Programación encuentra su origen en la existencia de la planeación a través del artículo 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta de que la planeación da origen a la programación como el mecanismo que la reglamenta, luego que los programas son las diversas vertientes del plan llevadas al detalle.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, 1983, México, Pág. 111

<sup>34</sup> Op. Cit. Pág. 120



Lo anterior denota la idea de que existirán tantos Programas como metas tenga la Administración Pública, en virtud de que el Plan Nacional de Desarrollo que formula el Poder Público cada sexenio, busca la conquista del avance de la sociedad en diversos ámbitos o áreas, como son la esfera política, económica, y cultural.

El tratadista Rafael I. Martínez Morales<sup>35</sup> indica al respecto; "La planeación en las distintas áreas de la actividad de la Administración Pública se efectúa al detalle por medio de los programas sectoriales que el mismo Plan Nacional ordena que sean elaborados y puestos en practica, para lo cual determina los lineamientos de su contenido relativos a las políticas en materia; agropecuaria, educativa, laboral, seguridad social, turística, tributaria, gasto público, monetaria y crediticia, comercio exterior, estímulos, procuración de justicia, administración de justicia, y asentamientos humanos. En esta última rama se propone lograr un crecimiento más racional y equilibrado de los centros de población, así como fortalecer la planeación urbana en los niveles estatales y municipales."

La Programación se encuentra regulada en el ámbito federal a través de la Ley de Planeación, señalando este ordenamiento en su

---

<sup>35</sup> Ibidem. Pág. 122

artículo 22, los tipos de programas que reconoce la legislación mexicana.

**“Artículo 22.- El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.**

**Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.”**

Tal y como se advierte, los programas deben estar acorde con el Plan Nacional de Desarrollo; empero, la duración de estos se sujetará a la duración del período del Jefe del Ejecutivo Federal. Ahora bien, es de resaltarse que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece un proyecto de desarrollo que encuentra la culminación de sus metas en el año 2020, y en el cual se sigan aplicando disposiciones que en los programas actuales se especifican, lo cual resulta incongruente con el texto de este ordenamiento, ya que no es posible que el Ejecutivo Federal pretenda establecer un Proyecto de Desarrollo a través de la aplicación de un Plan y de sus respectivos Programas, si la duración de estos solo contempla seis años. Asimismo es inverosímil que el ejecutivo pueda proyectar el avance del país en un período tan largo

cuando el régimen democrático en el que nos encontramos tendrá como característica la inestabilidad de las corrientes políticas en el poder.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo se convierte en el camino a seguir para el crecimiento de todo el país y por tanto, sus programas deben encontrar comunicación con los diversos niveles de gobierno en toda la república a efecto de que se materialicen sus metas.

En el caso concreto de nuestra investigación y que encuentra una vertiente en el desarrollo urbano, el Plan Nacional de Desarrollo establece un área encaminada a regular este rubro, incluyendo programas que se coordinarán con los gobiernos de los Estados de la Republica, Municipios y el Distrito Federal.

En este orden de ideas el artículo 28 de la Ley de Planeación, comenta;

"Artículo 28.- El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados."

**Cabe destacar que estos instrumentos tendrán su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con lo cual se le da el carácter de públicos, así como obligatorios para los entes de la Administración Pública Federal y para las entidades paraestatales.**

**Es de resaltar, la idea de que estos ordenamientos son obligatorios para las entidades federativas y para los gobernados en general, lo cual nos lleva a esgrimir lo que establece el artículo 32 de la ley en comento, que a la letra advierte;**

**"Artículo 32 .-Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.**

**Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.**

**La ejecución del plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.**

**Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en**

general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas. La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos."

Según este artículo se trata de dar un carácter voluntario a la colaboración de los ciudadanos en la conclusión de las metas del plan, pues se advierte que inducirá a los particulares en su ejecución, lo cual a la luz de la práctica resulta utópico, en virtud de que el Poder Público buscará la aplicación de los programas por medio de los instrumentos coactivos que la propia Ley fundamental le ha dotado, con el objeto de impulsar a los sectores que más le convenga.

Ahora bien, en el caso concreto del Distrito Federal, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal instituye, que en la Ciudad se adoptará un Programa General que tendrá como objetivo conseguir el progreso del Distrito Federal. Este Programa será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, en atención a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación.

**Por tanto estoy en condiciones de concluir que los Programas tienen la importancia jurídica de ser los instrumentos que van a aplicar al detalle las diversa áreas del Plan Nacional de Desarrollo, en observancia del artículo 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los cuales la Administración Pública tratará de lograr materializar sus aspiraciones, llevando los recursos que destine el Plan Nacional, a los sectores sociales que mayor beneficio político le de.**

**En el caso del Distrito Federal, la legislación local, prevé la existencia de diversos programas en materia de desarrollo urbano, que guardaran coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo.**

### 1.3.1 CONCEPTO DE PROGRAMACIÓN

Para la Administración Pública la programación representa una gran herramienta, pues a partir de ella se pueden establecer las conductas a seguir dentro del quehacer público. Las cuales se podrán ejecutar de manera sistemática y ordenada.

En este sentido para Luis Ribo Duran un programa es;" la previa declaración de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión".<sup>36</sup> Por tanto el programa permite trazar las acciones a seguir para poner en practica una idea previamente establecida, la cual ha quedado debidamente trazada en el plan.

Es por ello que deduzco que los programas se convierten en el vehículo indispensable para aplicar la acción que el poder ejecutivo se ha propuesto trazar en el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo anterior el tratadista Rafael Martínez Morales<sup>37</sup> advierte;" Los programas son las diversas vertientes del plan llevadas al detalle; pueden ser sectoriales, institucionales, regionales o especiales."

---

<sup>36</sup> RIBO DURAN; Luis. Diccionario de Derecho. Ed. Bosh, Barcelona, 1967. Pág. 128

<sup>37</sup> Op. cit. Pág. 121



La Administración Pública al ser un ente con una gran cantidad de atribuciones debe contar con una estructura lo suficientemente amplia y eficaz que le permita cumplir su cometido, motivo por el cual procura racionalizar sus recursos por medio de los mecanismos idóneos, lo cual se efectuara a través de la programación de su quehacer de acuerdo a su actividad, para lo cual se desarrollan los programas sectoriales.

Ahora bien, se pueden determinar esquemas de acuerdo al organismo que los aplica, dando origen a los programas institucionales, y del mismo modo tomando en consideración el ámbito territorial, se puede fijar el establecimiento de programas territoriales, empero habrá ocasiones en las que será indispensable elaborar instrumentos que regulen una determinada conducta en particular, surgiendo los programas especiales.

Sin embargo, considero indispensable desentrañar cada uno de los elementos que dan origen a un programa, en este sentido la programación es un proceso intelectual de selección, de entre varias alternativas, del curso concreto de acción mas adecuado de acuerdo a los recursos con que se dispone; implica establecer relaciones entre medios y fines, esto es, el uso mas racional de los medios para obtener los objetivos fijados.

La programación implica todo un proceso conformado por actividades intelectuales ordenadas que buscan como meta el cumplimiento de una presunción, por tal el proceso de programación exige sustentar hipótesis basadas en premisas con alto grado de factibilidad. En tal circunstancia lo que técnicamente puede estar bien planeado, puede resultar un desastre si partimos de una premisa falsa. Para poder identificar nítidamente las premisas básicas necesitamos reflexionar sobre los acontecimientos pasados y diagnosticar la situación actual.

De acuerdo a lo anterior se infiere que la Programación es un proceso que debe ser permanente y basarse en un razonamiento lógico.

La idea lógica que la Administración Pública establezca, debe ser considerada como un esquema que sea visto en cuanto a su culminación en una realidad determinada y en un tiempo determinado preferentemente corto, debido a la factibilidad de cambios en los entes sociales y económicos, ya que la programación se anticipa y precede a la acción, no se puede dejar al azar los acontecimientos, se deben trazar cursos de acción, que exigen la elección de una estrategia de entre varias posibilidades. En consecuencia constituye un elemento de transformación que implica decisiones e ideas que van dirigidas a alcanzar metas y objetivos que

den coherencia y significado a la estrategia. En la actualidad la Administración Pública Mexicana experimenta cambios significativos en cuanto a su organización, que la convierten en un ente demasiado extenso y que aunado a la realidad social y económica tan dinámica, hacen que su programación deba efectuarse en tiempos muy cortos.

El dinamismo con el que la programación encuentra su proyección obedece a que en primer lugar la posibilidad que tiene el sector público para desarrollar todas sus actividades depende en gran medida del monto de recursos que tenga disponible, a la vez el monto de recursos depende del grado de desarrollo que posee el país y en mayor medida de la estructura institucional que exista en el mismo. Y en segundo lugar los fines del sector público son amplios y variados: amplios en cuanto a que abarcan diversos sectores y regiones en todo el país y variados en cuanto a que en mayor o menor medida obedecen a problemas de carácter político, económico y social.

Es por ello que la programación viene a ser un mecanismo que racionaliza los medios y recursos con los que se cuenta en un tiempo determinado, para enfocarlos en un objetivo determinado a efecto de conseguir el mayor aprovechamiento de los elementos con los que se cuenta.

**Ahora bien, como es bien sabido en el régimen republicano la emisión de decisiones recae de manera primordial en el poder ejecutivo, el cual trae implícita la facultad que le otorga la Constitución Política, que da origen a la existencia jurídica de una nación, empero, la expresión de ordenamientos que dirijan el destino de un país , implica una tarea en exceso difícil para un solo hombre que aun cuando cuente con la mayor de las preparaciones es imposible que su actuar pueda cumplir con las expectativas de crecimiento de la sociedad, en virtud de que el elemento humano resulta ser el mas complejo de todos, situación que se complica en razón a los defectos psíquico-físicos del individuo que encabece a la Administración Publica, es por ello que la programación retoma importancia en virtud de que a través de esta la toma de decisiones quedara plasmada en este instrumento que podrán ser ejecutadas por los entes de la Administración Publica y que de alguna manera descentralizaran la facultad imperativa del ejecutivo.**

**De otra forma se puede apuntar que la programación se convierte en una estrategia de crecimiento paulatino y sistemático a través de los objetivos plasmados en el plan de desarrollo.**

**Resulta pues que la programación, como un instrumento sistemático presenta una serie de etapas, dentro de las cuales se encuentran:**

- A. Presupuesto;
- B. Establecimiento de metas;
- C. Elaboración de esquemas destinados a la ejecución de los objetivos;
- D. Mecanismos e instrumentos;
- E. Puesta en marcha;
- F. Valoración de resultados .

Estas etapas conllevan al desarrollo mismo de la programación, las cuales deben contar con una explicación en cuanto a su contenido;

#### **A. PRESUPUESTO;**

En el caso del desarrollo urbano, tanto a nivel federal, como en la Ciudad de México, se cuenta con un programa dirigido a procurar la regulación del crecimiento de la población, los usos de suelo, y las áreas que se encuentran protegidas, prueba de ello son los Programas Parciales objeto de esta investigación, que tiene como presupuesto fundamental la conservación de colonias, barrios o áreas naturales dentro de la ciudad, para lo cual se regula el uso de suelo de estos, a efecto de que la mancha urbana no los afecte.

## **B. ESTABLECIMIENTO DE METAS**

Los programas deberán de contar con la fijación del objetivo para el cual se desarrollaron, pues de lo contrario no tendrían razón de existir, en el caso de la programación para el desarrollo urbano, se presentan como metas, el control del crecimiento de la mancha urbana a través de su adecuada distribución en cada una de las ciudades a efecto de evitar la concentración masiva de esta en una región determinada.

Cabe destacar que la programación también presenta como meta en este rubro la conservación de determinados centros urbanos que por sus características históricas o de importancia cultural y ecológica puedan ser devastados por la creación de nuevos centros de asiento poblacional que aun cuando puedan ser mas novedosos afecten el entorno.

## **C. ELABORACIÓN DE ESQUEMAS DESTINADOS A LA EJECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS;**

La elaboración de estos esquemas se convierte pues en la estrategia que aplicara la Administración Pública para llevar a la practica el programa para lo cual buscara la colaboración de sus dependencias.

## **D. MECANISMOS E INSTRUMENTOS**

La programación contará con los recursos tanto humanos como materiales para la ejecución del programa en cuestión, así mismo instrumentará las medidas jurídicas-coactivas y pondrá en marcha los ordenamientos jurídicos administrativos que el sistema jurídico le permita a elaborar y poner en marcha al Poder Ejecutivo.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece como mecanismo para que no se violen las disposiciones de los Programas Parciales, la prohibición del cambio de uso de suelo por parte de los particulares, la negativa a otorgar licencias a los ciudadanos e incluso medidas coactivas como la imposición de sanciones de tipo administrativo dentro de la esfera de competencias del Poder Público.

## **G. PUESTA EN MARCHA**

En el proceso de programación la puesta en marcha implica la ejecución del plan, la cual se realizará por parte de las autoridades administrativas encargadas de regular el tópico al que se dirige el programa, en tal situación, la puesta en marcha de un programa y en general de todo el plan, en algunos casos puede tardar de manera significativa pues la instrumentación de un programa a través de las

etapas antes referidas suele ser una tarea compleja para el aparato burocrático.

## **H. VALORACIÓN DE RESULTADOS**

Para el aparato burocrático, valorar los resultados que se han logrado con la puesta en marcha de los diferentes programas gubernamentales, implica la valoración misma del desempeño de la administración en turno, ya que de no haberse logrado el objetivo propuesto por la Administración Pública el costo político del gobernante será muy grande.

En tal circunstancia se puede definir a la programación como un instrumento de racionalización, pero a la vez un esquema de la estrategia de desarrollo en donde se visualizan las decisiones políticas y económicas de un país.

### **1.3.2 CLASES DE PROGRAMACION**

La programación varia de acuerdo al tipo de órgano de la Administración Publica y de acuerdo a los objetivos de esta, es por ello que para la mayor parte de la doctrina y de acuerdo a lo que se encuentra regulado en la legislación mexicana existen cuatro tipos de programas; programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en este sentido se puede señalar que estos consisten en lo siguiente:

#### **A).- PROGRAMAS SECTORIALES.**

Este tipo programas se ejecutaran de acuerdo a los lineamientos contenidos en el plan, y serán jerárquicamente superiores a los otros tipos de programas, estos especificaran los objetivos, las prioridades y las políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones acerca de los instrumentos y los responsables de su elaboración.

En este tipo se tratara de dar énfasis a las necesidades de cada una de las subdivisiones de los entes de la Administración Pública, es por ello que múltiples ocasiones podemos encontrar en la practica que este tipo de programación se ve mas reflejada en la vida

cotidiana, pues el poder público a través de este instrumento trata de lograr el mayor crecimiento en la sociedad, de esta manera se advierte la presencia de programas en el sector agrícola, educativo, industrial, urbano, financiero y comercio exterior, etc.

#### **B).- PROGRAMAS INSTITUCIONALES.**

Estos son elaborados por las entidades paraestatales, se sujetaran a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustaran, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento;

Jerárquicamente, este tipo de programas, dependen de los programas sectoriales, sin embargo este se encuentra reducido a solo un sector de la Administración Pública, es decir al sector paraestatal. Es por esto que en el caso concreto de nuestro país, hoy en día tienden a desaparecer, debido a la disminución significativa en el aparato paraestatal del poder administrativo, producto de la apertura en el modelo económico.

#### **C).- PROGRAMAS REGIONALES**

Este tipo de programación va dirigido a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

En nuestro país, son muy comunes, debido a la gran cantidad de retraso económico y social de diversos núcleos de población, razón por la cual el poder público, se ve en la necesidad de procurar el crecimiento de estos sectores, implementando este tipo de programas.

Una característica, de este tipo de programación, radica en el hecho de que no se regula una determinada área o materia en específico, sino que se procura el desarrollo global de toda la región a la que se encamina, y es la que menos resultados le da a la Administración Pública, debido a la amplitud de objetivos que pretende cumplir.

#### **D).- PROGRAMAS ESPECIALES.**

Estos deberán contraerse a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan, o a las actividades relacionadas con dos o mas dependencias coordinadoras del sector.

En la practica este tipo de programas son empleados como una herramienta útil para enfrentar situaciones emergentes en las cuales se tenga que efectuar un crecimiento acelerado.

No obstante la eficacia de estos, su duración es condicionada a la superación de la contingencia o necesidad de desarrollo, ya que una vez que se logra, tienden a perder efectos.

Como se aprecia, aun cuando existan diversos tipos de programas, los programas sectoriales son los que mayor jerarquía poseen, empero, debemos tener en cuenta que estos siempre deberán de guardar su carácter reglamentario del Plan Nacional de Desarrollo.

Es de señalarse que la Ley de Planeación para el Distrito Federal también precisa la existencia de los Programas Delegaciones y Parciales, cuestión que es confirmada por este ordenamiento en sus articulo 7 y 13, los cuales advierten la presencia de estos, y que serán estudiados en este trabajo, sin embargo a efecto de un mayor entendimiento me permito transcribir lo que manifiestan;

"Articulo 7 .- El Jefe de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:

I. Conducir la planeación en términos de esta Ley;

**II. Remitir a la Asamblea el Programa General para su examen y opinión;**

**III. Aprobar el Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales;"**

**"Artículo .- 13 El Sistema se organizará a partir del Programa General, del cual se derivarán los programas sectoriales, institucionales y especiales.**

**Los programas delegacionales deberán guardar congruencia con el Programa General y determinarán los lineamientos para los Programas Parciales.**

**Las acciones que se determinen en el Programa General, Programas y Programas Delegacionales serán obligatorias para la administración pública local y podrán coordinarse con la federación, estados o municipios."**

**De estos numerales, y de una interpretación, deduzco que en el caso del Distrito Federal, la legislación advierte la existencia de un Programa General que hará las veces del Plan Nacional de Desarrollo, solo que a nivel local, y por debajo de estos se encontraran los programas sectoriales, institucionales y especiales, sin embargo, existirán otros dos tipos de programas que se refieren a la materia urbana y que derivaran del Programa General de**

**Desarrollo Urbano, es decir los Programas Delegacionales y Parciales.**

**Advierto que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece que la Planeación del Desarrollo Urbano, se instrumentará a través de un Programa General de Desarrollo Urbano, Programas Delegacionales y Programas Parciales.**

### **1.3.3 RAZON DE SER DE LA PROGRAMACION GUBERNAMENTAL**

En el Estado moderno es indispensable tener instrumentos eficaces que permitan el desarrollo de la sociedad tanto en el ámbito económico, cultural y social, razón por la cual se cuenta con la programación.

La programación gubernamental permite vislumbrar el desarrollo estatal en un tiempo determinado y en un momento dado, llevando los lineamientos del plan al detalle.

En este orden de ideas se programa teniendo como antecedente a un plan que vislumbrará los recursos con los que se cuenta a efecto de racionalizarlos y aplicarlos de manera congruente con los objetivos del ente que los pone en marcha.

A través de la programación se permite imaginar las acciones que se tomaran en el futuro para evitar que se derrochen los recursos con lo que se cuentan.

Este instrumento tiene su razón de ser en la necesidad de la planeación de contar con un instrumento eficaz que lleve sus aspiraciones al detalle, en un régimen jurídico, en el que esta

representa una actividad importante para la Administración Pública, debido a que la Ley fundamental le encomienda dicha tarea al poder publico, para que procure el desarrollo nacional de una forma paulatina y en un tiempo considerable.

En la actualidad todos los países, viven en un régimen de derecho, bueno o malo, pero todos se basan en leyes y reglamentos para ejercer su autoridad política y encaminar todas las acciones hacia los propósitos del grupo dominante en el poder ya sea político o económico.

En la programación debe existir una estructura jurídica completa que permita su operatividad y dentro de la cual deben existir los siguientes ordenamientos jurídicos:

#### **A).- CONSTITUCION POLITICA**

En el caso concreto de nuestro país, tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual deberá contemplar en su articulado, las principales atribuciones del sector público en materia de programación económica y social.

Lo anterior se manifiesta en los artículos 25 y 26 de la Ley Fundamental, mismos que regulan a la planeación como el mecanismo de la Administración Pública para realizar sus objetivos.

Ahora bien aun cuando la Constitución Política no habla de manera clara respecto de la programación y la forma en como se realizará, debe entenderse que esta deriva del proceso de planeación.

Los programas a nivel local guardan coherencia con los programas que se realicen a nivel federal, tratándose del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno de la Ciudad, enuncia los lineamientos para que se desarrolle la programación dentro de cada uno de los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal.

#### **B).- LEY ORGANICA.**

Dentro del Estado de derecho existirá a nivel federal una ley orgánica del sector publico que abarque todas y cada una de las atribuciones de las dependencias del mismo, clasificándolas por sectores.

Ahora bien, en nuestro régimen jurídico, se presenta una ley reglamentaria de los artículos 25 y 26 de la Ley Primaria, y en la especie se denomina Ley de Planeación, la cual contempla de manera amplia la existencia de la programación, los tipos y la forma en que se realizará.

De manera congruente, con la ley suprema, en el ámbito jurídico de la Ciudad de México, el Estatuto de Gobierno da nacimiento de manera reglamentaria a la Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, y en la cual se prevé la existencia de un Programa General, Programas Delegaciones y Programas Parciales, así como de otros tipos de programas ha que se ha hecho referencia en el inciso anterior.

En materia urbanística la ley de Desarrollo Urbano, de igual forma prevé la existencia de estos tres programas solo que enfocados a la materia en comento.

### **C).- DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS**

La programación de igual manera contará con una serie de disposiciones reglamentarias de las leyes que emanan de la Constitución, y las cuales tendrán como función perfeccionar la

aplicación de las disposiciones constitucionales, es decir llevarlas al detalle, fijando las acciones y tareas a realizar.

Es por ello que tratándose de la legislación tanto federal como de la Ciudad de México se cuenta con los reglamentos de la Ley de Planeación y la Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal.

En este orden de ideas, los Programas Delegaciones<sup>38</sup> advierten que la programación; "Es el conjunto de acciones a realizar para alcanzar metas y ordenar prioridades; destinar los recursos humanos, materiales y asignar los recursos financieros necesarios, definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados; determinar la localización de las obras y actividades y sus fechas de ejecución."

Como se aprecia de lo anterior para la Administración Pública del Distrito Federal, la programación tiene una gran importancia pues no solo implica llevar al detalle un plan establecido, sino que también a través de esta se busca aplicar toda una metodología de trabajo y de recursos para la obtención de sus metas.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

---

<sup>38</sup> PROGRAMA DELEGACIONAL ver en Programa Delegacional Miguel Hidalgo. 1997.

**Ahora bien, todos y cada uno de los programas que contempla la legislación del Distrito Federal, son de suma importancia pues por una parte el Programa General de Desarrollo Urbano,<sup>30</sup> es el que determina la estrategia, política y acciones generales de ordenación del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los Programas Delegacionales y los Parciales de desarrollo urbano.**

**De tal suerte, que el Programa General al establecer las bases para expedir los Programas Delegacionales y Parciales, hacen que estos tres tipos de programas dependan uno del otro, pues tanto el Programa Delegacional como el Parcial, se encontrarán inmersos en el Programa General, lo cual resulta una clasificación independiente a la que en incisos anteriores se había estudiado, sin embargo encuentra su lógica en la necesidad de subdividir las funciones de cada uno de estos por la inmensa cantidad de superficie urbana que se pretende regular, así como por las necesidades regulatorias de cada superficie programada, que será planteada en cuanto a su desarrollo por los vecinos de cada colonia en conjunción con los delegados de cada demarcación, cuestión que será estudiada en detalle en incisos posteriores.**

---

<sup>30</sup> Idem.

En consecuencia es menester advertir que la programación tiene su razón de existencia en el hecho de que este instrumento llevará al detalle a las vertientes del Plan, ya que en toda sociedad debe existir una estructura lógica para el desarrollo colectivo, empero, la programación deberá contar con una serie de elementos para que tenga vigencia en un estado de derecho, dentro de estos elementos se encuentra por una parte la existencia de la Constitución Política, de leyes reglamentarias y reglamentos.

#### **1.4 LA ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA Y LA PARTICIPACIÓN DE MODELOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO.**

A lo largo de esta investigación he señalado que la regulación jurídica de la Ciudad de México, encuentra su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122, ya que el Distrito Federal es considerado por la Ley Suprema como el asiento de los poderes federales, y por tal se ha discutido mucho acerca de si se le debe reconocer el carácter de un Estado.

Sin embargo el tema a desarrollar en el presente inciso que versa sobre la forma en que la Administración Pública del Distrito Federal presenta su organización, así como la manera en como se organiza para planear y aplicar los programas en materia de desarrollo urbano y en la especie los Programas Parciales, debe encontrar su estudio en la Constitución Fundamental. En este sentido el artículo 122 en su base tercera, advierte respecto a la Administración Pública:

**"Artículo 122, Base Tercera.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:**

**I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;**

**II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.**

**Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**

**Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley\*.**

**Tal y como se aprecia, para el Supremo Ordenamiento Jurídico, en el Distrito Federal la Administración Pública se conforma por los órganos centrales, descentralizados y desconcentrados, los cuales serán presididos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo dentro de esta organización se advierte la presencia de la Administración en las 16 demarcaciones políticas del Distrito Federal.**

**Debe quedar claro, que la Ciudad de México, vivió una transformación jurídica y política en la segunda parte de la década de los noventas, en donde se hicieron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al Estatuto de Gobierno de la Ciudad a efecto de que el Jefe de Gobierno fuese electo a**

través del voto popular, y ya no a través de la designación directa del Presidente de la República, razón por la cual dejo de llamársele a este "Regente de la Ciudad" para convertirse en el "Jefe de Gobierno", del cual depende toda la Administración Pública Central, así mismo, a nivel delegacional, los Jefes de cada una de las demarcaciones son electos de manera directa a través del voto ciudadano.

En tal sentido, el Estatuto de Gobierno se convierte en la suprema disposición normativa para la Ciudad de México, del cual dimanán los ordenamientos jurídicos que regirán al gobierno de la capital, por tanto este ordenamiento precisa en su numeral siete lo siguiente:

**"Artículo 7.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.**

**La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto."**

Tal y como se observa, aun no existe un claro reconocimiento de la autonomía del Distrito Federal, ya que aun el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión tienen facultades sobre la conducción de la Ciudad, sin embargo en la materia que nos ocupa y que es la Administración Pública Central, el Jefe de Gobierno esta facultado para ejercer estas funciones. En este contexto el Estatuto de Gobierno establece que las autoridades en el Distrito Federal son:

**"Artículo 8.- Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:**

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;**
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y**
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal."**

Como he afirmado, el Jefe de Gobierno de la Ciudad es elegido a través del voto directo de la ciudadanía, el cual durará seis años, y este tendrá a su cargo la Administración Pública, tal y como lo advierte el artículo 52 del ordenamiento antes referido;

**"Artículo 52.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito**

**Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos."**

**En tal circunstancia el Jefe de Gobierno podrá nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, sin embargo, la Administración Pública de la Ciudad de México, se encontrará conformada también por los Jefes Delegacionales, los cuales tendrán sus propias funciones. De acuerdo a lo anterior el artículo 87 del Estatuto de Gobierno precisa:**

**"Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.**

**La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.**

**Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones**

territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.”

Es de señalarse que el Jefe de Gobierno tendrá la libertad de crear órganos desconcentrados que auxilien a las labores de la Administración Pública, para lo cual podrá nombrar a sus titulares, tal y como lo advierte el artículo 91 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual precisa;

“Artículo 91 .-Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno.”

Ahora bien, el Ordenamiento Jurídico Supremo de la Ciudad de México establece claramente que el responsable de formular los proyectos de programas en materia de desarrollo urbano será el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual deberá de contar con la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo cual nos da la idea que en el caso de los Programas Parciales, el Jefe de

**Gobierno junto con otros entes que estudiaremos mas adelante, solo proponen, pero será la Asamblea Legislativa la que disponga al respecto, tal y como lo precisa el artículo 119 de este ordenamiento :**

**"Artículo 119.- Los Programas de Desarrollo Urbano serán formulados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia."**

**La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 2 explica la forma en como se ha de integrar la Administración Pública del Distrito Federal, advirtiendo la presencia de tres sectores; la Administración Publica Centralizada, Paraestatal y Desconcentrada.**

**"Artículo 2.- La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.**

**La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.**

**En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos**

político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal."

A mayor abundamiento el artículo tercero de este cuerpo reglamentario define que es lo que se entiende por cada uno de los sectores que integran la Administración Pública de la Ciudad de México, mismo que a continuación me permito reproducir:

"Artículo 3 .- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- I. Administración pública centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados;
- II. Administración pública desconcentrada. Los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal y los órganos

administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine;

III. Administración pública paraestatal. El conjunto de entidades.

IV. Administración pública. El conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal."

Tal y como he venido señalando a lo largo de esta investigación, con la transformación política-jurídica de la Ciudad de México en la década de los noventas, los delegados de cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, serán electos popularmente, convirtiéndose en la parte desconcentrada de la Administración Pública, y que de acuerdo a la legislación antes referida tendrán autonomía funcional en acciones de gobierno, asimismo estos no podrán ser removidos discrecionalmente por el Mandatario de la Ciudad como antes ocurría.

Es de relevancia comentar, que la actuación de las partes integrantes de la Administración Pública de la Ciudad deberá estar acorde con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal, así como con lo establecido en cada uno de los programas que efectuó la Administración Pública local.

**De acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno como titular de esta, contará con quince dependencias para el cumplimiento de sus funciones;**

**\*Artículo 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias:**

- I. Secretaría de Gobierno;**
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;**
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;**
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;**
- V. Secretaría de Obras y Servicios;**
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;**
- VII. Secretaría de Salud;**
- VIII. Secretaría de Finanzas;**
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;**
- X. Secretaría de Seguridad Pública;**
- XI. Secretaría de Turismo;**
- XII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;**
- XIII. Oficialía Mayor;**
- XIV. Contraloría General del Distrito Federal, y**

**XV. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.**

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes."

Al frente de cada Secretaría, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará en su caso, por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en los reglamentos internos de cada una de las dependencias señaladas en el artículo anterior."

Tratándose de los Programas Parciales que son el objeto de esta investigación, encontramos que junto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal existen entidades indispensables en cuanto a su elaboración y operación, encontrando por una parte a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal y por otra a cada una de las Delegaciones Políticas de la Ciudad.

En el caso de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal el artículo 24 de la Ley Orgánica en cuestión, en sus fracciones I a VII, manifiesta;

**"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;"

Ahora bien, por lo que respecta a cada una de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, el artículo 38 de la Ley Orgánica precisa que los Delegados que encabezaran estas demarcaciones serán electos de manera popular, y a su vez contarán con una serie de colaboradores para que los auxilien en el ejercicio de sus labores.

"Artículo 38 .-Los titulares de los Órganos Político-Administrativo de cada demarcación territorial serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa en los términos establecidos en la legislación aplicable y se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Area, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que establezca el Reglamento Interior.

En materia de Programas Parciales y de Desarrollo Urbano, los titulares de cada una de las Delegaciones Políticas tendrán las funciones que el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad precisa en sus fracciones IV, XXXVII y XLIX:

**Artículo 39.-Corresponde a los titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:**

**IV. Expedir, en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;**

**XXXVII. Proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales de su demarcación territorial;**

**XLIX. Participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal;"**

**No cabe duda que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es la encargada de regular al detalle la elaboración, aplicación y operación de los Programas Parciales de la Ciudad de México, en tal circunstancia el artículo 8 de este ordenamiento precisa:**

**"Artículo 8 .-Son autoridades en materia de desarrollo urbano:**

**I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;**

**II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;**

**III.- La Secretaría; y**

**IV.- Los delegados del Distrito Federal."**

Lo anterior corrobora lo expuesto en este inciso, sin embargo omite precisar este ordenamiento la importancia de la participación de la ciudadanía en la elaboración de los Programas Parciales del Gobierno de la Ciudad cuestión que analizaremos con precisión en apartados posteriores de esta investigación.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 11 de este cuerpo normativo en sus fracciones I, II, III, IV, V, XVIII, y XXI, serán atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal las siguientes;

**"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;

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;

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."

Tal y como se observa la Secretaria tendrá intervención en la elaboración de proyectos, modificación a los Programas Parciales, vigilancia de la congruencia con los Programas Generales y Delegacionales, así como llevar el registro de los Programas Parciales.

Por otra parte los Delegados tienen establecidas de manera detalla sus atribuciones en este rubro a través del artículo 12 del ordenamiento en comento, ya que estos tendrán intervención en la elaboración de los proyectos de programas, asimismo serán los

encargados de recibir las solicitudes de la ciudadanía de cancelación o modificación de los Programas Parciales, atribuciones que se denotan en el artículo que se reproduce a continuación:

**\*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;

Por lo anterior podemos concluir que la Administración Pública del Distrito Federal se encuentra conformada por la Administración Central, Desconcentrada y Paraestatal, advirtiéndose la presencia de las 16 delegaciones del Distrito Federal, como órganos político administrativos desconcentrados de la Administración Pública con autonomía funcional en acciones de gobierno,

**Tratándose, de los Programas Parciales, las autoridades que intervendrán en el proceso de elaboración, aprobación y ejecución, serán; El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, La Asamblea Legislativa de la Ciudad, La Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda y cada una de las Delegaciones Políticas de la Capital del País.**

## **1.5 PLANEACIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL RESPECTO DEL DESARROLLO URBANO.**

La planeación en la Ciudad de México, encuentra dos vertientes de conformación, por una parte se tiene a la estructura establecida en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, en la que se contempla la existencia de los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales, así mismo se prevé la existencia de los Programas General, Delegacional y Parcial.

Por otra parte se tiene a la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, misma que precisa que establece que en materia urbana el sistema de planeación se integrará por un Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales y los Programas Parciales, no obstante la existencia de otros dispositivos como los Programas Sectoriales y Anuales., tal y como lo señala el artículo 16 de este ordenamiento:

**\*ARTICULO 16.-** La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los Programas Delegacionales y los Programas Parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal.

Las acciones concurrentes de planeación, ordenamiento, uso, destinos y reservas de las zonas rurales se establecerán en concordancia con lo que disponga la ley de la materia."

Con lo anterior, se infiere que la planeación en materia urbana en la capital del país, difiere un poco de la planeación que se establece en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, sin embargo para los efectos de esta investigación el sistema de planeación en materia de desarrollo urbano será el que se abordara.

En esta tesitura, tanto el Programa General, Delegacionales y Parciales se inscribirán en el Registro de planes y Programas, así como en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, ahora bien estos ordenamientos; se encuentran ordenados por medio de una estructura jerárquica que encabeza el Programa General de Desarrollo Urbano; los Programas Delegacionales se subordinarán al Programa General y deberán ser congruentes con este.

En el caso de los Programas Parciales, aquellos que encuentren aplicación en dos o más delegaciones se subordinarán al Programa General y serán congruentes con los Programas Delegacionales, sin embargo aquellos programas cuyo ámbito de validez se encuentre en una delegación se subordinarán al Programa

**Delegacional, lo anterior se constata por lo inferido por el artículo 17 de la Ley de Desarrollo Urbano, mismo que advierte;**

**"ARTICULO 17.- El Programa General será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.**

**Los programas delegacionales se subordinarán al Programa General y deberán ser congruentes entre sí.**

**Los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de dos o más delegaciones, se subordinarán al Programa General, y deberán ser congruentes entre sí, así como con los programas delegacionales.**

**Los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación se subordinarán a los programas delegacionales."**

**Por su parte los Programas Sectoriales, se subordinarán a los programas antes referidos, en tanto que los Programas Anules se encontrarán situados por debajo de este programa.**

**Ahora bien, es importante señalar que el Programa General de Desarrollo Urbano; "es el que determina la estrategia, política, acciones y normas de ordenación del territorio del Distrito Federal,**

así como las bases para expedir los programas delegacionales y parciales<sup>40</sup>

Como se advierte de esta definición, el Programa General, es el que viene a dictar las políticas y acciones de ordenación en el Distrito Federal y de donde derivaran los Programas Delegacionales y Parciales.

Por lo que respecta a los Programas Delegacionales la Ley de Desarrollo Urbano, en su artículo 7, fracción XXI precisa que: " el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una Delegación del Distrito Federal."

De esta definición se deduce que el Programa Delegacional establece la planeación de la delegaciones de la ciudad; y que debelan ser congruentes con el Programa General, cabe aducir que estos no dictan las directrices para los Programas Parciales, aun cuando los Programas Delegacionales sean jerárquicamente superiores en el caso de que programa se aplique en una sola delegación.

Los Programas Parciales son los que de acuerdo a la Ley de

---

<sup>40</sup> Programa General. Ver en glosario del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Tlalcan 1997.



**Desarrollo Urbano en su artículo 7 Fracción XXXII; "el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas específicas. Los Programas Parciales tienen un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas."**

**Como se deriva de lo anterior los Programas Parciales determinan la planeación del desarrollo urbano del Distrito Federal y ordenamiento territorial, en áreas especiales; de esta manera cada uno de los Programas Parciales tendrá características especiales de acuerdo a las condiciones particulares del área de aplicación. Estos también guardarán observancia al Programa General, y en el caso de que su aplicación se encuentre en una sola delegación estos se subordinarán al Programa Delegacional**

**La ley de Desarrollo Urbano prevé en su artículo 7 la existencia de otros dos tipos de Programas, teniendo por un parte al Programa Sectorial y Anuales. Los Programas Sectoriales;"son los que determinan la estrategia, política y acciones generales de los diversos sectores del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, las reservas territoriales, agua potable, drenaje, transporte y vialidad, vivienda, medio natural y equipamiento urbano; en tanto que el Programa Anual de desarrollo urbano es;" el que establece la vinculación entre los programas, los programas sectoriales y el presupuesto de egresos del Distrito Federal para cada ejercicio fiscal;**

corresponden a los sectores del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial definido en las fracciones anteriores.”

Este tipo de programas responden mas al ¿cómo? O a los medios por los cuales se materializan los programas antes referidos, señalando la maquinaria de aplicación del sistema de planeación urbana de la ciudad.

En la actualidad existen en la Ciudad de México, 16 programas delegacionales, uno por cada delegación, estos programas fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 1997, los cuales aun se encuentran vigentes en la Ciudad.

Por lo que respecta a los Programas Parciales, existen 68, de los cuales 56 se emitieron antes de la creación de la Ley de Desarrollo Urbano de 1996, es decir estos, originalmente fueron creados como Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), los cuales se emitieron en su mayor parte en la década de los noventas, regulados por la Ley de Desarrollo Urbano de 1976.

En este sentido se reproducen a través del siguiente listado los Programas Parciales que hasta la elaboración de este trabajo de investigación se encuentran vigentes:



---

DELEGACIÓN ALVARO OBREGON

Programa Parcial Santa Fe	11 de enero de 1995 G.O. 12 de septiembre de 2000
Programa Parcial, Tiacoyaque	05 de octubre de 1994
Programa Parcial Poblado Rural San Bartola Ameyalco	02 de mayo de 1994
Programa Parcial San Angel, San Angelinn, y Tiacopac.)	01 de junio de 1993
Programa Parcial Florida	15 de enero de 1993

DELEGACIÓN GUSTAVO A. MADERO

Programa parcial Sector Norte de la Zona 10 la Lengüeta	G.O 7 de Julio de 2000
Programa Parcial el Globo	29 de abril de 1994

DELEGACIÓN IZTACALCO

Programa Parcial Granjas México	G.O 21 de julio de 2000
---------------------------------	-------------------------

DELEGACIÓN COYOACAN

Programa Parcial del Carmen	27 de enero de 1994
Programa Parcial, Romero de Terreros	30 de septiembre de 1993
Programa Parcial Pedregal de San Framisa	13 de octubre de 1994
Programa Parcial Jardines del Pedregal	24 de noviembre de 1994
Programa Centro de Coyoacan	27 de enero de 1994

DELEGACIÓN CUAHUTEMOC

Programa parcial Colonia Cuahutemoc	27 de enero de 1994
Programa Parcial Hipódromo	G.O. 15 de septiembre de 2000

---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Programa Parcial Centro Alameda	G.O 15 de septiembre de 2000
Programa Parcial Centro Histórico	G.O 15 de Septiembre de 2000
Programa Parcial Santa Maria la Rivera, Atlampa y Santa Maria Insurgentes.	14 de Julio de 2000
Programa Parcial Alameda	17 de enero de 1995

DELEGACIÓN CUAJIMALPA

Programa Parcial Zentleptl	22 de enero de 1992
Programa Parcial, Lomas del Parque	11 de mayo de 1994
Programa Parcial Poblado Rural San Lorenzo Acopilco	12 de abril de 1994
Programa Parcial las Moradonas	29 de mayo de 1995
Programa Parcial Xalpa	29 de mayo de 1995
Programa parcial San Mateo Tlaltenango	12 de abril de 1994
Programa Parcial Santa Fe	11 de enero de 1995
Programa Parcial Vista Hermosa	12 de abril de 1994
Programa Parcial Bosque de las Lomas	24 de abril de 1990

DELEGACIÓN BENITO JUAREZ

Programa Parcial San Simón Ticumac.	G.O. 21 de julio de 2002
Programa Parcial Insurgentes San Bajío	20 de diciembre de 1993
Programa Parcial Colonia Insurgentes Mixcoac	04 de octubre de 1993

DELEGACION IZTAPALAPA

Programa Parcial Ampliación Emiliano Zapata	20 de enero de 1995
Programa parcial Ejército Constitucionalista Cabeza de Juárez.	15 de enero de 1996
Programa Parcial Cerro de la Estrella	21 de octubre de 1994
Programa Parcial Campestre Estrella	21 de septiembre de 1993
Programa Parcial el Molino	18 de septiembre de 1993
Programa Parcial Sierra de Santa Catarina	G.O. 7 de Julio de 2000


 TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

---

Programa Parcial Lomas de la Estancia	01 de marzo de 1994
Programa Parcial San Miguel Teotongo	01 de Noviembre de 1992
Programa Parcial Campestre Potrero	11 de enero de 1994

DELEGACIÓN TLALPAN

Programa Parcial Héroes de 1916	07 de octubre de 1991
Programa parcial Tlalpuente	31 de octubre de 1990
Programa Parcial San Andres Totoltepec	29 de mayo de 1995
Programa Parcial Viveres Coatectlon	29 de abril de 1995
Programa Parcial Palma	27 de abril de 1994
Programa Parcial Centro de Tlalpan	11 de febrero de 1993
Programa Parcial Toriello Guerra	29 de noviembre de 1991
Programa Parcial Mesa de los Homos	07 de enero de 1991
Programa Parcial Parque del Pedregal	23 de abril de 1993
Programa Parcial Fuentes Brotantes	31 de octubre de 1991
Programa Parcial Colibri	29 de mayo de 1995
Programa Parcial Plan de Ayala	27 de abril de 1994
Programa Parcial Ampliación de Oriente	25 de mayo de 1995

DELEGACIÓN XOCHIMILCO

Programa Parcial San José Zacatepec	21 de enero de 1994
Programa Parcial Santa Maria Nativitas	G.O. 7 de julio de 2000
Programa Parcial San Gregorio Atzacapulco	21 de enero de 1994

---

No obstante lo anterior, es conveniente describir el contenido de los Programas Parciales de la Ciudad de México, en tal circunstancia encontramos que por una parte se tiene a los programas anteriores a la Ley de Desarrollo Urbano de 1996, mismos que en ese entonces se denominaban ZEDEC, los cuales a diferencia de los actuales presentaban un contenido mas simple que



el actual, habida cuenta que en esa época la legislación urbana, no detallaba el contenido de dichos instrumentos.

En tal circunstancia tenemos que estos programas, anteriormente conocidos como Zonas Especiales de Desarrollo Controlados se integraban por;

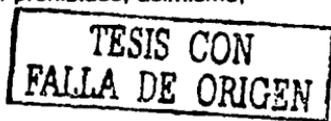
1.-Rubro.- en el que se establecerá la denominación del Programa Parcial. (antes ZEDEC).

2.- Fundamentación en este apartado se señalaban los preceptos de los cuerpos normativos que dan como fundamento a dicho ordenamiento.

3.-Consideración.- Aquí se precisan las facultades delegadas a diversas autoridades de la Ciudad para emitir dichos instrumentos, así como la justificación de la creación del Programa Parcial.

4.- Acuerdo.- En este apartado se establece un articulado en el que se declara la zona en que tendrá aplicación el plan, con sus dimensiones y colindancias.

Por otra parte se señala el uso de suelo permitido, para esa zona, y por exclusión los que se encuentran prohibidos, asimismo,



se especifican las dimensiones de construcción y altura de los usos permitidos.

También se establecen disposiciones normativas que prohíben determinadas acciones de construcción a los inmuebles que se ubiquen dentro del uso de suelo permitido; tal es el caso de la especificación de los cajones de estacionamiento permitidos, la prohibición de establecer voladizos, tanques de gas y agua en zonas visibles, etc.

De igual forma, se puede encontrar la vigencia del Programa Parcial, así como las autoridades encargadas de la aplicación del Programa Parcial.

5.-Transitorio.- Aquí se establece la ordenanza de publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del entonces Departamento del Distrito Federal, así como su entrada en vigor y su inscripción en el Registro del Plan (Programa Director del Desarrollo Urbano), y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

En algunos casos se establece en los transitorios la vigencia del Programa Parcial, incorporándose frases consistentes en que

durante la vigencia del programa no se autorizaran modificaciones ni inconformidades a dicho programa.

Por lo que respecta a los Programas Parciales emitidos con posterioridad al año de 1996, se puede encontrar que su contenido y elaboración resultan aun mas minuciosos, destacándose el cuidado con el que se elaboran. En tal circunstancia dichos programas contiene lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, consistente en la fundamentación y motivación, la imagen objetivo, la estrategia de desarrollo, el ordenamiento territorial, los polígonos de actuación, la regulación detallada de los polígonos, la estructura vial, las orientaciones criterios lineamientos y políticas, con relación al uso de suelo específico, los proyectos urbanos específicos, las acciones estratégicas y los instrumentos de ejecución, la información grafica.

Cabe señalar, que aun cuando este artículo no lo disponga, los Programas Parciales tendrán el rubro en el que se advierte el nombre del programa, asimismo los transitorios en los que se establecerá su vigencia, entrada en vigor, su publicación en la Gaceta Oficial y su inscripción en el Registro de Planes y Programas de Desarrollo Urbano y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

## **1.6 LA CONJUNCIÓN DEL CIUDADANO CON LAS AUTORIDADES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA CIUDAD.**

En la Ciudad de México, la falta de recursos económicos por parte de sus habitantes para adquirir viviendas, aunado al crecimiento demográfico de la capital del país principalmente en la década de los sesentas y principios de los setentas provocó que la ciudadanía buscara a como diera lugar formas de adquirir lugares en donde vivir. Esto motivó la existencia de diversas posturas frente al problema, como lo fueron la invasión masiva de predios o bien la adquisición de un lote o una vivienda a través de un crédito.

Sin embargo, el problema de la demanda de vivienda es más complejo de lo que parece, ya que precisamente esta necesidad de contar con espacios para habitar es lo que ha originado un crecimiento desordenado de la Ciudad, además de la falta de instrumentos jurídicos capaces de regular esta situación.

Para María Cristina Sánchez Mejorada<sup>42</sup> la invasión de predios y la adquisición de estos a través de créditos altos son las primeras

<sup>42</sup> SANCHEZ MEJORADA, María Cristina, Las Organizaciones Populares y Políticas de Suato, Ed. UNAM, América Latina, 2000, pag 90.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

causas que provocaron una urgente participación de la ciudadanía en estos tópicos, es por ello que esta tratadita advierte; "Estas formas de acceder al suelo urbano se llevan a cabo de manera colectiva desde hace tiempo. Es el caso de las primeras cooperativas integradas por demandantes de tierra urbana y que se constituyen en los antecedentes de la forma como actualmente las organizaciones sociales realizan la gestión para acceder al suelo urbano y la vivienda. Estas cooperativas a principio de la década de los setentas, con el apoyo y asesoría de organizaciones no gubernamentales, recuperaron el modelo cooperativista como una opción para resolver el problema de la vivienda. Como ejemplo de ello se encuentran las cooperativas: "Palo Alto, en la Delegación de Cuajimalpa (1970), la romana en el municipio de Tlanepantla ( 1971) y la "guerrero" en la Delegación Cuahutemoc (1975)".

En la década de los setentas surgen las cooperativas de vivienda, que produjeron una mayor organización en la construcción de casas habitación a través de la racionalización de los procesos y la gestión organizada, sin embargo su funcionamiento se vio mermado, debido a la falta de apoyo crediticio y gubernamental.

Estas cooperativas evolucionaron y se transformaron en grupos de solicitantes de suelo y vivienda, los cuales fueron absorbidos por partidos políticos y organizaciones no gubernamentales adoptando la

forma de grupos como los denominados Francisco Villa, Antorcha Campesina y Movimiento Popular Independiente, entre otros.

En la década de los ochentas esta forma de organización social, fue institucionalizada, a través de la creación de FONHAPO, organismo que otorgaba créditos a instituciones y grupos sociales.

Muchas de las organizaciones ciudadanas, cambiaron su actividad ilegal de acceder a la tierra y vivienda a través de la ocupación masiva con el fin de buscar opciones mas jurídicas.

Sin embargo, el problema urbano en la Ciudad se agravo gracias a que el Estado dejó de ejercer su actividad reguladora del mercado de bienes raíces, así como controlar el crecimiento de la mancha urbana, lo cual ha provocado que no exista una política de vivienda adecuada, inaccesibilidad a créditos y espacios de desarrollo para los sectores de bajos ingresos, y que en su desesperanza determinados grupos invadan reservas territoriales valiosas por su aportación cultural, histórica o ecológica, sin que el Estado procure crear un mayor numero de reservas territoriales. En este orden de ideas Maria Cristina Sánchez<sup>43</sup> apunta; "Es así que la falta de reservas territoriales por parte del Estado y el no demandar para sí o expropiar terrenos para desarrollar programas de vivienda

social, ha eliminando su papel de regulador en el mercado y ha circunscrito la demanda de tierra y vivienda a la capacidad de pago o solvencia económica de los grupos que habitan en las diferentes áreas de la ciudad, dejando en franca desventaja a los sectores de menores recursos”.

A raíz del sismo de 1985, la organización ciudadana vive una de sus puntos medulares, ya que la organización gubernamental se vio superada, dando paso a la auto preservación social, con lo cual surgieron un mayor grupo de solicitantes de suelo de vivienda, sumándose a los ya existentes accediendo al suelo y a la vivienda por medio de la vía institucional, con órganos como FONAHPO, empero, “ el FONAHPO se constituyo entonces en el instrumento de una posible institucionalización y reconocimiento gubernamental de una nueva forma de promoción inmobiliaria: la promoción social controlada por los intereses de los propios usuarios. Sin embargo la gran mayoría de los programas de FONHAPO han sido canalizados a través de los gobiernos de los Estados, con articulación al viejo sistema clientelista del PRI.”<sup>44</sup>

En la década de los noventas, surgen grupos ciudadanos como la Asamblea de Barrios, la UPREZ, la organización actual del

---

<sup>43</sup> Ibidem. Pag 92

<sup>44</sup> Ibidem pag. 94

**Frente Popular Francisco Villa y la Unión de Colonias Populares, que lograron edificar proyectos urbanísticos al hospicio de FONHAPO.**

**Cabe destacar que en la Ciudad de México un organismo que ha jugado un papel similar al de FONHAPO es el Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (FIVIDESU), aunque con menor apoyo económico.**

**Circunstancias como las anteriormente descritas han provocado que solo aquel que tenga capacidad económica puede acceder a una vivienda digna, y que desafortunadamente implica la posibilidad de adquirir predios que se encuentran en reservas ecológicas, o que cuenten con gran valor cultural e histórico, dañando de manera irreparable esos sitios, motivo por el cual surgen los ZEDEC hoy programas parciales, como una forma de controlar la forma y el uso del suelo de algunos espacios de la Ciudad. Estos programas no obstante de ser estudiados con mayor profundidad a lo largo de este trabajo, presentan a la participación ciudadana como uno de los elementos para su creación.**

**Muchos de los problemas urbanos de la Ciudad, como ya lo he mencionado, son producidos, por la emigración masiva, problema que se produce por la cultura centralizada que hasta nuestros días se**

sigue generando, cuestión que Miguel de la Madrid Hurtado<sup>45</sup> precisa; " Los problemas del Distrito Federal no se autogeneran aquí, sino que son el resultado de la pauta centralizadora de nuestro desarrollo nacional."

No cabe duda, que muchos de los problemas que afrontamos en la Ciudad de México es por la falta de participación ciudadana, gracias a la apatía y conformismo cultural que por generaciones se ha transmitido, incluso la legislación en materia urbanística y de participación ciudadana no preveían en antaño una exhaustiva regulación al respecto.

En la historia de la Ciudad de México, han existido diversas leyes orgánicas, que han proporcionado de algún modo la organización vecinal, verbigracia en la legislación orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de Diciembre de 1928, la participación vecinal se instrumentó a través de un Consejo Consultivo Ciudadano cuya participación en los asuntos del gobierno de la Ciudad se limitaban al asesoramiento, pues solo efectuaba consultas y denunciaban actos que consideraban contrarios a la legislación.

---

<sup>45</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Los Problemas de la Ciudad de México. Grijalbo, México, 1982, pag 79

Por su parte la legislación orgánica de 1941, que deroga a la de 1928, también permitió de alguna manera la participación ciudadana gracias al establecimiento de un Consejo Consultivo, integrado a través de representantes de Asociaciones de comercio, industriales, campesinas, de inquilinos, etc, estableciendo que solo uno de los sectores en comento deberían de representar a las mujeres trabajadoras, asimismo se establecieron requisitos para ser parte del Consejo Consultivo cuya duración sería de dos años.

La ley orgánica de 1970, provocó un cambio aparentemente considerable en cuanto a la participación ciudadana, ya que, se rompió con la participación de corte corporativista con el partido en el poder, estableciendo la existencia de un consejo consultivo para el Distrito Federal y una junta de vecinos por cada uno de las delegaciones de la Ciudad, siendo en algunos casos designados sus miembros, y en otros se efectuó una elección aparente de ellos.

Cabe destacar que el presidente de los consejos consultivos en las tres leyes orgánicas referidas era el Regente de la Ciudad, como hasta 1997 se le llamo al Jefe de la Ciudad.

En la ley orgánica de 1978 se efectuó una reforma en cuanto a la participación ciudadana ya que por primera vez se habla de

comités y jefaturas de Manzana, Asociaciones de residentes, juntas de vecinos y un consejo consultivo de la Ciudad de México.

Cabe destacar que en esta legislación se introdujo la figura del referéndum y del plebiscito, figuras que por mucho tiempo no se pusieron en práctica y que hasta nuestros días comenzó a tener forma en la vida práctica.

Con estos instrumentos jurídicos generales y poco efectivos en la tarea de procurar la participación ciudadana era casi imposible tener una ciudadanía organizada y entregada a conocer y participar en los asuntos Ciudadanos.

En nuestros días se ha efectuado un mayor énfasis en los mecanismos que permitan la participación de la ciudadanía en los asuntos de gobierno, lo cual se denota en la Ley de Participación Ciudadana, misma que establece en su artículo tercero que los instrumentos de la participación ciudadana son el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, unidades de queja y denuncia, colaboración vecinal, unidades de queja y denuncias, difusión pública, audiencia pública y Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, lo cual refleja una apertura aun más democrática para con los ciudadanos, pues las

**acciones que realice el gobierno de la ciudad podrán ser calificados por sus gobernados.**

**Cabe mencionar que en la ley citada el órgano mas importante para la representación y participación de la ciudadanía es el Comité Vecinal que se elegirá en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional.**

**Para esta ley la participación de los ciudadanos en los comités vecinales se convierte en un derecho, asimismo, el hecho de emitir opiniones e integrar órganos de representación ciudadana es un prerrogativa popular.**

**Por lo que respecta a la elaboración de los Programas Parciales, la participación de la ciudadanía encuentra un aspecto central, toda vez que en el proceso de elaboración de estos instrumentos jurídicos de carácter general el artículo 23 de la Ley de Desarrollo Urbano, manifiesta que una vez que haya sido integrado el proyecto de Programa Parcial, la Secretaría de Desarrollo Urbano 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, en la cual intervendrán los comités vecinales, cuando el programa tenga aplicación en una sola Delegación Política, efectuado la discusión o aprobación de este, lo**

anterior se puede ver de manera clara en lo que establece el artículo 24 de la ley en cita, mismo que manifiesta en su fracción segunda:

**"Artículo 24.- 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:**

**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."**

De igual forma, en la modificación o cancelación de los Programas Parciales, la Ley de Desarrollo Urbano prevé la posibilidad de que los comités vecinales sean los que promuevan lo anterior, sin embargo en el caso de que las propuestas de modificación sean elaboradas por particulares, se remitirá al comité vecinal la propuesta para que este sea el que emita sus

**consideraciones y a su vez la envié a las entidades que establece la Ley de Desarrollo Urbano para continuar con la tramitación correspondiente.**

## **1.7 DISTINCIÓN EXISTENTE ENTRE LOS PROGRAMAS PARCIALES Y LOS PROGRAMAS GENERALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO.**

He manifestado en incisos anteriores que en la Ciudad de México existen tres tipos de programas en materia urbana, ya que se tiene al Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales y los Programas Parciales.

De acuerdo a esto, el Programa General, es el instrumento jurídico reglamentario encargado de regular la política urbanística a través de un sistema de planeación a mediano plazo, cuya aplicación guardara observancia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

En este programa se establecen las prioridades y los objetivos del gobierno de la Ciudad en materia urbana, el cual se estructura de acuerdo a sus facultades que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal le confiere.

El Programa General es el que determina la estrategia, política, acciones y normas de ordenación del territorio del Distrito

Federal, así como las bases para expedir los Programas Delegacionales y Parciales.

Como se puede apreciar, el Programa General es la vertiente de donde derivan tanto los Programas Delegacionales y los Parciales, por tal esto son jerárquicamente superiores a todos los programas de desarrollo urbano en la Ciudad.

Por su parte los Programas Delegacionales, son instrumentos jurídicos de aplicación general, que tiene su observancia en cada una de las demarcaciones políticas de la Ciudad, pero en estos se contemplan los lineamientos a seguir en un período corto que va de tres a cuatro años, y en los que se fijan políticas en materia urbana, ecológica, de vialidad, desarrollo agrícola, etc. Es decir, en el Programa Delegacional se traza la estrategia a seguir en cada una de las materias de importancia para la demarcación, por tal motivo estos no solo tratan de materia urbana, sino también la ordenación territorial de la Delegación. Asimismo deben seguir los lineamientos y observancia del Programa General.

Por otra parte los Programas Parciales son instrumentos jerárquicamente inferiores a los Programas Delegacionales cuando tengan aplicación en una sola delegación, sin embargo cuando estos

encuentren su ámbito espacial de validez dentro de dos o mas delegaciones se subordinaran al Programa General.

En la practica la mayoría de estos programas tienen aplicación en una determinada zona o colonia dentro de una demarcación política, y en el cual se establecen los usos de suelo permitidos para esa zona, así como los tipos de construcción, altura, la cantidad de estacionamientos, dimensiones de nuevas construcciones que se pretendan construir a partir de la entrada en vigor del programa, zonas en las cuales esta prohibido construir etc.

Los Programas Delegacionales y Parciales son jerárquicamente inferiores del Programa General, sin embargo este último depende de los otros dos para que pueda cumplir con su cometido. Habida cuenta de que en materia de desarrollo urbano el Programa Delegacional será el que detalle las necesidades de cada una de las demarcaciones en observancia al Programa General, empero el Programa Parcial es a mi parecer el instrumento mas importante en la materia de desarrollo urbano pues es el que lleva a la practica de manera detallada los objetivos de preservación y políticas urbanas en esa zona de aplicación.

Los Programas Parciales pueden tener una duración que será fijada en su momento de elaboración, ya que la propia Ley de

Desarrollo Urbano no establece los mínimos ni los máximos, sin embargo, en la practica se puede encontrar programas cuya duración es de 20 años, como es el caso del Programa Parcial de la colonia Lomas de Chapultepec.

Es de resaltarse, que en la practica no existen programas que tengan una duración menor a tres años, ya que siempre se busca que las medidas adoptadas en el programa tengan una duración prolongada.

Los Programas Parciales siempre tratan de regular la materia urbana de una zona determinada y a mi consideración son un logro de determinados grupos de vecinos, que han buscado la forma de proteger las colonias en donde viven.

Por lo que he podido observar a lo largo de esta investigación, los primeros Programas Parciales, fueron establecido en colonias en donde sus habitantes tiene una fuerte organización y cuentan con sobrada capacidad económica, como es el caso de las colonias Lomas de Chapultepec, Polanco, etc.

Es importante destacar que jurídicamente, el Programa Parcial es el que produce en su aplicación un acto de privación frente al gobernado al prohibir cambiar un uso de suelo o la medida de su

propiedad, en tanto que el Programa General aun cuando establezca una política de desarrollo urbano, no encuentra su aplicación directa frente al gobernado, dado que el Programa Parcial es el que regula en particular la colonia o zona en la que se aplica.

Los Programas Parciales antiguamente conocidos como Zonas de Especiales de Desarrollo Controlado en la década de los ochentas (ZEDEC), aun cuando encuentran su regulación en la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda, son instrumentos jurídicos de observancia general.

Los Programas Generales, son el producto de la política panificadora del Estado, pero su observancia depende de los Programas Delegacionales y Parciales.

En tal circunstancia los Programas Parciales y el Programa General, se diferencian por que el ultimo es el que transmite las políticas de desarrollo urbano, y el segundo es el encargado de aplicarlas en un determinada zona o colonia de acuerdo a las necesidades de esa región.

## **CAPITULO II**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DENTRO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

#### **2.1 EL PORFIRISMO.**

La estructura urbana de la capital, se ha adecuando a los cambios en las etapas productivas del país, de tal suerte que desde la época colonial se pueden vislumbrar grandes transformaciones como lo fue en el siglo XVII, cuando surge en la ciudad la industria manufacturera, la cual provocó que esta se adecuara a este tipo de proceso productivo, lo que se consolido en el año de 1793 con el encargo del segundo Conde de Revillagigedo, en donde se notaron grandes trazos en el plano de equipamiento de la ciudad.

Sin embargo, entre los años de 1870 y 1910 se da entrada en México al sistema capitalista, que permitió grandes cambios en la Ciudad de México, ya que por una parte la capital como desde hace muchos años había sido el centro de todas las operaciones comerciales, produjo la introducción de las primeras industrias manufactureras a gran escala y la introducción del ferrocarril y del tranvía, comenzando el inicio del crecimiento desordenado de la ciudad.

En esta época Pofirista, "la ciudad fue un espacio de producción, distribución y consumo de objetos, es sin duda el lugar donde se concentran los mayores beneficios económicos, científicos y tecnológicos y en general las mas dinámicas fuerzas productivas, asimismo, asiento de las mas desarrolladas relaciones de dominación política, ideológica, culturales y jurídicas."<sup>46</sup>

En esta época el área urbana de la Ciudad de México lleo a 2,700 hectáreas, alojándose en esta superficie aproximadamente 540,000 habitantes, estableciéndose una densidad aproximada de 200 habitantes por hectárea.

Con la desamortización de los bienes de la iglesia a mediados del siglo XIX, los inmuebles de esta pasaron a manos del Estado, siendo vendidas a particulares que iniciaron movimientos fraccionadores, construyendo al poniente de la ciudad colonias residenciales.

En el gobierno de Díaz, se emprendió un programa de remodelación de la Ciudad de México que tuvo frutos hasta nuestros días, con la construcción de monumentos y edificios de gran valor,

---

<sup>46</sup> LEZAMA, José Luis. Ciudad y Conflicto: Usos de Suelo. Ed. Porua. México, 1991. Pág. 13

regularizándose el trazo reticular de la ciudad, propuesto por el arquitecto Castera 100 años antes.

En esta época es cuando en la ciudad se situaban centros de población independientes, ya que un aspecto significativo a considerar en el proceso de metropolización de la capital del país lo fue la existencia de varios centros históricos a parte del central o mas antiguo. Durante varios siglos atrás centros históricos como Tlalpan, Coyoacan, Tacubaya, Texcoco, Azcapotzalco y Chalco mantuvieron su lejanía y separación de dicho centro. Sin embargo, los avances en la organización de la ciudad se vieron detenidos con el movimiento de 1910.

Cabe mencionar que la estructura urbana de la Ciudad de México en esa época se limitaba al primer cuadro de la actual Ciudad de México, así como colonias aledañas a esta, tal es el caso de la Hipódromo Condesa, Roma y aquellas que se situaban a los alrededores de la Avenida Paseo de la Reforma, ya que esta por mucho tiempo se convirtió en el principal medio de conexión entre el Centro de la Ciudad y la zona de Chapultepec.

Fuera de la estructura urbana antes mencionada la mayor parte del territorio de la Ciudad de México era de carácter agrícola, cuyas tierras se destinaban a la siembra y el pastoreo de ganado,

existiendo en la periferia ríos y canales como lo son los de la Magdalena Contreras o los canales de Xochimilco, motivo por el cual existía una gran porción de terreno lacustre en la capital.

La Población de la ciudad frente a la extensión territorial era desproporcional, habida cuenta de que no era posible habitar toda la ciudad con la cantidad de habitantes que existía, así mismo la tasa de mortandad aumentaba considerablemente año con año haciendo cada vez mas imposible poblar los predios que se encontraban disponibles.

Ahora bien la época porfirista se caracterizó por la adquisición de grande extensiones de tierras por parte de terratenientes que construyeron en estas haciendas, las cuales se dedicaban a la ganadería o a la producción agrícola, teniendo en la ciudad haciendas como la de Coapa, el Vergel, etc., en las cuales habitaban grades cantidades de peones y por tal razón sus viviendas eran delimitadas por el dueño de la finca.

Podemos considerar que en esta época, el desarrollo urbano estaba delimitado por la disposición de los grandes dueños de tierras, quienes delimitaban la forma y el modo en que sus propiedades se distribuían, estableciéndose como limite solo el de la extensión de su predio.

Por otra parte, no existía uniformidad en la forma en que se distribuía la población de la Ciudad, ya que como he señalado existían centros históricos en los cuales se concentraba población a su alrededor, y de esta manera encontramos poblados como el de Tlalpan, Xochimilco, Coyoacan, Tlahuac, Iztapalapa, y Magdalena Contreras, que se encontraban alejados del centro de la Ciudad.

Por estas razones, el gobierno de la época porfirista, no contemplaba un esquema de planeación del desarrollo urbano, en virtud de que los tiempos y las circunstancias no ameritaban tomar medidas que pudiesen controlar un desajuste en el crecimiento y distribución de la ciudad.

Debido a la influencia europea y en especial de la cultura francesa en el gobierno imperante, la preocupación de esta administración estribaba en la edificación de monumentos y palacios de corte francés, así como el establecimiento de parques y ornatos alrededor del primer cuadro de la ciudad que pareciera que en esa época era el centro de interés exclusivo del porfiriato.

No es inconcuso manifestar que la regulación del desarrollo urbano se limitaba a los planos de traza, sin que en esa fecha

existiese un instrumento jurídico de peso que regulase la forma en como se desenvolvía la ciudad.

Con la llegada del ferrocarril al país, muchos asentamientos se comenzaron a establecer en los alrededores de las estaciones ferroviarias y de paso de este medio de transportes, lo cual se agudizo en la época revolucionaria.

Considero que gracias al sistema tan rígido con que se conducía el gobierno de Díaz, este tipo de problema eran controlados debido al aparato dominante de los grandes dueños de tierras, que beneficiaban al gobierno en turno.

## **2.2 LA REVOLUCIÓN MEXICANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL.**

En esta época el país sufría un cambio trascendental en cuanto a su fisonomía, producto del fenómeno social y armado que cambio la historia actual del México moderno.

Producto de los cambios constantes en las corrientes políticas en el poder, la estructura gubernamental se olvido de los aspectos urbanos en la ciudad, lo cual provocó que no existieran políticas ni mucho menos normatividades especiales en la materia urbana.

Para Oscar Terrazo<sup>47</sup>; " La ciudad central, conformada durante el primer periodo se caracteriza por el doble proceso de concentración de actividades administrativas, comerciales y recreativas, y por el despliegue sobre la primera conurbación con relación al Distrito Federal, y la primera modificación de limites administrativos como resultado de este crecimiento."

En este periodo el área urbana se triplica, pues de 2,700 hectáreas, llego a un poco mas de 9,000; esto ocurrió debido al primer movimiento fraccionador de la época, que había comenzado

---

<sup>47</sup> TERRAZO, Oscar. Estructura Territorial de la Ciudad de México. Ed. Porua, México 1988, pag. 104

en el porfiriato y del cual hicimos énfasis en el inciso anterior; al final del movimiento armado se fraccionaron muchas de las haciendas y ranchos que se encontraban en las orillas de la ciudad, en tanto que las fincas que se encontraban en el centro no fueron tocadas por el poder triunfante de la revolución.

Los propietarios de haciendas en esta época, y que no fueron afectados por la revolución, se vieron orillados a vender de manera inmediata debido al ambiente agrarista de la época.

En la etapa posrevolucionaria de 1928, forma parte de la reestructuración política del gobierno la delimitación de la ciudad, hasta entonces circunscrita a lo que es ahora la Delegación Cuauhtemoc, aumentándose a tres municipalidades, sin embargo en la abolición del Régimen Municipal en el Distrito Federal, se comenzó a centralizar la política urbana.

Ahora bien, con la llegada de la Revolución, la vida de la ciudad sufrió una transformación radical en cuanto a su aspecto físico y jurídico, debido a la inestabilidad política de la época, que permitía la instrumentación de disposiciones administrativas de incipiente observancia en materia urbana.

Como lo he manifestado en esta investigación, la mayor parte de la extensión de la capital del país correspondía a tierras agrarias, como la mayor parte de la extensión del país, las cuales se encontraban en manos de los grandes terratenientes bajo el hospicio del régimen de Díaz.

Uno de los mayores reclamos de la revolución de 1910, fue la reivindicación de tierras a los campesinos desposeídos de ellas, para lo cual los diversos sectores de la revolución se procuraban por crear instrumentos a través de los cuales se repartieran éstas.

De esta manera, en el Plan de Ayala se plasmó este reclamo, creando el Consejo Consultivo de la República un proyecto de Ley Agraria el 28 de octubre de 1915<sup>48</sup>, en la cual se estipulaba que se restituirían las comunidades e individuos, los terrenos y montes de los que habían sido desposeídos, tal y como lo señalaba el artículo 1 de este documento que a la letra versa:

**"ARTICULO 1.-Se restituyen a las comunidades e individuos, los terrenos, montes y aguas de que fueron despojados, bastando que**

---

<sup>48</sup> TAMAYO, Jesús. México en el Siglo XX, 1913-1920. Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, México, pag. 74

aquellos posean los títulos legales de fecha anterior al año de 1856, para que entren inmediatamente en posesión de sus propietarios.”

En este proyecto de ley se plasmaba que aquellos que no fueran enemigos de la revolución tenían derecho a que se les dotara de tierras hasta en 1,000 hectáreas, de acuerdo a la calidad del terrenos. Cabe aducir que en este ordenamiento se manifestaba que las comunidades, pueblos, rancherías e individuos podían disfrutar y administrar sus predios en la forma que juzgaran convenientes.

Como era natural, los predios pertenecientes a los individuos, que bajo el régimen de Porfirio Díaz, formaron parte del grupo de políticos y financieros que integraban el “Partido Científico”, se declararon propiedad nacional.

De acuerdo a este ordenamiento el Ministerio de Agricultura y Colonización sería el encargado de la restitución de tierras, quedando obligados los Estados de la República a obedecer lo establecido en este.

Como es bien sabido, cada uno de los sectores de la revolución emitía sus ordenamiento dado la inestabilidad de la época, es por ello que el General Francisco Villa creó de igual forma su proyecto de Ley Agraria, en la cual a contrario del espíritu del Plan

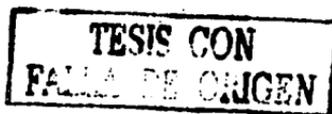
de Ayala permitía la existencia de grandes extensiones de tierra, así como la expropiación de tierras de comunidades indígenas para que estas se repartieran entre la misma comunidad a efecto de edificar en estas poblados.<sup>49</sup>

Con la llegada del Congreso Constituyente de 1917 y la creación de la actual Carta Magna, se terminó la discusión en cuanto a la regulación jurídica de las tierras, estableciéndose en su artículo 27 que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así mismo se estableció que la Nación tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras a los particulares, constituyendo la propiedad privada, en cuanto a las tierras de tipo agrícola en la versión original del artículo 27 se estableció que los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras de su población, tendrán el derecho que se les dote de ellas.<sup>50</sup>

Con este instrumento jurídico, se dieron las bases para lo que posteriormente se denominó el sistema de planeación en materia urbana, debido a que ahora el Estado se encontraba investido de la

<sup>49</sup> SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. México, Fondo de Cultura Económica 1960, pag. 217

<sup>50</sup> HERNÁNDEZ, Octavio. Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones. México, 1967 Legislatura de la Cámara de Diputados. Pág. 224.



facultad de destinar a propiedad la modalidad que le dicte el interés público.

Se puede considerar que el inicio de la planeación de la Ciudad de México, comenzó en el año de 1928, con la creación del Departamento del Distrito Federal, el 31 de Diciembre de este año, al ser promulgada su primera Ley Orgánica. Esta ley, manifestaba en su artículo 24 fracción XXIV, que era función del Departamento del Distrito Federal;

**"ARTICULO 24.- FRACCION XXIV: Formar el reglamento relativo a la planeación de la urbanización del mismo Distrito, conforme al cual se ejecutarán las obras del Distrito Federal."**

Como se puede observar el objetivo de esta ley no era crear un sistema de planeación basado en el disposiciones legales que permitieran regular el crecimiento de la ciudad, sino mas bien consistía en la creación de un ordenamiento a través del cual se regulara la ejecución de obras de la ciudad.

Estos intentos de planeación en el Distrito Federal, antecede a la primer a Ley de Planeación General de la República de 1930, y que será estudiada en el siguiente inciso.

En tal circunstancia, la planeación del desarrollo urbano en la época revolucionaria estuvo caracterizada por la creación de efímeros ordenamientos administrativos que carecían de eficacia, debido a los cambios políticos del país, asimismo, la legislación agraria en la época propuesta por los sectores de la revolución tenía como constante el reparto de las tierras de las que fueron despojados un sin número de campesinos y ciudadanos, materializándose en 1917, con la creación del artículo 27 de la Constitución el establecimiento de la propiedad privada y el reparto de las tierras agrarias, siendo la nación la encargada de aplicar a la propiedad las modalidades que dicte el interés público.

### **2.3 LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DURANTE EL GOBIERNO DE LÁZARO CÁRDENAS.**

Durante este período acontecieron cambios trascendentes en cuanto a la estructura urbanística de la ciudad de México, ya que por una parte se adoptaron modelos de planeación con tintes socialistas que permitieron un cambio programado del aspecto urbano en un tiempo prolongado que alentó la continuidad en los sexenios posteriores.

En la década de los años treinta, lo que anteriormente fue la ciudad Tenochtitlan, además de ser el núcleo de las actividades económicas sociales y políticas del país, también fue el asiento de la mayor parte de la población del país.

En palabras de Martha Schteingrart; "la Ciudad de México se organizaba por decenas de centros de población, con diversas jerarquías, que giraba a su alrededor como unidades urbanas separadas."

Sin embargo en esta época es cuando el núcleo central se expandió absorbiendo centros en donde se conservaban vestigios prehispánicos y coloniales como Tacuba, Azcapotzalco, Coyocan e Iztapalapa; sin que las autoridades de la ciudad pudiesen procurar una integración organizada en su traza; ni mucho menos prever los

efectos sociales y culturales de los pobladores de estos lugares, es en esta época cuando la ciudad alcanza una población de un millón de habitantes.

Es en estas tierras en donde se comenzaron a establecer Colonias Populares y Proletarias, siendo estas últimas las que surgen en la década de los treinta, lo cual significó un fenómeno nuevo para el Estado mexicano, ya que su importancia obedecía en satisfacer las necesidades de espacios para habitar las masas populares, los cuales quedarían al servicio del sistema corporativista del gobierno.

Se podría considerar que en los años treinta es cuando empiezan los grandes problemas urbanos de la ciudad al ser absorbidos los centros coloniales y que por la importancia ecológica y cultural, las autoridades de aquel momento tuvieron que prever, ya que los resultados desastrosos se comenzaron a materializar en los años setentas.

En la ciudad, la mayor parte de las tierras eran ejidales o comunales, las cuales se ubicaban en la periferia. De tal suerte que en el sexenio de Cárdenas fueron expropiadas cerca de 11,000 hectáreas de tierras pertenecientes a núcleos agrarios, los cuales fueron destinadas al uso urbano.

En el año de 1930, se crea la Ley de Planeación General de la Republica, en esta se establece la necesidad de la intervención planificadora del Estado, con el objetivo de orientar y regular la acción pública hacia un crecimiento económico y social.

El objetivo primordial de esta ley, consistía en realizar un actividad planificadora a nivel nacional y con todos los Estados de la República, mencionándose en esta la situación de la capital del país. En la que se comenzaban a vislumbrar serios problemas, debido a su crecimiento económico y demográfico a partir del término de la revolución.

Para esta ley la planeación en materia urbana era vital, permitiendo la creación del Plano Nacional de México, del cual hacia referencia su articulo 2 que a la letra versaba:

**"ARTICULO 2.- El Plano Nacional de México se concibe como una serie de documentos gráficos que expresen las ideas, estudios programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que se vayan realizando o que deban realizarse para formar un plano de conjunto, coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico del país."**

En esta ley, también se considero a la Ciudad de México, habida cuenta de que al ser parte de la jurisdicción del gobierno federal merecía por su importancia el mas detallado estudio, a efecto de tomar las acciones mas adecuadas, que servirían de ejemplo a las ciudades del interior de la República.

Es en esta ley en la que surgen los planos reguladores que tienen como función delimitar los lineamientos del desarrollo de cada una de las entidades del país, creándose para esto la Comisión Nacional de Planeación, la cual tenia la característica de ser un órgano de carácter consultivo para el titular del Poder Ejecutivo Federal.

En este ordenamiento de carácter general se pretendía que la planeación fuera el resultado de la consulta a diversos sectores públicos, para lo cual la Comisión Nacional de Planeación debería de crear un organismo encargado de realizar esta actividad.

Teniendo como marco el ordenamiento anterior y la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1928, en el año de 1933, se decreto la primera Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California, en la que el Presidente de la República organizaría las comisiones para efectuar los estudios que permitieran estructurar la planificación y zonificación

**del Distrito Federal y los territorios de Baja California, con base en los Planos Reguladores.**

**La elaboración de los Planos Reguladores estuvo a cargo de la Comisión Nacional de Planeación, apoyándose en el Reglamento de la Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California emitida el 22 de febrero de 1933.**

**De acuerdo a Oscar Terrazo<sup>51</sup> " en este primer plan es notable el contraste entre la rapidez con la que el emergente aparato del gobierno enfrenta la problemática urbana en un período de crisis política y la falta de conciencia social en el seno de la sociedad civil con relación al fenómeno urbano, así como creación de un modelo alternativo de la ciudad."**

**Este plan aun cuando significó un antecedente significativo, se encontraba aun vacío de proyectos alternativos, asimismo, la cerrazón y el autoritarismo político evito que estos funcionaran adecuadamente debido a que los espacios urbanos se destinaban con fines populistas**

---

<sup>51</sup> Op. Cit. Pág. 106

En el período de Lázaro Cárdenas se adopta el Primer Plan Sexenal, emanado de la Ley sobre Planeación General de la República, en este sentido Estefanía Chávez <sup>52</sup> advierte; " Después del entusiasmo que despertó el primer plan sexenal (1934-1940), los gobiernos de algunas entidades federativas del país tendieron hacia el afán planificador, tomaron fuerza los planos reguladores, esto al realizarse a nivel local o coordinados desde el centro, pero con los autores en contacto directo con los pobladores y sus autoridades, se realizaron de manera aislada en cada caso."

En el año de 1936 se creó una segunda Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California, cuyo finalidad primordial fue la de crear un órgano que sirviera de apoyo a la Comisión Nacional de Planeación, creándose para este fin la Comisión Mixta de Planeación, siendo esta la encargada de preparar y revisar los proyectos de planeación, así como los presupuestos de obras.

Sin embargo, el crecimiento acelerado de la Ciudad, provocó que en esta época los esfuerzos planificadores se sujetaran a la zonificación, lotificación y apertura de calles y avenidas,

---

<sup>52</sup> CHAVEZ ORTEGA, Estefanía, Urbanismo en Ciudades Medias y Pequeñas. UNAM, México, 1988, Pág. 34.

conjugándose todos estos aspectos en el Plano Regulador del Distrito Federal, es así que en el año de 1940 se crea el primer Plano Regulador de la Ciudad, teniendo como asesor a Carlos Contreras, creándose en esta década la Oficina del Plano Regulador del Distrito Federal, como una dependencia de la Dirección de Obras Públicas.

Para Alfonso Iracheta<sup>53</sup>; Al inicio de 1940 se elaboró el primer Plano Regulador de la Ciudad de México y se creó la primera oficina de este plano, como dependiente de la Dirección de Obras Públicas, asimismo se crea la Comisión Consultiva del Distrito Federal la cual participaría en el proceso de planeación urbana."

Asimismo se creó la Comisión Consultiva del Distrito Federal, integrada por diversos sectores de la sociedad, cuya finalidad era la de participar en el proceso de planificación urbana, teniendo la Comisión Consultiva y la Oficina del Plano Regulador, las mismas funciones que la Comisión Nacional de Planeación y la Comisión Mixta.

---

<sup>53</sup> IRACHETA, Alfonso. Los Problemas del Suroeste y la Política Urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Ed. Porrúa, México, 1996. pag.48

En el año de 1953 se reformo la Ley de Planeación, creándose dentro de esta ley la presencia de los Comités Ejecutivos de Planeación.

Es así que en la década de los treinta y principalmente en el gobierno de Lázaro Cárdenas, se comienza el proceso de planeación de la Ciudad de México con la elaboración de la legislación reglamentaria y la aplicación del Plano Regulador de la Ciudad de México, que aun cuando fueron un buen antecedente, se convirtió en un instrumento ineficaz para lograr el control del crecimiento de la Ciudad.

## **2.4 LOS PROGRAMAS DE 1960 A 1970.**

Es en esta época cuando se materializa el crecimiento de la Ciudad de México en materia económica y social, siendo aun aplicados los ordenamientos conocidos como Planos Reguladores que tuvieron su vigencia a partir de las dos décadas anteriores .

Es de resaltarse que en el año de 1953 y como ya se había señalado en el inciso anterior, se efectuó una reforma a la Ley de Planeación de 1936, en la cual se crearon como organismos auxiliares en materia de planeación la Comisión de Planeación, la Comisión Mixta de planeación y los Comités Ejecutivos de planeación, quienes en cierta forma se vieron insuficientes ante el crecimiento desmedido de la mancha urbana debido nuevamente al sistema centralista que predominaba en el país.

Siguiendo esta tendencia, desde los años cincuentas se observa una disminución drástica de la densidad en las áreas centrales debido a la expulsión de población por la sustitución de uso de suelo habitacional que se transforma en otros mas rentables, como comerciales y de servicios.

Precisamente esta circunstancia provoco un grave deterioro en la Ciudad de México y en sus centros clásicos, habida cuenta de

que estos se vieron rodeados por nuevos centros económicos en la periferia de la ciudad y que propiciaron que en sus alrededores comenzaran a crecer colonias populares que buscaban estar cerca de estos nuevos centros económicos, como Satélite, Plaza Universidad, Perisur, etc.

Si bien es cierto que en la década de los cincuentas y principios de los sesentas el centro histórico de la Ciudad de México, seguía siendo el centro de operaciones comerciales de la Ciudad, también lo es el hecho que comenzaban a crecer en la década de los sesentas nuevos centros habitacionales y comerciales como Polanco y Satélite, sin embargo, se empezaba a vislumbrar el crecimiento de comerciantes ambulantes en la ciudad, lo que provoco en el año de 1967 se publicara un acuerdo en el que se prohibía el comercio ambulante, tal y como el tratadista Jorge Legorreta <sup>54</sup>precisa: "En septiembre de 1967 el Diario Oficial, público un acuerdo en el que se prohibía el comercio en la vía pública en amplias zonas de la ciudad. Este acuerdo no impedía el comercio en la vía pública, lo que hacia en realidad era restringir las zonas en las que se autorizaba su práctica."

---

<sup>54</sup> LEGORRETA, Jorge. Ciudad y Conflicto: Usos de Suelo y Comercio Ambulante. México, 1993. Centro de ecología y Desarrollo. Pág. 13.

**Prueba del crecimiento tan desmesurado de la época lo es que la densidad de población en esta década paso de 3,242,980 habitantes en la década de los cincuentas como población conurbana a 5,349,435 millones de habitantes para la década de los sesentas.<sup>55</sup>**

**Cabe aducir que en gran medida los problemas del crecimiento de la ciudad, se vieron materializados en la permisión del gobierno de la ciudad en autorizar la creación de colonias populares que en muchas ocasiones se encontraban hospiciados bajo el régimen oficial.**

**De acuerdo a Adolfo Iracheta<sup>56</sup> " La magnitud del problema, y los cambios ocurridos entre finales de los 60<sup>a</sup> y la actualidad, precisan indicar que han ocurrido transformaciones cualitativas en este fenómeno que indebidamente deberían haber transformado y ampliado estas acciones estatales.**

**Por un lado debe considerarse que los asentamientos humanos irregulares han pasado de una etapa (1960-1970) donde predomino el espontaneismo, la nula intervención del Estado y donde cuantitativamente se podría considerar un fenómeno manejable, a**

---

<sup>55</sup>IRACHETA. Op. Cit. (Los Problemas del Suelo...) Pág. 109

<sup>56</sup>IRACHETA, Adolfo, Los Grandes Problemas de la Ciudad de México. México, 1968, Departamento del Distrito Federal. Pág. 62

una etapa (1970-1987) en que predomina la generalización a nivel territorial de esas colonias populares (ahora existen en casi todas las delegaciones del D.F. Y en todos los municipios metropolitanos), una importante acción estatal y de hecho la modificación de estas asentamientos, convirtiéndose en la manera normal de hacer urbanismo por parte de grupos mayoritarios de la metrópolis."

La década de los sesentas se caracterizo por la nula disposición de la autoridad central para crear mecanismos viables que hicieran frente al crecimiento de la ciudad, siendo hasta la década de los setentas que debido al crecimiento desproporcional se efectúan nuevas disposiciones en la materia.

Por otra parte a partir del año de 1976 comenzó a tener aplicación la nueva Ley de Desarrollo Urbano, esta ley tenía el mismo rango que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. En estos dos ordenamientos se establecían lineamientos para efectuar la planeación del Distrito Federal.

En esta época se pusieron en la práctica los Planes Delegacionales Parciales y Programas de Barrios, que podrían considerarse como un antecedente cercano a lo que actualmente se conoce como Programas Parciales.

La ley de Desarrollo Urbano de esta época, propone la creación de un Plan Director para el desarrollo urbano, el cual se convertiría en el instrumento de planeación más importante de la materia.

Para este ordenamiento de carácter general, sus objetivos a alcanzar, son entre otros; promover la habitación digna, orientar y promover la participación ciudadana; rechazo a la especulación, preservar y mantener el desarrollo urbano, procurar una distribución de la población, etc

**De acuerdo a esta ley todos los acuerdos y resoluciones tomadas respecto al Desarrollo Urbano deberán de ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.**

**En la legislación urbana de la década de los setentas se preveía la existencia de un Plan Director, un Plan General, Planes Parciales Delegacionales, Planes de Barrio, los Planes Rectores, Normas Técnicas y un sistema de evaluación en la planeación. El Plan Director en palabras del maestro Manuel Ovilla Mandujano<sup>57</sup> es el instrumento mas importante en la legislación urbana de la época; " El plan Director de Desarrollo Urbano, según la iniciativa presidencial es lo mas importante de la ley y este según la ley citada es el conjunto de reglas y normas que determinan: 1.- los destinos, usos, y reservas del territorio y del espacio para cuyo efecto dividirla al D.F. en zonas, de acuerdo con sus características, destinos de los predios y condiciones ambientales; 2. las políticas y procedimientos que evitan la concentración de la propiedad inmueble, para que esta pueda cumplir con su función social: las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de viviendas; los derechos de via y establecimientos correspondientes a los servicios públicos."**

---

<sup>57</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel. Proceso Histórico Jurídico del Desarrollo Urbano. México, 1986, Coprofeff, 1986, pag 93

Tal y como sucede en nuestro actual régimen jurídico en materia urbanística, el Plan Director, debía observar lo establecido en el sistema de planeación nacional, asimismo, debía tomar en consideración las condiciones, sociales, económicas, culturales, políticas, geográficas de infraestructura y equipamiento de cada una de las zonas de la Ciudad de México.

Este Plan Director y sus disposiciones eran obligatorias para las autoridades del Departamento del Distrito Federal, los organismos paraestatales, las personas morales y personas físicas.

El Plan General por otra parte, determina los objetivos, estrategias, procedimientos y programas a corto, mediano y largo plazo.<sup>58</sup>

Por otra parte los Planes Parciales permitían que se cumplieran los objetivos del Plan General, así como el del sistema de valuación que también comprendía esta legislación. Paralelo a esto a nivel federal en el año de 1978 se creo el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el cual se plantea una política de crecimiento y el mejoramiento de las condiciones de vida en los asentamientos del Área Metropolitana de la Ciudad de México.

---

<sup>58</sup> Ovilla. *Ibidem*. Pág. 95

Cabe mencionar que el año de 1978, se efectuó un ante proyecto de Plan Director para la Ciudad, que comprendía información introductoria, un Plan General, y los programas a aplicar, de acuerdo al maestro Manuel Ovilla Mandujano;<sup>59a</sup> Este documento sin firma, apareció en 1978, circulo como documento de trabajo, pero no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, ni en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal.\*

En el año de 1979 se creó la Comisión de Conurbación del Centro, cuyo objetivo era la de aplicar el Plan de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada del Centro del país. Asimismo en este año es cuando ahora si se crea el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal<sup>60</sup>, y del cual se desprendían todos los lineamientos en materia urbana de la época como lo he manifestado.

En esta época la elaboración de los planes se estableció de la siguiente manera, los estudios aprobados del Plan General se publicaban en el Diario Oficial, en la Gaceta del Distrito Federal y en el Diario de mayor circulación, asimismo se escribían en el Plan Director del Distrito Federal. Todos los planes que surtían efectos se inscribían en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

---

<sup>59</sup> Ibidem. Pág. 97

<sup>60</sup> Departamento del Distrito Federal. Atlas de la Ciudad de México, México, Colmas, 1988, Vol. XII. Pág. 399

**Una vez que el plan se publicaba y se inscribía en el registro del Plan Director este era obligatorio para las personas físicas y morales como lo he apuntado con antelación.**

**El ámbito de aplicación del Plan Director era todo el Distrito Federal, en tanto que el área de observancia de los Planes Parciales se delimitaba en cada delegación, sin embargo, es de señalarse que en la época de los setentas y principios de los ochentas existían alrededor de dieciséis Planes Parciales, uno para cada una de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.**

**Para la Ley de Desarrollo Urbano de la época, se contemplaba dentro de las tareas de obra pública, que debería ejercer la secretaria del ramo la demolición de obras y construcciones que se efectuaban sin estar sujetas a las disposiciones del Plan Director, en este orden de ideas el tratadista Manuel Ovilla Mandujano<sup>61</sup> precisa: "La ley afirma que dentro de las obras públicas esta la demolición de construcciones, ampliaciones o reconstrucciones realizadas sin licencia o autorización y que el costo de estos trabajos es a cargo del propietarios o poseedores y que no hay obligación de pagar indemnización alguna. Además dice que si para la ejecución de obras de utilidad o interés público resulta necesaria la ocupación**

---

<sup>61</sup> Op. Cit. Pág. 107

parcial se procede a su adquisición, a la celebración de los convenios correspondientes, a la delimitación de su dominio o a su expropiación, con apego a las disposiciones constitucionales que le sean aplicables."

Sin embargo, tal y como deduzco de la investigación efectuada en este rubro, el ciudadano no contaba con medios de defensa que le permitieran ofrecer pruebas ante alguna de las autoridades encargadas del ramo a efecto de que le diera la oportunidad de ser oído y vencido en juicio.

En el año de 1980 se crea el Plan General del Distrito Federal el cual se conformaba de cuatro capítulos, encontrándose el nivel normativo, nivel estratégico, nivel de corresponsabilidad y el nivel instrumental.

A parte del Plan General se creó una guía sobre el sistema de planeación urbana del Distrito Federal. Y en la cual se planteaba la existencia de los Programas de Barrio que constituyen un instrumento de planeación concreto situados dentro de los Planes Parciales Delegacionales, siendo uno de los antecedentes mas cercanos a los Programas Parciales actuales.

De tal suerte que el objetivo de los Programas de Barrio consistía en que en cada pueblo, barrio, unidad habitacional o fraccionamiento se elaborara un programa de desarrollo que contemplara el diagnóstico, la problemática y las acciones a ejercitar en contra de los males que acontecían en el lugar.

Los Programas de Barrio al ser la instancia más concreta de todo el sistema de planeación, en su elaboración teóricamente participaban los vecinos del lugar en donde debía de aplicarse, sin embargo en esta época, dado el sistema autoritario que prevalecía la mayoría de los programas fueron hechos en el escritorio de cada uno de los delegados del Distrito Federal.

En consecuencia el Plan Director y en general el sistema de planeación de la época quedó conformado por un Plan General, los Planes Parciales, los Programas de Barrio, los Planes Rectores, las Normas Técnicas dadas en la legislación, un sistema de valuación y un marco jurídico conformado por la Ley de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como la Ley Federal de Planeación de 1983. Cabe mencionar que en esta ley se estatuye la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el cual establece la necesidad de fijar el control del país para su crecimiento desde los fines políticos, económicos y sociales.

**Asimismo en el año de 1983 se crea el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que establecía la necesidad de descentralizar la Zona Metropolitana de la Ciudad de México para lo cual se formulo un Programa para la Descentralización de la Zona Metropolitana del Distrito Federal, efectuado por las autoridades de la Ciudad de México y del Estado de México.**

**En el año de 1984 se emite un Programa Nacional de Desarrollo Urbano, elaborado por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología , asimismo se creo el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, cabe destacar que en este tiempo se procedió a la revisión del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.**

**En los años subsecuentes al terremoto de 1985, se busco actualizar los programa de desarrollo urbano, con el objeto de responder a la nueva realidad de la Ciudad de México. De esta manera la parte restante de la década de los ochentas siguió con la misma estructura de planeación antes descrita, siendo en el año de 1987 cuando se modifica el Programa General del Plan Director junto con los programas Parciales Delegacionales y en 1989 es modificado el Plan Director pero conservando en general las mismas pautas de planeación. Lo anterior se siguió observando hasta el año**

de 1996, en donde se abroga la ley de 1976 para dar entrada a una nueva Ley de Desarrollo Urbano, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la federación el día 7 de febrero de 1996, en la que se transforma la organización de la planeación en la Ciudad de México.

## **2.6 LOS PROGRAMAS CONTEMPORÁNEOS DE 1990 A 2002.**

La década de los noventa se encuentra dividida en dos etapas de planeación en materia urbana, por una parte la que va del año de 1990 al año de 1996 en la que se conservan los mismos lineamientos que establecía la Ley de Desarrollo Urbano de 1976, configurándose el desarrollo urbano a través de un Plan Director que a su vez se integraba por los ordenamientos estudiados en el inciso anterior.

No cabe duda que en la década de los noventa el problema de urbanización de la Ciudad de México, alcanzo niveles nunca antes vistos en las dos décadas pasadas, ya que el fenómeno de emigración hacia la capital del país aumentaba considerablemente, provocando que se comenzarán a poblar las áreas de la periferia de la ciudad.

Uno de los intentos por lograr detener el deterioro de áreas que por su ubicación implicaban una gran riqueza ecológica y urbana fue la designación a determinadas áreas como Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC) principalmente a principio de esta década.

Es en esta etapa cuando se crea la mayor parte de los Programas Parciales vigentes en la Ciudad de México, habida cuenta de que los ZEDEC con la Ley de Desarrollo Urbano de 1996 se convirtieron en Programas Parciales, cuya duración en todos los casos es superior a tres años. En tal sentido encontramos la creación de los ZEDEC para las colonias Lomas de Besares, Bosques de las Lomas, Polanco, Lomas de Chapultepec, etc.

Estos planes aun debían de ser inscritos en el registro del Plan Director, habida cuenta de que debían de tener congruencia con este y el Plan General.

En el año de 1996 se efectuó una transformación en la materia ya que se creó la nueva Ley de Desarrollo Urbano, publicada en el Diario oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1996, en la que la estructura de la planeación se integra por un Programa General, Programas Delegacionales, Programas Parciales, Programas Sectoriales y Anuales de Desarrollo Urbano, así como un Sistema de Evaluación, un Sistema de Actuaciones y un Registro de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano.

En el transitorio segundo de esta nueva Ley de Desarrollo Urbano se estableció de manera clara que se abrogaba la Ley de

1976, así como todas las disposiciones reglamentarias que estuviesen en contra de la ley de 1996.

Para la nueva ley la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, es la estructuración racional y sistemática de las acciones en la materia. Así mismo se efectúa una clasificación de los tipos de suelo que existen en la ciudad y que quedarán clasificados en el Programa General, en tal circunstancia el suelo de la capital del país se divide en suelo urbano y suelo de conservación

Ahora bien, el suelo urbano se clasificara en uso habitacional, comercial, servicios, industrial, equipamiento e infraestructura, espacios abiertos y áreas verdes, parques y jardines. En tanto que el suelo de conservación se subdivide en; uso para las áreas de rescate ecológico en donde se encuentra el habitacional, servicios, turístico, recreación, forestal, equipamiento en infraestructura, y por último para áreas de preservación ecológica en donde se ubica el piscícola, forestal, equipamiento rural e infraestructura, así como rural y agro industrial.

La autoridad encargada de hacer valer las disposiciones en la materia es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la cual forma parte de la Administración Pública Centralizada del Gobierno

del Distrito Federal que auxilia al Jefe del Gobierno del Distrito Federal en el despacho de estas actividades.

Como he señalado, en la actualidad la planeación en materia urbana se encuentra integrada principalmente por un Programa General, Programas Delegacionales, y Programas Parciales, aunque existen otros tipos de instrumentos mismos que ya han sido explicados en incisos anteriores.

Ahora Bien, el Programa General deberá ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano en cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con el Programa General del Desarrollo del Distrito Federal. Cabe mencionar que el Programa General se convierte en el instrumento rector de la planeación en la ciudad, quedando subordinados a este los programas Delegacionales y Parciales.

La Ley de Desarrollo Urbano de 1997, establece en su artículo 20, el contenido que deberá tener un Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

En tal circunstancia el artículo 20 de este ordenamiento precisa;

**"ARTICULO 20.- Los programas parciales contendrán:**

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

**II.- La imagen objetivo;**

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

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

**V.- Los polígonos de actuación, en su caso;**

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

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

**a) Las vías secundarias;**

**b) Las ciclopistas;**

**c) Las áreas de transferencia; y**

**d) Las vías especiales para peatones.**

**VIII. Las orientaciones, criterios, lineamientos y políticas, con relación al uso del espacio público, la imagen, el paisaje y la fisonomía**

urbana, que permitan regular entre otras actividades, la de anuncios y publicidad exterior.

IX.- Los proyectos urbanos específicos, en su caso;

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

XI.- La información gráfica."

Como se puede observar, el contenido de los programas que puede considerarse de mayor afectación a los gobernados es el que establece la fracción cuarta del ordenamiento antes transcrito, habida cuenta de que en ese rubro se establece la zonificación y las normas de ordenación particulares, normándose los usos de suelo deben de aplicarse a los predios que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del Programa Parcial, teniendo los ciudadanos la obligación de observar este uso de manera obligatoria.

Ahora bien, es pertinente describir el procedimiento que se lleva para la elaboración y modificación de los Programas Parciales, en tal circunstancia la legislación de desarrollo urbano de la Ciudad de México, distingue entre los programas que tiene aplicación en mas de una delegación y de los que tiene aplicación en una; tratándose de los primeros, para su elaboración la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, 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. Transcurrido lo anterior la Secretaría procede a la elaboración del proyecto del programa o su modificación.

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, indicándose el plazo de la consulta así como la fecha y el lugar en donde se han de efectuar las consultas, en estas consultas los interesados podrán hacer las observaciones que consideren pertinentes por escrito, el resultado de la procedencia de estas observaciones podrá ser consultado por el gobernado en la Secretaría, en tanto que las observaciones procedentes se anexaran al proyecto original. Cabe destacar que el comité vecinal participa en la consulta pública .

Concluido lo anterior la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda 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.

En caso de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no tuviere observaciones que hacer lo deberá remitir a la Asamblea

**Legislativa del Distrito Federal, en caso de que existan detalles que considere que deben de ser modificados lo devolverá a la Secretaría para su ajuste.**

**Una vez que ya han sido subsanadas las omisiones, este se devolverá a la Asamblea, y si lo llega a aprobar lo enviará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para su promulgación. En el caso de que la Asamblea hiciera modificaciones al programa lo devolverá al Jefe de Gobierno para su corrección.**

**Quando el programa fuese aprobado por la Asamblea y devuelto al Jefe de Gobierno, este 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. Una vez publicado el programa, se inscribirá en el Registro de los Planes y Programas y en el Registro Público de la Propiedad. El programa surtirá sus efectos al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.**

**Para el caso de los Programas Parciales solo tengan aplicación en una Delegación Política, la Ley de Desarrollo Urbano precisa que el procedimiento será el mismo que el de los programas cuya aplicación sea en mas de una Delegación, con la salvedad de que en todas aquellas etapas en que participe la Secretaría,**

intervendrá el delegado correspondiente conjuntamente con esta dependencia, así mismo, el comité vecinal participará en la consulta pública, discutirá el proyecto y lo dictaminará en su caso, antes de que se remita el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Considero que la Ley de Desarrollo Urbano establece a todas luces una de las pautas que hace de los Programas Parciales disposiciones de carácter general obligatorias y abstractas, violatorias de garantías individuales, toda vez que tal y como lo precisa en su artículo 25, los programas que tengan una duración mayor a tres años no podrán modificarse;

**"ARTICULO 25.-** La revisión de los programas se hará en función de las determinaciones del sistema de información y de evaluación a que se refiere esta Ley. Dicha revisión se hará por lo menos cada tres años; excepto en aquellos Programas Parciales cuya vigencia sea mayor, correspondientes al suelo urbano.

Con los resultados de dicha revisión, podrá determinarse si los elementos que dieron base a la formulación y aprobación del programa respectivo, persisten o si se debe iniciar el proceso de modificación al mismo, en los términos de esta Ley."

De los anterior se puede deducir que los ciudadanos que se encuentren en el ámbito de aplicación de un Programa Parcial, cuya

vigencia sea mayor de tres años no podrán acceder a este proceso de revisión, ni a ningún otro, pues la ley no establece otro procedimiento que cumpla con este fin.

Ahora bien, siguiendo con este tópico, el ordenamiento en comento precisa, que la modificación o cancelación de los programas, podrán ser solicitados por particulares o por los consejos vecinales y entidades de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y por la Asamblea.

Por lo anterior la ley diferencia entre tres tipos de procedimientos; el primero consiste en las propuestas de modificación o cancelación elaboradas por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal para el mejor cumplimiento de los objetivos de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial; el segundo consiste en las solicitudes de modificación o cancelación presentadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o los comités vecinales; y la tercera consiste en las solicitudes de modificación o cancelación presentadas por cualquier otro interesado, que no se encuentre en alguno de los casos anteriores.

Tratándose de las propuestas elaboradas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, ésta hará el proyecto correspondiente,

lo someterá a la opinión, análisis y asesoría del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y lo enviará al Jefe de Gobierno, para que éste, si no tuviere observaciones, lo remita como iniciativa a la Asamblea Legislativa de la Ciudad para su dictamen y en su caso, aprobación.

Cuando la Asamblea Legislativa lo considere necesario, podrá someter las iniciativas a consulta pública dentro de la zona afectada por la modificación, previamente a la emisión del dictamen.

Una vez aprobada la iniciativa mediante Decreto, el Jefe de Gobierno ordenará su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Tratándose de las solicitudes propuestas por la Asamblea o un comité vecinal o una comisión de los mismos o entidades de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, se presentarán directamente a la Secretaría y se tramitarán de oficio, observando el procedimiento anterior, sin embargo a mi consideración es ocioso que tratándose de la Asamblea, esta envíe su propuesta a la Secretaría para que esta a su vez la turne al Jefe de Gobierno y al terminar la envíe a la propia Asamblea para su aprobación, puesto que esta a final de cuentas esta es la que aprueba los programas.

Ahora bien, las solicitudes de modificación o cancelación de los programas, elaboradas por cualquier ciudadano, se presentarán a la delegación política correspondiente, quien las remitirá a los comités vecinales, acompañadas de su opinión para que éstos a su vez emitan sus consideraciones en un plazo no mayor de 15 días hábiles y las enviará a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para que las dictamine. En caso de que la modificación sea dictaminada favorablemente, elaborará el proyecto de modificación considerando las observaciones que considere procedentes y lo enviará al Jefe de Gobierno para que éste, si no tuviere observaciones, lo remita como iniciativa a la Asamblea para su dictamen y en su caso, aprobación.

Es de considerarse la arbitrariedad del artículo 26 fracción cuarta de esta ley, al manifestar que

**"ARTICULO 26, Fracción IV.- Los procedimientos a los que se refiere el presente artículo, para la cancelación o modificación de los programas, no aplica en aquellos Programas Parciales cuya vigencia sea superior a tres años y correspondan a suelo urbano."**

Tal y como se puede observar, la Ley de Desarrollo Urbano, habla de la revisión, modificación y cancelación de los Programas

**Parciales, que en ningún caso se aplicara a programas menores de tres años.**

**De tal suerte que los ciudadanos a los que se les aplique un programa cuya vigencia sea mayor de tres años, no podrán hacer nada en contra de esta situación, pues dicho de otra manera, no se admitirán reclamaciones en contra de estos ordenamientos.**

**Ahora bien, dentro del sistema de planeación urbanística de la ciudad se contempla un sistema de información y de evaluación de los programas general, delegacional, parciales, sectoriales y anuales de desarrollo urbano, cuyo fin primordial es calificar la efectividad de estos ordenamientos, a través del almacenamiento de la información y resultados obtenidos con esas medidas.**

**De igual forma se establece la existencia de un registro de Planes y Programas de Desarrollo Urbano, cuyas funciones se detallan en el artículo 88 del ordenamiento multicitado que ha la letra advierte:**

**\*ARTÍCULO 88.- El Registro de los Planes y Programas podrá expedir certificaciones de zonificación para uso específico, certificaciones de zonificación para usos de suelo permitidos y**

certificaciones de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos.

El certificado de zonificación para usos permitidos, es el documento oficial, expedido por el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, en el que se hace constar lo que los programas vigentes disponen en materia de uso del suelo y normas de ordenación, para un predio determinado en función de la zonificación correspondiente.

El certificado de zonificación para uso específico, es el documento oficial expedido por el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, en el que se hace constar lo que los programas vigentes disponen en materia de uso del suelo y normas de ordenación para un predio determinado sobre sí un uso del suelo esta permitido o prohibido; o para aquel predio al que se le haya autorizado cambio de uso de suelo.

El certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, es el documento oficial expedido en los términos de los párrafos anteriores, por medio del cual se reconoce el derecho de los propietarios, poseedores o sus causahabientes de un predio en los términos del artículo 22 fracción IV de esta Ley.

**El reglamento de esta Ley, establecerá los procedimientos, requisitos y plazos para la expedición de los anteriores certificados; así como para la expedición de constancias de todos los actos que prevé esta Ley inscritos en el Registro de los Planes y Programas."**

**Ahora bien, la Ley de Desarrollo Urbano, manifiesta que en caso de violar las disposiciones de esta ley, su reglamento y los programas se podrán imponer como sanciones; la rescisión de convenios, la suspensión de los trabajos, la clausura de obra, la demolición de construcciones, la intervención administrativa de las empresas, la pérdida de los estímulos otorgados, la revocación de las licencias y permisos otorgados, las multas, y el arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, conmutable por multa.**

**Por otra parte la imposición de estas sanciones le corresponderá a las delegaciones del Distrito Federal decretar e imponer las sanciones previstas en este artículo.**

### **CAPITULO III**

## **FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

### **3.1 LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU CONSTITUCIONALIDAD.**

A efecto de comenzar con el estudio de los elementos que deben reunir los actos administrativos desde el punto de vista constitucional, es menester contemplar los requisitos que prevén los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, habida cuenta de que en estos dos preceptos se establecen una serie de garantías individuales a favor del gobernado y que la autoridad al emitir este tipo de actos de gobierno debe observar a efecto de evitar un desvío de poder en su actuación.

En tal sentido el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, advierte que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Tal y como se desprende de la lectura literal de este precepto, la autoridad al emitir un acto de molestia destinado a la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, lo debe efectuar por escrito fundando y motivando la causa del procedimiento.

En tal circunstancia, la mayor parte de la doctrina advierte que son cuatro los elementos que un acto administrativo debe observar de acuerdo a este precepto constitucional, es decir, la autoridad que lo emita deberá de ser competente, emitir el acto por escrito y que se encuentre fundado y motivado.

En este tenor el maestro Miguel Acosta Romero<sup>62</sup> advierte; "cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, en los términos ya citados, deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser emanando de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito y firmado por el funcionario competente."

---

<sup>62</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso. 10 Ed. Porrúa, México, 1981, pag 650

De esta manera todo acto administrativo debe ser emitido por una autoridad competente, entendiéndose por esto, la potestad con que se encuentra investida la autoridad para emitir ese acto conforme a un ordenamiento jurídico positivo.

En este sentido, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela<sup>63</sup> apunta: "En conclusión la garantía de la competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema enviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la orbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto. La garantía de competencia constitucional excluye pues la legitimidad o competencia de origen de las autoridades, haciendo improcedente el amparo que contra actos realizados por órganos o funcionarios ilegalmente integrados, nombrados o electos, se pretenda promover (amparo político en cierto aspecto). Ahora bien por cuanto a la llamada competencia ordinaria y especialmente a la jurisdiccional, que se revela como el

---

<sup>63</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 30ª Ed. Porrúa, México, 1996, Pág. 601

conjunto de facultades con que la ley secundaria inviste a una determinada autoridad, conforme la jurisprudencia ya invocada de la Suprema Corte, no puede reputarse como garantía de seguridad jurídica en los términos del artículo 16 de la Constitución, Sin embargo, tal circunstancia no elimina totalmente la posibilidad de que por actos contraventores de las normas concernientes a la competencia común de los jueces (y por extensión, de las demás autoridades del Estado) , proceda el juicio de amparo, lo que ha sido emitido por nuestro Máximo Tribunal."

Como lo advierte este tratadista, si el acto es emanado de una autoridad que no cuenta con la competencia que le inviste el ordenamiento jurídico, viola la esfera de garantías del gobernado.

Ahora bien todo acto administrativo debe estar fundado y motivado para que sea legal, ya que de no hacerlo la autoridad que lo emite viola la garantía de seguridad jurídica. En tal circunstancia nuestro Máximo Tribunal a establecido múltiples criterios en los que se advierte que el gobernado que se encuentre ante un acto que no este fundado ni motivado puede acudir directamente al juicio de amparo indirecto, convirtiéndose esto en una excepción al principio de definitividad del juicio de garantías.

Para Miguel Acosta<sup>64</sup> Romero la fundamentación y motivación implican; " que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular, y la motivación, consiste en que la autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo origino."

Para Jorge Olivera Toro<sup>65</sup> "La motivación son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto, la motivación se hace patente en los actos escritos, no existiendo la necesidad de motivar el acto, entre otros, en los de carácter militar.

Debe existir siempre, como elemento del acto administrativo, una relación inmediata de causalidad lógica entre la declaración y las razones que lo determinaron, por ello el motivo se precisa con la contestación a la pregunta ¿ por que?."

Es preciso señalar que la fundamentación a que se debe sujetar todo acto de autoridad obedece al principio consistente en que esta solo puede hacer aquello que la ley le autoriza, pues solo

---

<sup>64</sup> Op. Cit. (Teoría General....) Pág. 651

<sup>65</sup> OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativa 7ed. Ed Porrúa, México 1997, Pág. 154.

pueden actuar conforme a las atribuciones que de manera expresa les otorga un ordenamiento jurídico de observancia general.

De acuerdo al Doctor Ignacio Burgoa <sup>66</sup>, "la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, este investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica ( ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan.
4. En que el citado acto se contengan o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen."

Es así como puedo señalar que la fundamentacion consiste en la cita de los preceptos legales aplicables al caso concreto por parte de la autoridad en el acto concreto. Ahora bien la motivación viene a ser una consecuencia directa de aquella, pues no solo basta que la autoridad cite los preceptos legales, sino que también debe

---

<sup>66</sup> Op. Cit. Pág. 802

manifestar las razones por las que se adecuan las hipótesis previstas en la legislación al caso concreto en que lo emite.

El Doctor Ignacio Burgoa<sup>67</sup> señala; "La motivación de la causa legal del procedimiento implica que existiendo, una norma jurídica, al caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias o modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido en la ley."

Además de las exigencias que menciona el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, consistentes en que el acto debe emanar de autoridad competente y que dicho acto debe estar fundado y motivado, también este debe constar por escrito, habida cuenta de que si una autoridad emitiese un acto de manera verbal, violaría esta garantía constitucional.

Ahora bien, a efecto de tener por bien cumplimentado esta garantía la autoridad debe hacer saber al gobernado la existencia de tal acto para que se le de pleno valor jurídico.

---

<sup>67</sup> Ibidem. Pág. 604

**Sin embargo la autoridad también debe emitir el acto estableciendo en el mismo la firma del funcionario publico que la emite, siendo criterio jurisprudencial que en estos actos no se debe establecer la firma facsimilar, Toda vez que esta no se considera como una firma original y por tal carece de valor .**

**No obstante lo anterior, algunos sectores de la doctrina manifiestan que no solo el acto administrativo debe cumplir con los requisitos que establece el articulo 16 de la Ley Suprema, sino que también debe existir observancia del articulo 14 Constitucional.**

**Es necesario precisar que la garantía de seguridad jurídica consagrada en el articulo 16 de la Carta Magna, no solamente tiene su aplicación en actos de molestia, es decir aquellos que implica una mera perturbación o afectación a los bienes jurídicos manifestados en este precepto, sino que también encuentra su aplicación en los actos de privación a que se refiere el articulo 14 de la ley fundamental, toda vez que en este precepto se establece una tutela amplia de los actos emanados de las autoridades.**

El Doctor Ignacio Burgoa<sup>68</sup> manifiesta al respecto; "Por virtud de que todo acto de privación estricto y todo acto jurisdiccional penal o civil (lato sensu) entrañan un acto de molestia, ya que la implicación lógica de este último concepto es mucho mas extensa, es evidente que las garantías de seguridad jurídica involucradas en la primera parte del artículo 16 constitucional también condicionan a los primeros. De esta manera, cuando se trate de actos privativos o de actos jurisdiccionales penales o civiles ( que participan del concepto genérico " acto de molestia"), la validez constitucional de los mismos debe derivar de la observancia de las garantías consignada en los tres últimos párrafos del artículo 14 en sus respectivos casos, así como de los contenidos en el artículo 16."

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

---

<sup>68</sup> Ibidem. Pág. 591

Para algunos tratadistas, el acto administrativo también debe observar las garantías de este ordenamiento, toda vez que existen actos administrativos que se deben de emitir conforme a las formalidades del procedimiento y que en algunos casos constituyen verdaderos actos de privación.

En este sentido el maestro Roberto Baez Martínez<sup>66</sup> apunta; " para su formación el acto administrativo requiere normalmente estar precedido de una serie de formalidades y otros actos intermedios que le dan información y bases necesarias para guiar su decisión, al tiempo que son una garantía de que la resolución se dicta no de modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas y procedimientos legales."

Sin embargo, es menester aclarar la diferencia existente entre los actos de molestia que tutela el artículo 16 Constitucional y de los cuales ya he hecho referencia en el sentido de que el alcance de esta garantía también abarca a los actos de privación del artículo 14 , siendo estos aquellos que consisten en una merma o menoscabo en la esfera jurídica de derechos de un gobernado, materializados en el egreso de un bien material o derecho, desposeyendo o despojando, e incluso impidiendo ejercer una potestad como lo sería un derecho.

---

<sup>66</sup> BAEZ MARTINEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Toluca, México 1990, Pág. 110

**Cabe mencionar que el menoscabo, disminución en la esfera jurídica del gobernado debe ser el fin ultimo del acto de la autoridad.**

**Cuando un acto administrativo tenga como fin ultimo provocar el detrimento o menoscabo en la esfera de garantías de un gobernado, este deberá ser emitido conforme a las formalidades establecidas en el procedimiento que establezca la ley previo a ejercitarse el acto de privación con el fin de dar al gobernado la oportunidad de ser oído y vencido en juicio.**

**El Doctor Ignacio Burgoa<sup>70</sup> manifiesta en relación a este tópico: "Pues bien, desde el punto de vista de los efectos de la privación, el juicio de que habla el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo se traduce en un procedimiento que validamente puede desenvolverse ante las autoridades que indicamos en las siguientes hipótesis generales:**

- 1.- Ante autoridades materialmente jurisdiccionales ( aunque su índole formal sea administrativa), cuando el bien materia de la privación salga de una esfera particular para ingresar a otra esfera generalmente también particular ( juicios civiles y del trabajo).**
- 2.-Ante autoridades materialmente administrativas, en caso de que el bien objeto de la privación ingrese a la esfera del Estado o cuando**

---

<sup>70</sup> Op. Cit. Pág 550

**dicha privación tiende a satisfacer coercitivamente una prestación publica individual nacida de relaciones de supra a subordinación."**

**Cuando un acto se emita por una autoridad administrativa que implique la privación de uno de los bienes jurídicos establecidos en el artículo 14 de la Ley Fundamental, se deben observar las formalidades del procedimiento que establezca la ley. Este procedimiento debe ser establecido en la ley como un medio para que el gobernado pueda defenderse antes de que se realice el acto administrativo de privación, pues de lo contrario se violaría en su perjuicio la garantía de audiencia instituida en este numeral constitucional.**

**En consecuencia de lo anterior las leyes administrativas deben establecer procedimientos de defensa antes de que se realice la privación a efecto del que el gobernado sea oído y vencido en juicio, es decir, en palabras del Doctor Ignacio Burgoa<sup>71</sup>; " cuando una ley administrativa faculte a la autoridad que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aunque la propia ley estatuya recursos o medios de impugnación del mencionado acto."**

---

<sup>71</sup> *Ibidem*. Pág. 552

Tratándose del objeto de esta investigación, el acto de la autoridad delegacional o de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, en donde se le prive al gobernado de su derecho de destinar a su propiedad el uso de suelo que desee, deberá de observar los requisitos constitucionales del artículo 14 y 16 de la Ley Fundamental, por tratarse del acto administrativo que en concreto materializara la aplicación del Programa Parcial en la esfera de garantías del gobernado.

Resulta conveniente advertir, que los Programas Parciales al no estatuir un medio defensivo previo al acto de privación, que colme con lo requisitos del artículo 14 de la Carta Magna, viola la garantía de audiencia, convirtiéndose el acto administrativo de la autoridad en el que lo aplique en un acto viciado, pues deriva de un dispositivo violatorio de garantías individuales.

### **3.2 CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Los actos administrativos se clasifican de acuerdo a una serie de categorías que atienden al sujeto a quien se aplica, al órgano de quien emana, etc. En este sentido la mayor parte de la doctrina ha sostenido la siguiente clasificación de los actos administrativos:

I.- Clasificación de los actos administrativos en virtud de la naturaleza misma de los actos, teniendo de acuerdo a esta categoría los actos jurídicos; que producen una consecución en el ámbito jurídico; y los actos naturales, los cuales no producen efectos de derecho.

II.-Desde la perspectiva de las voluntades que participan en el acto administrativo, encontramos a los que se constituyen por una sola voluntad o unilaterales, y los conformados por pluralidad de voluntades; en esta ultima encontramos a los siguientes;

A).- Los actos Contractuales: en donde las voluntades que intervienen buscan fines concordantes, en tal circunstancia el tratadista Jorge Olivera Toro<sup>72</sup> apunta; "Los contratos o actos contractuales son aquellos en que las voluntades creadoras del acto

---

<sup>72</sup> Op. Cit. Pág. 171.

persiguen fines coincidentes, existe un acuerdo de voluntades opuestos que se combinan para producir un efecto jurídico determinado."

B).- De igual forma encontramos a los actos Colectivos; en los que el acto se forma por la intervención de voluntades que se ubican en situación jurídica idéntica, cuya fusión forma el acto.

C).- Complejos; en este tipo de actos las voluntades que intervienen se encuentran en una situación jurídica diferente, pero a través de su voluntad forma el acto.

D).- Actos Unión, en los que interviene la voluntad de varios entes, pero su finalidad no es idéntica, ni su efecto es dar nacimiento a una situación jurídica individual.

En este orden de ideas el Maestro Jorge Olivera Toro<sup>73</sup> advierte;" los actos unión, en los que no importa la situación de voluntades, sino que con el acto se aplica un estatuto jurídico preexistente, estos tiene por objeto colocar permanentemente a una persona dentro de un estatuto de derecho e invertirla, en concreto, de las circunstancias normativas generales previamente

---

<sup>73</sup> Idem.

establecidas, como ya expresamos también se llaman actos condición."

III.- En virtud de la relación que las voluntades creadoras guardan con la ley, en cuyo caso tenemos que el acto administrativo se clasifica en;

A).- Actos Obligación, reglados o vinculados; este tipo de actos implica la sola aplicación de la ley, en virtud de que la norma lo dispone, respecto a este el doctrinario Roberto Báez Martínez<sup>74</sup> precisa; el acto obligatorio regulado o vinculado que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En este acto, la ley determina exactamente no solo la autoridad competente, sino también si esta debe actuar y como ha de hacerlo, y establece las condiciones de la actividad administrativa a modo de no dejar margen a diversas resoluciones que surgirían según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

Este tipo de acto recibe el nombre de acto ministerial y constituye la base para determinar la procedencia de *write of mandamus*."

---

<sup>74</sup>Op. Cit. Pág. 106

**B).- Acto discrecional; el cual consiste en que la ley deja un poder libre a la administración a efecto de determinar si debe obrar o abstenerse.**

El acto discrecional comenta el doctrinario Jorge Olivera Toro<sup>75</sup>; " tiene lugar cuando la ley deja a la administración un libre poder de apreciación para decidir si deben abstenerse u obrar, como debe actuar y en que momento debe hacerlo. Hay en esta actividad, una especie de zona libre, cierta libertad para la elección de una u otra acción, pero cumpliendo con el artículo 16 constitucional, sin contrariar los principios de derecho: no debe ser ilógico, irracional o arbitrario."

Por lo anterior se dice que no hay una línea de separación muy grande, pues en realidad ambos deben observar los requisitos que la ley constitucional y secundaria les requiere.

**IV.-Desde el punto de vista de aplicación del acto, estos se clasifican en:**

**A).- internos, en este tipo de actos encontramos a todos aquellos que van dirigidos a la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados de la Administración Pública, así**

---

<sup>75</sup> Op. Cit. Pág. 172

como aquellos que tienen como fin último la buena marcha de la administración.

Los actos internos en voz del tratadista Roberto Báez Martínez<sup>76</sup>,<sup>76</sup> comprenden medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, como el señalamiento de las labores que a cada empleado corresponden dentro de una oficina, de la conducta que el mismo debe observar, la fijación de horas para informar a los superiores, el establecimiento de sistemas de contabilidad para oficinas con manejo de fondos, etc.

Igualmente, tales actos abarcan las reglamentaciones para los procedimientos o trámites por realizar en el despacho de los asuntos, en los cuales es necesario un estudio previo, así como consultar a los departamentos legales, médicos, técnicos, etc: sin embargo, no debe olvidarse que estos actos de procedimiento solo tendrán carácter de internos cuando no estén establecidos como garantía para los particulares, sino solo prescritos en interés del buen orden administrativo.

Por último, deben considerarse actos internos todas las circulares, instrucciones y disposiciones en que las autoridades

---

<sup>76</sup> Op. Cr. Pág. 107

superiores informan a las inferiores acerca de la aplicación de la ley, en ejercicio de las facultades discrecionales que esta otorga, siempre que tales actos no aporten nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos generales y que no confieran ni lesionen algún derecho."

B).- Actos externos; son todos aquellos que trascienden a la esfera de los particulares y por medio de los cuales el Estado ejerce su función.

V.- Por su finalidad los actos administrativos se clasifican en:

A).- Actos preliminares o de procedimiento, en donde se encuentran todos aquellos que son el medio para realizar otro que constituye el objetivo último de la Administración Pública. "Dentro de ellos se encuentran los que la administración realiza para la eficacia de sus funciones, así tenemos entre otros, las ordenes de la administración para exigir la presentación de libros, manifestaciones, declaraciones, estados contables, practicas de visitas domiciliarias , etc."<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Badz. Op. CIL. Pág. 174

**B).- Decisiones o resoluciones; estas vienen a ser la actividad mas significativa del Estado, a través de los cuales se emiten resoluciones unilaterales que tienen como fin crear una situación determinada de derecho sobre los particulares.**

**C).- Los actos de ejecución, tienen como fin hacer cumplir de manera forzosa las resoluciones de la Administración Pública.**

**VI.- Por su contenido los actos administrativos se clasifican en;**

**1.- Actos que aumentan las facultades de los gobernados, dentro de los cuales se tienen;**

**A).- Admisión; en este tipo de actos se encuentran todos aquellos que tiene como fin que alguna persona tenga acceso a un institución pública, y de esta manera tener ciertos derechos.**

**B).- La concesión: "Es un acto que tiene por objeto permitir que alguien entre a formar parte o se le de acceso a una institución pública, social o cultural, con el objeto de que participe de ciertos derechos o ventajas o goce de algunos servicios públicos."<sup>78</sup>**

---

<sup>78</sup> Oñativu. Op. Cit. Pág. 174

C).- La autorización, licencia o permiso: En esta se encuentran los actos que implican el libramiento de un obstáculo jurídico, que hace posible el ejercicio de un derecho, por parte de un particular ajeno a la administración pública, la diferencia substancial con la concesión radica en que no nace un derecho a favor de la persona.

D).- La dispensa o condición tiene por objeto eximir a una persona del cumplimiento de una obligación.

2.-Actos que tiene como fin limite los derechos de los particulares, dentro de los cuales se encuentran las ordenes administrativas, en donde se puede hacer constar al particular un hacer o un no hacer o la obligación de dar.

En lo que concierne a la expropiación por causa de utilidad publica el Doctrinario Roberto Báez Martínez<sup>79</sup> apunta; "aquella constituye un acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad publica, a partir de ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se otorga por la privación de dicha propiedad."

---

<sup>79</sup> Op. Cit. Pág. 108

3.- **Manifestaciones de reconocimiento;** en donde se encuentran los actos a través de los cuales la administración hace constar la existencia de un acto o un hecho, sin embargo, un sector de la doctrina manifiesta que este tipo de actos se clasifica en dos grupos de acuerdo al tratadista Jorge Olivera Toro<sup>60</sup>; "las Certificaciones, que son los actos por los cuales, la administración afirma con fe publica la existencia de un acto o de un hecho ocurrido dentro de la propia administración. Y el Registro que es el acto por el cual la administración anota, en forma prescrita por el derecho objetivo, determinados actos o hechos cuya realización se requiere hacer constar en forma autentica."

---

<sup>60</sup> Op. Cit. Pág. 176.

### **3.3 ANALISIS DE LOS ARTICULOS 25, 26, 27, 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

A efecto de comenzar el análisis de estos ordenamientos constitucionales, es preciso señalar que los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley Suprema, son la base de la denominada Rectoría Económica del Estado, sin embargo es importante destacar que para nuestra investigación los tres primeros ordenamientos constituyen el fundamento elemental para la planeación, así como la posibilidad del Estado para dar a la propiedad privada las modalidades que fije el interés público.

Por lo que toca al artículo 28, no resulta de trascendencia significativa para nuestra investigación, empero, considero indispensable su análisis, habida cuenta que para muchos tratadistas este precepto debe ser estudiado en conjunto con los otros tres ordenamientos.

Atento a lo anterior, se iniciará con el estudio de cada uno de los preceptos antes invocados con el fin de obtenerse una mejor comprensión.

## **A).- ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.**

Como lo he referido a lo largo de este trabajo, el artículo 25 y 26 de la Ley Fundamental, representan el fundamento de la planeación y programación en nuestro país, ordenamientos que junto con los artículos 27 y 28 constitucionales fueron reformados a principios de la década de los ochentas, con el fin de crear la denominada Rectoría Económica del Estado.

Para el tratadista Juventino V. Castro<sup>81</sup>: "A partir de los primeros meses de 1983, se introdujeron cambios en los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales para establecer en esencia la rectoría del estado en materia económica y desarrollo nacionales, para garantizar que dicho desarrollo sea integral y se traduzca en fortalecimiento de la soberanía de la Nación y de su régimen democrático por medio del fomento del crecimiento de la soberanía de la nación y de su régimen democrático por medio del fomento del crecimiento económico y del empleo, y para propiciar una mas justa distribución del ingreso y la riqueza dentro del fenómeno nacional, entendiéndose que en tal forma se auspiciara el pleno ejercicio de la

---

<sup>81</sup> V. CASTRO. Juventino. Garantías y Amparo. 10ed. Porrua, México, 1998, Pág. 167.

libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales que protege la Constitución.”

En concreto el artículo 25 Constitucional encomienda al Estado la rectoría del desarrollo nacional, cuya misión consiste en lograr el fortalecimiento de la soberanía nacional, el fortalecimiento del sistema democrático y el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Lo anterior nos lleva la idea de que este precepto busca el desarrollo del país bajo un esquema de justicia social, en donde si bien es cierto que se busca el crecimiento económico, también se prevé la posibilidad de que este crecimiento tenga una tesitura social.

En su párrafo segundo este precepto establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución. Con lo anterior, se fijan las bases de la planeación en nuestro sistema jurídico, que en un primer sentido va dirigida al aspecto económico, sin embargo, el mismo ordenamiento precisa la posibilidad de que el mismo Estado se encargue de regular las actividades de interés general, que en el caso concreto de esta investigación, se traducen en la forma en como se planeará y

programara el crecimiento y desarrollo de los diferentes espacios urbanos de la Ciudad.

Ahora bien, la tarea encomendada por el Ordenamiento Supremo al Estado, se realizará a través de la participación del sector Público, Social y privado, dándole a esta rectoría estatal un enfoque de tipo democrático, sin embargo tratándose de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, corresponderá al sector público su regulación, mismos que estarán bajo su más estricto encargo.

Por lo que se refiere al cuarto párrafo de este artículo, se prevé que el sector social y privado sí podrán participar para el desarrollo de las áreas prioritarias del desarrollo nacional, así mismo se prevé que las empresas del sector social y privado de la economía se apoyarán e impulsarán, bajo las modalidades del interés público. Asimismo se facilitará la expansión de las empresas del sector social, y de igual forma se alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares a efecto de que se contribuya al desarrollo económico del país.

No cabe duda que a través de este precepto se da la base jurídica para la planeación en diversos sectores que aun cuando se refieren al aspecto económico conlleva esta tarea a otros aspectos que demande el interés público, como es el caso de nuestra

investigación, y que se aterriza por medio de diversas disposiciones secundarias a nivel federal y local, mismas que fueron estudiadas en el capítulo primero de este trabajo y a las cuales me remito.

#### **B).- ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.**

En este precepto constitucional se aterriza la ordenanza establecida en el numeral anterior organizándose un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural del país

De igual forma se precisa en el párrafo segundo que la planeación que para tal efecto se elabore en el sistema mexicano tendrá un carácter democrático a través de la participación de los sectores sociales, de los cuales se recogerán las diferentes aspiraciones y demandas de estos, cuestión que tal y como lo hemos referido resulta mas una aspiración que una realidad, habida cuenta de que en nuestro sistema jurídico no existen los medios eficaces para que esta ordenanza suprema se cumpla.

Este numeral de igual forma, estatuye la existencia de los programas de desarrollo que de la misma manera que los planes recogerán las aspiraciones de los sectores sociales. Asimismo se da

la ordenanza para la creación de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran los programas de la Administración Pública, aclarando que tal sujeción también involucra a los programas y planes del Gobierno de la Ciudad de México en su esfera de competencias y de acuerdo a la materia que se regule.

Respecto a su párrafo tercero nuestra carta magna en su numeral 26, se advierte que el ejecutivo será el encargado de diseñar los procedimientos de participación y consulta popular sobre el sistema de planeación, aspecto que como ya he referido en este trabajo no encuentra una clara reglamentación en las disposiciones secundarias, de nuestro sistema jurídico, sin embargo en este párrafo se maneja la vinculación de los gobiernos de las entidades federativas para que mediante convenios se concierten las acciones para la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo.

Para los efectos de esta investigación, este ordenamiento viene a dar forma a la planeación por medio de un plan nacional de desarrollo, del cual derivan una serie de planes en los diversos rubros como lo es el desarrollo urbano y del cual emanan en las entidades del país otros planes y programas que guardan coherencia con este instrumento. Siendo este artículo la base de la que se toma para la planeación y programación en la Ciudad de México.

### **C).- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.**

El artículo 27 de nuestra Ley Fundamental estatuye el derecho de propiedad a favor de los gobernados, sin embargo, dicho derecho en nuestro sistema jurídico reviste una serie de características que hacen especial su connotación habida cuenta de que nuestro constituyente dotó a la Carta Magna con un espíritu social, que distingue a nuestra Constitución de otras.

Para el doctrinario Juventino V. Castro<sup>82</sup>: " Bajo esta base los propios países pueden ser clasificados y alineados mediante la observación cuidadosa de su posición en relación con el derecho de propiedad les da una verdadera connotación ideológica, y una ubicación de su política económica."

Ahora bien, para los efectos de este trabajo, el estudio de este artículo, dará como resultado entender que el derecho de propiedad en nuestro sistema se encuentra supeditado al interés público.

Es pertinente señalar que el derecho de propiedad se encuentra garantizado por los tres primeros párrafos del artículo 27 Constitucional, sin embargo, jurídicamente también el artículo 14,

---

<sup>82</sup> *Ibidem*. Pág. 198

protege este derecho a través de la garantía de audiencia en contra de actos de la autoridad apartados del orden constitucional.

En tal circunstancia, el primer párrafo del artículo 27 establece " que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

Para la mayoría de la doctrina nuestro artículo 27 adopta una postura que tiende a la propiedad privada con función social, que tiene por objeto propiciar una distribución equitativa de la riqueza. En este contexto para Juventino V. Castro<sup>83</sup>. " En esta forma, el artículo 27 sustituye, el concepto jurídico de la propiedad la vieja tesis individualista del derecho subjetivo destinado únicamente a producir beneficios a su titular, por la doctrina de la propiedad como una función social que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación."

Tal y como lo advierte el primer párrafo de este artículo, la propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, tomando una postura ecléctica, en razón de que no se

---

<sup>83</sup> Ibidem. Pág. 199

adopta la posición liberal, consistente en que la propiedad es indispensable, pues resulta inherente al sujeto, ya que según esta teoría el primer acto libre y personal es un acto de propiedad. Tampoco se adopta la postura Marxista en donde se plantea la ruptura sobre el sistema de propiedad a efecto de evitar el acaparamiento de la riqueza en unas cuantas manos.

El artículo 27, estatuye una función social para la propiedad," obsérvese pues, que si bien el Constituyente —que finalmente acepto la sugestión de la iniciativa-, abandona el concepto liberal de la propiedad privada, y establece una función social de ella, de ninguna manera niega la propiedad privada, sino que inclusive la garantiza en el primer párrafo del artículo 27, sin que en ningún momento se asemeje este sistema- quizás mixto y no muy bien definido-, con los planteamientos marxistas, en la forma en que los hemos estudiado. La propiedad privada esta reconocida y tan solo se imponen modalidades a la misma, y se deja abierta la posibilidad de otras modalidades que en el futuro resulten necesarias para obtener una mejor distribución de la riqueza."<sup>84</sup>

Para el Constituyente de 1917, la nación es la propietaria de las tierras y aguas tal y como lo fue en su momento un rey, y solo

---

<sup>84</sup> V. Castro. *Ibidem*. Pág. 203

transmite el dominio directo a los particulares, teniendo la posibilidad de que la nación tenga en su poder aquello que le permita su desarrollo social. Lo anterior encuentra justificación en el hecho de que se trata de evitar acumulación de riqueza, provocando el crecimiento de un poder que pueda ser incontrolable, sin embargo, también se reconoce el derecho a la propiedad a efecto de que los particulares puedan satisfacer sus necesidades a través del uso exclusivo de bienes.

Para Luis Bazdresch<sup>65</sup>, " Estas ideas se aplican exclusivamente a la propiedad originaria de que habla el aludido apartado primero del artículo 27, y por tanto hay que entender que esa propiedad originaria es el derecho que la Nación ha tenido y tiene, por razón de su soberanía, de disponer inicialmente de las tierras y aguas que componen su territorio."

Ahora bien el derecho de propiedad privada, encuentra dos limitaciones derivadas de esa propiedad originaria que la Nación posee. En efecto por una parte se prevé en el párrafo segundo del ordenamiento en comento la expropiación por causas de utilidad pública, que no implica la nulidad del derecho de propiedad, sino mas bien es un recurso con que cuenta la Nación en casos de utilidad

---

<sup>65</sup> BASDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Curso Introductorio Actualizado. Ed. Trilce, México, 1992, Pág. 142.

publica, para que exista esta figura se requiere que la utilidad pública lo exija, y que medie indemnización.

Por lo que se refiere a la segunda limitante, esta consiste en lo estipulado en el tercer párrafo del artículo 27, mismo que advierte; que la Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, disposición que a la letra versa: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de

la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Tal y como lo advierte este ordenamiento, la Nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, siendo este apartado una de las bases fundamentales para la creación de los Programas Parciales, pues mediante esas modalidades, se puede limitar el uso de la propiedad, destinando un determinado uso de suelo permitido para la propiedad del particular.

Esta idea se refuerza con lo señalado por este precepto al destacar que se dictaran medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, planeando y regulando la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, circunstancia que da cobijo a la creación de los programas de desarrollo urbano y en particular los Programas Parciales.

En este sentido Juventino V. Castro<sup>66</sup> comenta: "A la fecha, sin embargo capta mas la atención la modalidad impuesta al uso de la

---

<sup>66</sup> Op. Cit. Pág. 207

propiedad, con motivo de las reformas constitucionales y reglamentarias para resolver el problema de los asentamientos humanos.

En efecto, la migración de importantes masas hacia las grandes urbes o simplemente a aquellas localidades en donde la supervivencia material presenta -aparente o efectivamente- mejores posibilidades, abandonando pequeñas localidades o las agrícolas, ha llegado a un punto tal que la reforma constitucional, creando una nueva modalidad a la propiedad privada, resulto obligada.

Pero dicha reforma tenia que respetar -y lo ha logrado- la libertad de transito, de fijación libre de la residencia, y de aprovechamiento y goce de la propiedad privada, Por ello tan solo limita el uso de la propiedad, y no su disponibilidad o disfrute, la reforma es importante y destacada, pero de ninguna manera ataca al derecho a la propiedad en si."

Coincido con la idea de este tratadista, pues efectivamente se limita el uso de la Propiedad, lo cual lleva a la idea de que el derecho de propiedad garantiza la utilidad exclusiva de los bienes, pero su uso podrá ser delimitado por la ley, como acontece con los Programas Parciales.

Ahora bien, la Suprema Corte, ha emitido jurisprudencia en el sentido de fijar en que consisten las modalidades a la propiedad privada, tal y como lo refleja el siguiente criterio:

**PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE.**

Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son, pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y el segundo, la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada

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

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Séptima Epoca. Tomo I, Parte SCJN. Tesis: 271 Página: 253. Tesis de Jurisprudencia.”

Este criterio de jurisprudencia da la idea de que los Programas Parciales al ser derivados de una facultad constitucional de imponer modalidades a la propiedad privada, tienen como fin último extinguir parcialmente los atributos del propietario, siendo este el fin último que busca tanto el legislador como la autoridad que aplica estos ordenamientos, lo que constituye de manera clara un acto de privación.

Ahora bien, en un principio se pronunciaron criterios jurisprudenciales en el sentido de que las modalidades a la propiedad privada solo podrán ser emitidas por el Congreso de la Unión, pues el artículo 27 le otorga esta facultad de manera exclusiva a la Nación, sin embargo, nuestro Máximo Tribunal, ha establecido criterios en los que se ha cambiado el criterio que en antaño se sostenía, aduciéndose en la actualidad que el artículo 27 constitucional no le

confiere esta facultad de manera expresa al Congreso de la Unión, así mismo que las legislaturas de los Estados pueden imponer modalidades a la propiedad privada dentro de su esfera de competencias, con la limitante de no vulnerar ninguna de las disposiciones constitucionales, lo anterior se refuerza con el siguiente criterio jurisprudencial.

**"PLANIFICACION DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE MODALIDADES A LA PROPIEDAD.**

Como el artículo 27 constitucional establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y como la regulación del derecho de propiedad está contenida en los códigos civiles federales y locales, es claro que de acuerdo con el texto constitucional, son los legisladores, ya federal, o ya locales, los que pueden imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, pues no puede decirse que el precepto constitucional a comento establezca jurisdicción federal para legislar en materia de propiedad privada en todo el territorio nacional, aun dentro del sujeto a la jurisdicción local. Pues las legislaturas locales pueden, en principio, establecer modalidades a la propiedad privada dentro de sus esferas de competencia, con la sola limitación de no violar ninguna disposición constitucional, ni federal cuando haya concurrencia de

competencias. Por lo demás, el sujetar la propiedad privada a limitaciones en cuanto al destino de las construcciones que pueden hacerse en ella, en relación con la distribución de zonas habitacionales, industriales, forestales, etc., son claramente modalidades que en principio pueden imponerse a la propiedad, aunque en cada caso concreto se necesite justificar la necesidad de las modalidades impuestas, que no deberán ser caprichosas ni arbitrarias. En conclusión, el legislador del Distrito Federal sí pudo imponer a la propiedad privada, en la ley de planificación, modalidades dictadas por el interés público.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Séptima Epoca. Volumen 35 Sexta Parte. Tesis: Página: 58. Tesis Aislada."

De manera reciente, se emitió un nuevo criterio en el que se establece que la Federación, los Estados, el Distrito Federal e incluso los Municipios, tienen facultad para establecer modalidades a la propiedad privada en forma concurrente dentro del ámbito de su competencia. Criterio que a mi consideración es pertinente transcribir:

**"DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. LA LEY EXPEDIDA POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 27**

## **CONSTITUCIONAL AL IMPONER MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA.**

De la interpretación relacionada de los artículos 27, párrafos primero y tercero, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G, y 122, apartado C, base primera, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, vigente cuando se expidió la ley reclamada, deriva que las facultades para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por parte de la nación, corresponden tanto a la Federación, como a los Estados, Municipios y al Distrito Federal, quienes deben ejercerlas en forma concurrente en el ámbito de sus respectivas competencias determinado por la propia Constitución. En consecuencia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, expedida por la Asamblea de Representantes de esa entidad, a través de la cual se legisla sobre usos y destinos del suelo como modalidades a la propiedad privada que dicta el interés público, no viola el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XI, Julio del 2000. Tesis: 2a. LVII/2000 Página: 158. Tesis Aislada."

En tal circunstancia los Programas Parciales, derivan de esa facultad establecida en el artículo 27 constitucional, y con la cual se establecen las modalidades a la propiedad privada, y que se

traducen en la posibilidad de extinguir parcialmente los atributos del propietario, constituyendo el fin ultimo de la autoridad que a la luz del derecho se convierte en un claro menoscabo en la esfera de derechos del particular.

#### **D).- ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL**

Hablar de este articulo nos lleva a la idea de que en nuestro sistema jurídico se encuentran prohibidos lo Monopolios, haciendo hincapié, que para el objeto de esta investigación considero que no existen disposiciones que de manera trascendente afecten la regulación de los Programas Parciales, sin embargo es pertinente hacer una somera descripción del contenido de este articulo, habida cuenta de que para la mayoría de la doctrina este precepto se estudia en conjunción con los otros tres ordenamientos a que ya he hecho referencia.

En tal circunstancia, este precepto nos habla de las seguridades de la libre concurrencia como algunos autores le denominan, consistentes en evitar que cualquier persona física o moral tenga la posibilidad a través de privilegios de efectuar una actividad que es nueva para los demás, evitando que los demás individuos puedan dedicarse a esta actividad. Lo anterior tiene como

**fin evitar que se acumule riqueza de manera indiscriminada en unas cuantas manos.**

**Considero que este precepto para el punto neurálgico de este trabajo no contiene una aportación relevante.**

### **3.4 SUPUESTOS ELEMENTALES DE LOS ACTOS DE GOBIERNO.**

Este tema nos lleva a efectuar el análisis de los elementos del acto administrativo como tal, en donde encontramos que la doctrina no guarda un criterio uniforme respecto a este tópico, toda vez que para algunos autores son siete los elementos fundamentales, sin embargo, para otros autores son solo cuatro los elementos.

Para el doctrinario Jorge Olivera Toro<sup>87</sup> son elementos del acto administrativo; el sujeto, voluntad, objeto, motivo, finalidad, forma y oportunidad o merito."

El tratadista Miguel Acosta Romero<sup>88</sup> advierte;" Un estudio de la forma como opera el acto administrativo nos lleva a considerar como elementos del mismo únicamente a; 1.- sujeto; 2.- la manifestación externa de la voluntad; 3 objeto y ; 4.- la forma.

La finalidad y el motivo, pudieran llegar a ser requisitos del acto, pero de ninguna manera consideramos que sean elementos constitutivos del mismo, la oportunidad no es ni elemento, ni requisito

---

<sup>87</sup> Op. Cit. Pág. 149.

<sup>88</sup> Op. Cit. (Teoría General.... primer curso) Pág. 637.

y el merito es una noción tan vaga e imprecisa, que no creemos que sea, ni llegue a ser elemento o requisito del acto administrativo .

Desde el punto de vista lógico-jurídico, entendemos por elemento de una cosa, o de un concepto, aquellas partes que la integran o que concurren a su formación; ejemplificando podemos decir que los elementos del agua son dos partes del hidrógeno y una de oxígeno, ellos estructuran al ser que se denomina agua; si el agua es caliente o fría, adquiere alguna coloración o se le destina para riego u otros usos, ellos serán cualidades o modalidades del ser (agua), pero no elementos del mismo. Por igual razón, los elementos del acto administrativo pueden tener modalidades que son las ya expresadas, pero no forman parte del concepto acto administrativo; ello no quiere decir que no se estudien; sino que habrían de analizarse bajo otro aspecto y no como elementos del concepto que nos ocupa.\*

El Maestro Gabino Fraga<sup>89</sup> comenta; " los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son; a) el sujeto, b) la voluntad, c) el objeto, d) el motivo; e) el fin y f) la forma,"

---

<sup>89</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 28 ed. Porrúa, México 1989. Pág. 267

Siguiendo esta pauta, el tratadista Roberto Báez Martínez<sup>90</sup> comenta: " el acto administrativo consta de los elementos siguientes: a) manifestación de la voluntad, b) objeto, c) Motivo, d) fin, e) forma."

No obstante la falta de consenso en este sentido, es menester estudiar todos los elementos precisados por estos tratadistas. De tal suerte que el sujeto del acto administrativo es la Administración Pública, siendo en específico el órgano que cuenta con la competencia para emitir este acto por disposición legal.

Para algunos autores existen dos sujetos; en primer lugar se tiene al "sujeto activo" que en este caso es el órgano administrativo creador del acto" y los sujetos pasivos; " son aquellos a quienes va dirigido o quienes se ejecuta el acto administrativo; y pueden ser entre otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal."<sup>91</sup>

Ahora bien la competencia de que goza el órgano de la administración puede ser delegada, siempre y cuando así lo disponga la ley.

---

<sup>90</sup> Op. Cit. Pág. 109.

<sup>91</sup> Acosta. Op. Cit. (Teoría General....primer curso.) Pág. 638.

Para Gabino Fraga<sup>92</sup>; "en primer termino la competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir, mientras que en el derecho privándola capacidad es la regla y la incapacidad la excepción en el derecho administrativo rige el principio inverso; es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso."

El objeto del acto, debe ser determinado o determinable, posible y licito en tal circunstancia la licitud implica que el acto sea permitido por la ley.

Para Acosta Romero<sup>93</sup>, el objeto se divide en;

"a).-Objeto directo o inmediato; es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extracción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo, y en la materia en que tiene competencia.

b).- El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad publica que tiene encomendada.

---

<sup>92</sup> Op. Cit. Pág. 267

<sup>93</sup> Op. Cit. (Teoría General... primer curso) Pág. 643.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

- 1.- Debe ser posible física y jurídicamente;
- 2.- Debe ser lícito
- 3.- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite."

Por lo que toca al motivo; este es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones. Para Gabino Fraga<sup>94</sup>; "íntimamente ligado con el concepto del motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que este último viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable.

Tanto el motivo como la motivación representan elementos que operan como garantías de la seguridad personal y real, pues como veremos más adelante, la ley constitucional los exige cuando el acto agravia a particulares."

Por lo que hace a la manifestación externa de la voluntad, esta debe ser exteriorizada por la autoridad volitiva del órgano de la

---

<sup>94</sup> Op. Cit. Pág. 270

**Administración Pública, y con lo cual se exteriorice objetivamente el acto.**

**De acuerdo a Miguel Acota Romero<sup>95</sup>; "la voluntad debe reunir determinados requisitos;**

- a).-Espontánea y libre.**
- b).-Dentro de las facultades del órgano.**
- c).-No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.**
- d).-Debe expresarse en los términos previstos en la ley."**

**Por lo que respecta a la forma, esta implica todos los requisitos de correcta exteriorización que la ley le confiere a efecto de materializar la voluntad del órgano de la administración pública.**

**En nuestro sistema jurídico, la forma del acto administrativo debe ser acorde a lo establecido en el artículo 16 Constitucional, consistente en que sea de forma escrita, de otra manera el acto administrativo carece de eficacia jurídica.**

**Ahora bien por lo que toca a la finalidad el acto administrativo debe perseguir el interés público, habida cuenta de que la administración pública debe ver por el interés social. Pudiese considerarse que este en un aspecto subjetivo del acto**

---

<sup>95</sup> Op. Cit. (Teoría General.... primer curso) Pág. 542.

administrativo, pues de otra manera se estaría en presencia de un desvío de poder por parte del órgano administrativo.

Por lo que respecta al merito debe entenderse por tal la oportunidad del mismo en la obtención del fin específico.

### **3.5 ACTOS DE GOBIERNO QUE VIOLAN LA CONSTITUCIÓN.**

He comentado a lo largo de este trabajo que los actos que provengan de la autoridad deberán de observar una serie de formalidades que son establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el ordenamiento supremo del cual deriva el sistema de legalidad en nuestro país, pues de lo contrario se estaría en presencia de un mandamiento emitido con arbitrariedad, al margen del Estado de Derecho. En este contexto de manera general se puede establecer que los actos de gobierno que no se cifian a los preceptos constitucionales y de las leyes reglamentarias de esta, son contrarios a derecho.

Lo anterior lleva a la idea, de que los actos de gobierno deben de observar lo previsto en dos ordenamientos, a saber, el artículo 14 y 16 Constitucionales, que prevén una serie de garantías en favor del gobernado, así como una serie de requisitos de observancia obligatoria para la autoridad, que de no contarse con ellos, se estaría en presencia de un claro desvío de poder del órgano emisor.

Tal y como lo establece el artículo 14 Constitucional; "Nadie puede ser privado de la vida ,de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los

tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

De esta primera parte del artículo en cita se derivan una serie de garantías individuales exigibles por el gobernado frente a la autoridad.

Para el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela<sup>96</sup>:" La garantía de audiencia en nuestro actual artículo 14 constitucional se integra según hemos afirmado, mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes, y que son: el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisión jurisdiccional ajustada a la leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio. Formándose la garantía de audiencia mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas; que posteriormente estudiaremos, es evidente que aquella es susceptible de contravenirse al violarse una sola, por lo que, merced a la íntima articulación que existe entre ellas, el gobernado encuentra en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional una verdadera y sólida

---

<sup>96</sup> Op. Cit. Pág. 537

protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho.”

Conuerdo con la idea de este connotado tratadista pues la garantía de audiencia que consagra el numeral antes invocado, se integra por una serie de subgarantías de observancia obligatoria para los gobernantes al momento de emitir actos dirigidos a los ciudadanos en relaciones de suprasubordinación.

Como se ha establecido en incisos anteriores esta garantía encuentra su aplicación frente a la vida, la libertad, la propiedad, la posesión (originaria o derivada) y los derechos del gobernado.

No es óbice señalar, que en el caso concreto de esta investigación y que se refiere a los Programas Parciales del Gobierno de la Ciudad de México, estos, son ordenamientos emitidos por un órgano legislativo, que en la especie se trata de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, siendo generales, abstractos y obligatorios para los gobernados, Por lo que asumen el carácter de leyes, desde el punto de vista formal y material. Los Programas Parciales del Gobierno de la Ciudad, entrañan, disposiciones que al ser aplicadas por las autoridades delegacionales y de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, constituyen un acto de privación, pues estos ordenamientos imponen modalidades a la propiedad

privada, determinando el tipo de uso de suelo, características de construcción etc, de los inmuebles de los gobernados que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del programa.

En este orden de ideas, la autoridad puede emitir un acto administrativo dirigido negando el uso de suelo que desee para su propiedad, porque el Programa Parcial lo prohíbe en esa zona, sin que se le haya dado la oportunidad de ofrecer pruebas y de que la autoridad lo escuche antes de que se le prive de este derecho.

Ante tal arbitrariedad, la garantía de audiencia encuentra aplicación extensiva en las leyes y reglamentos, toda vez que tanto el Poder Legislativo en el caso de leyes, como el Poder Ejecutivo tratándose de reglamentos tienen, la obligación de estatuir dentro de los ordenamientos que emitan medios de defensa eficaces, que cumplan con tal garantía, Lo que se refuerza a través de los siguientes criterios jurisprudenciales.

**"AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.**

La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda

obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Séptima Epoca. Tomo I, Parte SCJN. Tesis: 80 Página: 94. Tesis de Jurisprudencia."

**"AUDIENCIA, GARANTIA DE, FRENTE A LAS LEYES AUTOAPLICATIVAS.**

Este Tribunal en Pleno ha resuelto, en reiteradas ocasiones, que la autoridad legislativa está obligada, según el artículo 14 constitucional, a establecer en las leyes un procedimiento para que los particulares afectados puedan impugnar los actos de aplicación. Así se desprende de la jurisprudencia publicada en la página 333 de la Primera Parte del Informe de 1982, intitulada: "AUDIENCIA,

**GARANTIA DE OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES".** En la especie se reclaman los artículos 25, 26 y cuarto transitorio de la Ley Aduanera y 91, 92, 93 y segundo transitorio de su Reglamento, por su sola expedición, ordenamientos que, por ser autoaplicativos (en los preceptos que se reclaman), por sí mismos han afectado la esfera jurídica de la quejosa; pero de esto no debe desprenderse que antes de la expedición de la mencionada Ley y su Reglamento, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, respectivamente, debieron oír en defensa a la amparista, pues como claramente se dice en la jurisprudencia antes mencionada, las autoridades legislativas no están obligadas a llegar a ese extremo, además de que en el proceso de formación de las leyes y reglamentos no pueden intervenir los particulares. El artículo 14 constitucional obliga a la autoridad legislativa (incluyendo al Presidente de la República, quien al expedir reglamentos realiza actos materialmente legislativos) a establecer en las leyes un procedimiento para que los afectados impugnen los actos de las autoridades aplicadoras, y aun cuando se trate de una ley de aplicación automática, no es lógico ni jurídico decir que la autoridad legislativa debió oír, previamente a la expedición del ordenamiento respectivo, a los afectados, ya que tanto las leyes como los reglamentos son actos de soberanía del Estado, en cuya formación sólo interviene el poder público, conforme a lo dispuesto

por los artículos 71, 72, 73 y 89, fracción I, de la Constitución Federal.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación.  
Epoca: Séptima Epoca. Volumen 187-192 Primera Parte. Tesis:  
Página: 20. Tesis Aislada."

Para el Doctor Ignacio Burgoa<sup>97</sup>; " Congruente con las consideraciones anteriores formuladas, la misma Suprema Corte, en las tesis a que nos referimos, llega a la conclusión de que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia a favor de los particulares en los términos a que se ha hecho referencia con anterioridad, debe declararse inconstitucional. En otras palabras, toda ley que no instituya las dos formalidades procesales esenciales a que en otra ocasión anterior aludimos, es decir, la de defensa u oposición al potencial acto privativo y la probatoria, será evidentemente violatoria de las disposiciones constitucionales implicadas en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, la declaración de inconstitucionalidad de las leyes omisas de la garantía de audiencia puede hacerse por el Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo cuando no solo examine si las autoridades responsables ajustaron o no el acto de privación a la ley aplicable (legalidad), sino

---

<sup>97</sup> Ibidem, Pág 565

al constatar si esta implanta alguna oportunidad de defensa y de prueba en favor del afectado y si, por ende, el legislador acato la garantía de audiencia consignada en dicho precepto constitucional.”

En este orden de ideas, si los Programas Parciales no cuentan con un medio defensivo previo a través del cual el gobernado pueda proporcionar pruebas y oponerse al acto de privación, se contraviene a la Constitución por parte de estos. De igual forma el acto que emita la autoridad en aplicación de estos ordenamientos se encontrara viciado pues proviene de un ordenamiento de carácter general alejado de derecho, y por tal de igual forma será nulo, criterio que ha sido establecido por nuestro Máximo Tribunal a través de la siguiente tesis de jurisprudencia:

**“ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE.**

Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma

participes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Apéndice de 1995. **Epoca:** Séptima Epoca. **Tomo VI, ParteTCC. Tesis:** 565 **Página:** 376. **Tesis de Jurisprudencia.\***

Cabe aducir, que de igual forma, los actos emanados de la autoridad que se emitan en forma de procedimiento deben sujetarse a los lineamientos que en la ley se estatuyan, tratándose de nuestro tema en particular, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece un proceso a efecto de que posterior al acto de privación los ciudadanos puedan solicitar la modificación o cancelación de los Programas Parciales, sin embargo, dicho procedimiento carece de efectividad habida cuenta, de que en el artículo 26 se establece que dicho procedimiento será aplicable en los programas cuya vigencia sea menor a tres años, circunstancia que en practica no ocurre, pues los programas en la Ciudad de México, tienen una vigencia superior a este lapso, y con lo cual se entiende que no es posible combatir por estos medios a los instrumentos antes referidos.

Ahora bien, tal y como lo prevé el artículo 101 de la Ley de Desarrollo Urbano existe un recurso de inconformidad en contra de las resoluciones que se emitan en relación de los Programas Parciales, recursos que a todas luces resulta ineficaz, pues este tiene

aplicación después del acto de privación, razón por la cual considero que de igual forma es ineficaz frente a la garantía de audiencia estatuida en el numeral 14 Constitucional, habida cuenta de que tal garantía en materia procesal se satisface con una serie de etapas que le den forma al proceso previo a la privación. cuestiones sostenidas por el Poder Judicial de la federación a través de los siguientes criterios;

**"AUDIENCIA, GARANTIA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA.**

De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes;

la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Séptima Epoca. Volumen 115-120 Primera Parte. Tesis: Página: 15. "

**"AUDIENCIA. LA GARANTIA DE, COMPRENDE SOLO LOS RECURSOS PREVISTOS EN LA LEGISLACION CORRESPONDIENTE.**

La garantía de audiencia tutelada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional obliga a los tribunales a que en los juicios "cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento" y los tramiten "conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", exigencias que de ninguna manera puedan llevarse al grado de que tengan que declarar procedente un recurso que no esté previsto en la legislación correspondiente.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo VI Segunda Parte-1. Tesis: Página: 83. "

Por otra parte, los actos emanados de la autoridad cumplirá lo establecido en el artículo 16 del Ordenamiento Supremo, pues todo acto de molestia debe provenir de una autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, siendo el caso que los actos que emanen de las autoridades delegacionales y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en aplicación de los Programas Parciales emanaran de una autoridad investida por la ley con esas atribuciones, de igual forma se debe fundar y motivar el acto, conforme a lo establecido en los Programas Parciales y la Ley de Desarrollo Urbano.

Es importante apuntar que una cosa es el Programa Parcial, como un ordenamiento de carácter general que consagra una serie de disposiciones e hipótesis en materia de desarrollo urbano y otra cuestión es el acto que emita la autoridad dirigida al particular que puede ser a través de la excitación que efectue el gobernado ante la autoridad por medio de una solicitud de cancelación, cambio de uso de suelo o modificación al Programa Parcial; o a través del actuar oficioso de la autoridad en el caso de una multa, clausura, etc. Impuesta al gobernado con motivo de la aplicación de un Programa Parcial, habida cuenta que el Programa es la fuente de donde surgen las disposiciones, en tanto que los actos emitidos por la autoridad serán la forma de materializar y aplicar estas disposiciones.

Por lo anterior, tanto el Programa Parcial como el acto de autoridad de aplicación se ajustaran a los requisitos estatuidos tanto en el artículo 14 como en el 16 Constitucionales.

Los Programas Parciales, no cuentan con un medio de defensa eficaz del gobernado antes del acto de privación y por tal son inconstitucionales, sin embargo, el acto de aplicación como lo hemos referido al provenir de un ordenamiento inconstitucional resulta apartado del estado de derecho, máxime si este no contempla los requisitos del artículo 16 constitucional.

### **3.6 VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS PROGRAMAS PARCIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

A efecto de comenzar con la explicación de este inciso, es menester comentar la naturaleza jurídica de los Programas Parciales en la Ciudad de México, así como estudiar la forma en como son elaborados y el proceso por el cual son emitidos.

El Programa Parcial establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas menores contenidas en las delegaciones. Los Programas Parciales tienen un carácter especial derivado de ordenación cronológica anticipada de las condiciones particulares de algunas zonas o áreas de la ciudad y de algunos poblados en suelo de conservación.”

Tal y como lo precisa el ordenamiento antes referido los ordenamientos objeto de estudio de este trabajo, fijan los lineamientos del desarrollo urbano en porciones contenidas dentro de las Delegaciones Políticas de la Ciudad, estableciendo la forma en como ha de zonificarse en esa porción, y en general, los lineamientos a través de los cuales se le dará a ese espacio el aspecto urbano que se desee, fijando los usos de suelo permitidos en la zona, las dimensiones y medidas de las construcciones que han de edificarse,

cajones de estacionamiento permitidos, etc. Disposiciones que serán aplicadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal y las autoridades Delegacionales, en observancia de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ahora bien, a lo largo de este trabajo se ha precisado que la actual Ley de Desarrollo Urbano comenzó su vigencia en el año de 1996, señalando en su transitorio sexto que: "Los acuerdos que regulan las zonas especiales de desarrollo controlado, se incorporarán como Programas Parciales a los proyectos de los Programas Delegacionales que elabore la Secretaría, se someterán a la consulta pública prevista en el procedimiento de tramitación de los programas, confirmándose, modificándose o cancelándose, según sea el resultado de la referida consulta."

En observancia a lo anterior, la Ley de Desarrollo Urbano considera a los ZEDEC, como Programas Parciales, homogenizando a estos instrumentos, sin embargo, los Programas Parciales ¿ tienen la naturaleza de ser leyes o reglamentos?, a efecto de resolver esta interrogante, es menester hacer un análisis de lo que se entiende por una Ley y por un Reglamento.

Para muchos tratadistas la ley es la fuente primordial del derecho en nuestro sistema jurídico, la cual presenta una serie de características que le dan tal carácter y que hacen que se distingan de los reglamentos.

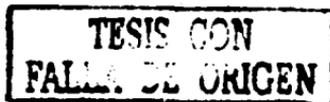
En este orden para el tratadista Manuel Ovilla Mandujano<sup>86</sup>: "La ley por ejemplo, es una serie de normas dictadas por el Poder Legislativo de carácter general, abstracta y sancionadora. La ley es la norma general establecida mediante el proceso legislativo y esta integrado por 2 elementos, material uno, formal el otro.

Siguiendo esta tesitura, el Doctor Jorge Alfredo Domínguez Martínez<sup>89</sup> comenta; ".Por ley podemos entender la regla de conducta creada por el órgano constitucional facultado para ello (Poder Legislativo) es impuesta como obligatoria por el poder público con un carácter general y en términos abstractos."

De acuerdo a estos autores, existen dos aspectos en una ley, a saber, el formal y el material. Desde el punto de vista formal, se considerará como tal aquella que sea emanada del órgano constitucionalmente investido de la facultad para elaborar ordenamientos legales, y que en nuestro sistema legal es Poder

<sup>86</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho. Ed. Duero, México, 7ª edición, Pág. 229

<sup>89</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. Derecho Civil. Ed. Porrúa, México 1996, Pág. 73.



**Legislativo, que en ámbito federal se representa a través del Congreso de la Unión, y en el ámbito local, en los Congresos de los Estados y en la Ciudad de México en la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal.**

**Al respecto Manuel Ovilla Mandujano<sup>100</sup>, advierte; "El elemento formal se refiere a la manera de ser expedida: emana del poder público y político, representado por el Agente encargado de formularla. En nuestro sistema jurídico le corresponde al Poder Legislativo la función legisladora de crear leyes."**

**Para Jorge Alfredo Domínguez Martínez; "Desde un punto de vista formal, la ley es de considerarse como la disposición emanada del órgano oficial que constitucionalmente tiene la encomienda, de elaborar los dispositivos legales. En nuestro medio es el poder legislativo."<sup>101</sup>**

**Por tal, serán leyes, los ordenamientos que emanen del Poder Legislativo y que establezcan los requisitos de formación que establece el orden constitucional federal o de cada Estado, es decir aquellas sean originadas a través del proceso legislativo, consistente**

---

<sup>100</sup> Op. Cit. (Teoría General...) Pág. 230

<sup>101</sup> Op. Cit. Pág. 74

en seis etapas, verbigracia; la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia.

El elemento material, de acuerdo a Manuel Ovilla Mandujano<sup>102</sup>; "lo encontramos en tres características de las normas: abstracta, general y obligatoria.

**Abstracta** porque se aplica a todos los casos que reúnen las condiciones previstas para su aplicación.

**General** porque se refiere a todas aquellas conductas que se encuentran bajo los preceptos jurídicos enunciados por ella, y

**Obligatoria** por que es coactiva, sancionadora."

En razón de lo anterior una ley es obligatoria, en virtud de que al ser emanada por el órgano legislativo, deberá ser observada por los destinatarios de esa ley, y ante la inobservancia de esta la propia ley establecerá normalmente la aplicación de una sanción, aun cuando esta circunstancia en algunas ocasiones no ocurra, sin que por ello se le de menor valor a la ley.

Por otra parte la ley es general, habida cuenta, de que esta será aplicada a todas las personas que encuadren en el supuesto establecido por esta, teniendo en cuenta que nuestra Constitución

---

<sup>102</sup> Op. Cit (Teoría General..) Pág. 229

general prohíbe la existencia de leyes privativas dirigidas a un individuo en particular. Finalmente la ley será abstracta pues será aplicada en un numero indeterminado de casos concretos, sin que por ello vea disminuida su obligatoriedad.

Ahora bien, los reglamentos obedecen a la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el ámbito federal, por tal estos se diferencian de las Leyes en cuanto a la forma y el órgano de que emanan, y la jerarquía que presentan frente a las leyes.

De esta manera, la emisión de reglamentos compete exclusivamente al Poder Ejecutivo, siendo materialmente parecidos a una ley en el sentido de que de igual forma serán generales, abstractos y obligatorios, sin embargo se contraponen a las leyes en cuanto al órgano que los elabora. Generalmente la ley guarda frente a un reglamento superioridad jerárquica, toda vez que estos viene a regular determinadas situaciones previstas en la ley y que por su complejidad la propia ley no puede abarcar, criterio sostenido por Nuestro Máximo Tribunal a través del siguiente Criterio de Jurisprudencia;

**"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.**

Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo II, Septiembre de 1995. Tesis: 2a./J. 47/95 Página: 293. Tesis de Jurisprudencia."

Por tanto para la mayor parte de la doctrina los reglamentos son actos administrativos en cuanto a que su promulgación proviene de un órgano de la Administración Pública.

No obstante lo anterior, en el caso de los Programas Parciales de la Ciudad de México, tal y como lo he apuntado a lo largo de este trabajo obedece a un proceso establecido en la Ley de Desarrollo

Urbano en sus artículos 23 y 24, mismo que me permito reproducir textualmente a efecto de resaltar su proceso de creación;

**"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 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:**

**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. "**

**\*Artículo 24.- 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. "

Tal y como advierten los dos numerales antes citados, los Programas Parciales surgen como un proyecto que inicia la Delegación o la Secretaria de Desarrollo Urbano, y que es turnada siempre al Jefe de Gobierno de la Ciudad, para que a su vez lo envíe como proyecto a la Asamblea Legislativa, como titular del Poder legislativo en la Ciudad, para que la apruebe o regrese al Jefe de Gobierno para su corrección, una vez aprobada por la Asamblea, lo regresará al Ejecutivo para su promulgación y Publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la

**Federación, iniciando su vigencia al día siguiente de su publicación en la Gaceta de la Ciudad.**

**Con lo anterior, es mas que claro que la elaboración de los Programas Parciales en estricto sentido no obedece a la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Ciudad, sino mas bien al proceso de elaboración de leyes ante el Poder Legislativo. Por tanto los Programas Parciales de la Ciudad materialmente se pueden considerar leyes toda vez que son generales, es decir, se aplica a todos los sujetos que se adecuen a las hipótesis establecidas en estos instrumentos, así mismo, son abstractos pues serán aplicables a todas las situaciones que encuadren dentro de sus hipótesis de manera indeterminada, sin que su obligatoriedad se vea mermada con esto, y por ultimo son obligatorios, pues su observancia no queda al arbitrio de los Ciudadanos, teniendo a la Secretaria de Desarrollo Urbano, como la entidad encargada de aplicarlos, medios coercitivos para su observancia.**

**Cabe aducir que estos ordenamientos no prevén sanción dentro de su cuerpo en caso de incumplimiento, empero la Ley de Desarrollo Urbano, establece una serie de sanciones en su artículo 95, en caso de violación a las disposiciones en materia de desarrollo urbano, dentro de las que se encuentran;**

- 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.**

Desde el punto de vista formal, los Programas Parciales también se pueden considerar leyes, pues la Asamblea Legislativa será la encargada de aprobar los proyectos de Programas que le envié el Jefe de Gobierno de la Ciudad, cumpliéndose con el proceso legislativo, pues se tiene la iniciativa, la aprobación, promulgación, publicación y entrada en vigor. Respecto a la discusión es de señalarse que la Ley de Desarrollo Urbano no es clara en cuanto a este rubro, sin embargo se deduce que si el proyecto es devuelto por la Asamblea al Jefe de Gobierno es porque de antemano existió una discusión en cuanto a su contenido.

No obstante lo anterior, es necesario precisar si los Programas Parciales tienen el carácter de Heteroaplicativos o Autoaplicativos,

en tal circunstancia es menester diferenciar estos dos conceptos para determinar la clasificación de los instrumentos objeto de este trabajo.

Para el tratadista Carlos Arrellano García<sup>103</sup>; "De esta manera cuando denominamos "autoaplicativas" a algunas leyes nos referimos a la circunstancia de que la ley produce efectos jurídicos frente a alguno de sus destinatarios, por si misma, sin requerir un acto intermedio de aplicación.

La norma jurídica contenida en una ley tiene una hipótesis de cuya realización depende que se produzcan consecuencias jurídicas. Respecto de las leyes autoaplicativas, al iniciarse la vigencia de las normas en ellas contenidas, se produce el fenómeno de que hay gobernados que inmediatamente derivan deberes jurídicos de tales normas o leyes."

Tal y como lo advierte este tratadista serán leyes autoaplicativas aquellas, que desde su entrada en vigor surten efectos en la esfera de garantías de los individuos que se encuentren en la hipótesis prevista por este ordenamiento.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

---

<sup>103</sup> ARELLANO GARCIA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México, 2001, Pág 124.

Ahora bien, las leyes heteroaplicativas se diferencian de las segundas en el sentido de que necesitan un acto de la autoridad dirigido al particular para que surtan sus efectos.

El maestro Carlos Arellano García<sup>104</sup> advierte: "A su vez se consideran leyes "heteroaplicativas" aquellas que, por si solas cuando se inicia su vigencia, no afectan la esfera jurídica de los gobernados, creando deberes a su cargo, o extinguiendo o transformando sus derechos, sino es menester la aplicación de la norma jurídica mediante un acto de aplicación posterior."

Por su parte, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación a sentado Jurisprudencia en el sentido de diferenciar entre una ley autoaplicativa y heteroaplicativa, diferenciación que se denota en el siguiente criterio:

**"LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS (DISTINCION BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACION INCONDICIONADA).**

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para distinguir las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, conviene acudir al concepto de individualización

---

<sup>104</sup> Idem.

incondicionada de las mismas, consubstancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, generan perjuicio al gobernado desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional e incluso comprende el acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio, de un acto diverso que condicione su

aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

**Instancia:** Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo III, Abril de 1996. Tesis: 2a. XIX/96 Página: 206."

Es posible señalar que los Programas Parciales son heteroaplicativos, ya que será necesario la existencia de un acto de aplicación para que surta efectos tal ordenamiento, siendo el caso la solicitud que efectue un particular ante las autoridades delegacionales, impetrando la autorización de cambio de uso de suelo de su propiedad.

Atento a lo anterior y toda vez que los Programas Parciales toman el carácter de leyes desde el punto de vista formal y material, estos deben observar como ordenamientos que se aplican a los ciudadanos respeto a las garantías individuales establecidas en la Ley Fundamental.

Una de las garantías que deben observar dichos ordenamientos consiste en la garantía de audiencia prevista en el

artículo 14 de la Constitución, consistente en establecer medios de defensa eficaces dentro de estos ordenamientos que le den la oportunidad a los gobernados de ser escuchados y ofrecer probanzas antes de ser privados del derecho de destinar a sus propiedades el uso de suelo o medidas a sus construcciones que mas les convengan, esta obligación como ya la he precisado, se establece frente al Poder Legislativo, el cual tiene la obligación de estatuir tales medios de defensa a efecto de no violar la mencionada garantía.

Este criterio ha sido sostenido por nuestro Máximo Tribunal en múltiples criterios jurisprudenciales, aduciéndose en cada uno de ellos que las autoridades legislativas están obligadas a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oigan a los interesados y se les de la oportunidad de defenderse en los casos en que resulten afectados con esos ordenamientos. Esta obligación se materializa con el establecimiento de procedimientos que permitan cumplir con la garantía del debido procedimiento y que en el inciso siguiente de esta investigación se estudiara, Sin embargo, tales criterios jurisprudenciales dentro del que destaca el criterio visible en el Apéndice 1917-1988, primera parte, pleno, tesis 19, Pág. 41. y en el cual advierte que esta obligación no debe ampliarse hasta el sentido de que los órganos legislativos estén obligados a escuchar a los posibles afectados antes de que este se expida, ya que resulta

mas que difícil saber cuales son todas las personas que se puedan ver afectadas con el ordenamiento que se emita, así mismo la facultad de emitir leyes corresponde de manera exclusiva a Poder Legislativo.

Ahora bien, la Ley de Desarrollo Urbano en su artículo 20 precisa el contenido de los Programas Parciales, numeral que a la letra advierte;

**\*ARTICULO 20.-** Los programas parciales contendrán:

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

II.- **La imagen objetivo;**

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

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

V.- **Los polígonos de actuación, en su caso;**

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

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

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

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

IX.- Los proyectos urbanos específicos, en su caso;

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

XI.- La información gráfica."

Tal y como se puede observar, no se establece algún medio de defensa a favor de los gobernados previo al acto de privación, violando lo establecido en la garantía de audiencia del artículo 14 Constitucional.

Cabe aducir que la Ley de Desarrollo Urbano precisa en su artículo 101, que el gobernado con motivo de las resoluciones dictadas con motivo de los Programas Parciales podrán acudir a impugnar tales resoluciones por medio del recurso de inconformidad

o acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

Desde mi particular punto de vista considero que la garantía de audiencia a favor de los Ciudadanos de la Capital del país no se colma con el establecimiento de este supuesto medio de defensa, habida cuenta de que por una parte, si bien es cierto que nuestra Suprema Corte de Justicia ha establecido criterios en el sentido de que lo natural es que cada ordenamiento establezca un proceso defensivo para que el gobernado pueda ser escuchado y ofrezca probanzas, en las hipótesis en que un ordenamiento tenga relación directa con otro que si establezca medios de defensa, es suficiente para considerar que el ordenamiento omiso en su deber de estatuir la garantía de audiencia, se considere constitucional, criterio establecido en la siguiente tesis de jurisprudencia:

**“AUDIENCIA, GARANTIA DE. EN DISPOSICIONES QUE SE RELACIONAN DIRECTAMENTE, BASTA CON QUE UNA DE ELLAS LA CONTENGA (PARTICIPACION DE UTILIDADES).**

Si bien, en principio, cada ordenamiento debe prever para el destinatario de la norma cómo satisfacer la garantía de audiencia, en los casos en que una disposición se relaciona directamente con otra que sí cumple con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, basta

lo que en esta última se establezca para que pueda estimarse constitucional el precepto que con ella se relaciona, sin que para ello sea necesario que los preceptos que guarden relación se refieran a la misma materia del ordenamiento cuya constitucionalidad se encuentra sujeta a debate; es decir, que ambos sean laborales, penales, civiles o administrativos, sino que lo que se requiere es que las disposiciones relativas tengan íntima vinculación de manera que, aunque no pertenezcan al mismo cuerpo de leyes, para poder hacer efectiva una disposición deba acudir necesariamente a la otra y, por ello, también en este supuesto basta que uno de los cuerpos legales contenga la garantía que establece el artículo 14 constitucional para que no se estime violatoria de la garantía de audiencia la otra ley. En consecuencia, aun cuando se considera que la naturaleza de la participación de utilidades es laboral porque la regulan substancialmente disposiciones de derecho laboral, para determinar el monto de las utilidades gravables se debe atender a lo dispuesto en la Ley del Impuesto sobre la Renta en términos de los artículos 120 y 121 de la Ley Federal del Trabajo, así como el artículo 2o. del Reglamento de los Artículos 121 y 122 de la Ley invocada, de manera tal que cualquier modificación a la renta gravable deberá efectuarse mediante el procedimiento que señalan las leyes fiscales, y si el artículo 83 del Código Fiscal de la Federación da intervención a los causantes en el procedimiento que siguen las autoridades fiscales durante la revisión de las declaraciones que presentan, es

claro que sí se cumple con el requisito constitucional de audiencia, máxime si se parte del supuesto de que se tiende a determinar un crédito fiscal y que la garantía de audiencia se puede satisfacer mediante el otorgamiento de recurso o medio de defensa posteriores al fincamiento de dicho crédito, conforme al criterio sustentado por el Tribunal Pleno.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Séptima Epoca. Volumen 205-216 Primera Parte. Tesis: Página: 22. Tesis Aislada."

Por otra parte, también es cierto el hecho de que aun cuando se establezcan supuestos medios defensivos, estos son posteriores al acto de privación dejando sin oportunidad al gobernado de expresar su inconformidad sobre la prohibición de dar el uso que desee al inmueble del que es propietario, ahora bien no es óbice manifestar que el supuesto recurso que se preceptúa en el dispositivo sustantivo en comento, en nada beneficia al Ciudadano, pues este al acudir ante la propia secretaria o el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encontrara que en la resolución que emitan estas dos autoridades los actos de privación que se encuentren fundados en los Programas Parciales siempre serán apegados a derecho, pues el ordenamiento así lo preceptúa, siendo el problema de fondo del asunto, que al Ciudadano se le aplique un acto de autoridad basado en un ordenamiento que es

**arbitrario al no permitir a este ser escuchado en su defensa y aportar las pruebas que estimare necesarias para evitar la arbitrariedad de la que es objeto.**

**Como lo he señalado, este supuesto medio defensivo que no se encuentra estatuido en el propio Programa Parcial, encuentra otro problema, consistente en que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal fue expedida en el año de 1997, en tanto que la mayor parte de los Programas Parciales vigentes fueron emitidos antes de este año, ya que los ZEDEC se absorbieron por esta ley, dotándoles del nombre de Programas Parciales, encontrando que los gobernados en fechas posteriores a la existencia de la Ley de Desarrollo Urbano como hoy, no contaban con ningún medio defensivo.**

**La Suprema Corte como la doctrina ha precisado que a efecto de que se cumpla con la garantía de audiencia del artículo 14 Constitucional, se debe estatuir un medio defensivo antes del acto privativo en el ordenamiento legal, sin embargo la Suprema Corte ha establecido criterios en el sentido de que esta exigencia encuentra excepciones dentro de la que se ubica la materia tributaria, pues de acuerdo a nuestro Primer Tribunal, en esa materia el Estado no está obligado a estatuir medios defensivos previos al acto de privación, toda vez que al hacerlo se vería afectado el orden institucional y constitucional al no contarse con recursos monetarios para su**

existencia, razón por la cual se considera colmada la garantía de audiencia con los medios defensivos que se establecen en los cuerpos normativos posteriores al acto de privación. Este criterio se encuentra reflejado en la siguiente tesis de Jurisprudencia:

**“GARANTIA DE AUDIENCIA A LA, EN MATERIA FISCAL.**

“Si bien es verdad que el Poder Legislativo está obligado según el artículo 14 constitucional, a establecer en las leyes el procedimiento adecuado para oír a los interesados y darles oportunidad de defenderse, también es cierto que la propia Corte ha establecido excepciones a ese criterio, entre las que se encuentran las leyes fiscales federales, respecto de las cuales debe observarse el régimen establecido por el Código Fiscal de la Federación. En efecto como el fisco se encarga de cobrar los impuestos determinados por las leyes, para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, es evidente que dicho cobro tiene que hacerse mediante actos ejecutivos y unilaterales, que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior a solicitud de los afectados, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa, porque de esa manera podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecieran por la falta de los elementos económicos necesarios para su subsistencia. Por tanto, en materia

tributaria no rige la garantía de audiencia previa, al grado de que el legislador tenga que establecerla en las leyes impositivas.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación.  
Epoca: Sexta Epoca. Volumen CV, Primera Parte. Tesis: Página: 85.  
Tesis Aislada."

Considero, que en el caso de los Programas Parciales no opera esta excepción, ya que no existe criterio emitido por Nuestro Máximo Tribunal en tal sentido, así mismo, tal y como lo he referido en líneas anteriores, el hecho de no proporcionar al gobernado un medio defensivo previo al acto de privación, lo deja en estado de indefensión, pues la autoridad aplicará lo estatuido en dicho programa, sin que el ciudadano pueda invalidar por un medio legal idóneo tal circunstancia. Asimismo, no existe razón alguna por la que no pueda ser oído el ciudadano antes del acto de privación, ya que aun cuando el artículo 27 de la Ley Suprema estatuya que la Nación podrá en todo tiempo imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés publico, La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios en el sentido de que el interés publico no es óbice para no observar la garantía de audiencia, criterio que textualmente se reproduce;

**"AUDIENCIA, GARANTIA DE. INTERES PUBLICO. NO AUTORIZA SU INCUMPLIMIENTO.**

Que una ley sea de interés público por la materia que reglamente, no implica que constitucionalmente se autorice al no cumplimiento de la garantía de audiencia, puesto que la mayoría de las leyes pueden ser consideradas de interés público, así las penales, las administrativas, las impositivas, etc. La limitación de la garantía de audiencia en tal sentido no se encuentra permitida constitucionalmente, ni tampoco la Suprema Corte de Justicia así lo ha interpretado.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación.  
Epoca: Séptima Epoca. Volumen 103-108 Primera Parte. Tesis:  
Página: 75..

Por otra parte, los Programas Parciales al ser materializados en el acto administrativo de aplicación de las autoridades Delegacionales y de la Secretaria de Desarrollo Urbano, constituyen un menoscabo o detrimento en la esfera de derechos del Ciudadano, siendo el fin ultimo que persiguen en sus objetivos tanto el Programa Parcial, como la autoridad, siendo su medio de materialización. En tal circunstancia, no se esta en la hipótesis de un ordenamiento que prevea hipótesis transitorias o de efectos pasajeros como medio para la obtención de otro fin, sino que se priva al gobernado de destinar a

su propiedad el uso de suelo o dimensiones que mas le convenga sin que previamente se le escuche.

A lo largo de la década de los noventas se crearon la mayor parte de los actuales Programas Parciales, conocidos hasta ese entonces como ZEDEC, encontrando en su integración una serie de vicios de inconstitucionalidad como lo es la ausencia de medios defensivos previos al acto de privación, sin embargo otro aspecto que llama la atención es la arbitrariedad y la desviación de poder con que en su momento se condujo el legislativo al momento de emitir estos ordenamientos, toda vez que en programas como; el Programa Parcial Florida de la Delegación Álvaro Obregón; Programa Parcial Bosques de las Lomas, Lomas de Chapultepec, Lomas Altas, Real de las Lomas, Lomas Reforma y Plan de Barrancas de la Delegación Miguel Hidalgo, se establecen en sus transitorios disposiciones consistentes en que durante la vigencia del programa no se autorizaran modificaciones ni inconformidades. En tal circunstancia y a efecto de ejemplificación se reproduce lo establecido en el transitorio Tercero del Programa Parcial de la Colonia Lomas de Chapultepec que a la letra versa;

**\*TERCERO.-** La vigencia del presente Acuerdo será de 20 años, a partir de la fecha de su inscripción en el Registro del Plan (Programa) Director. Durante éste tiempo, **no se autorizarán Modificaciones ni**

**Inconformidades a dicho Programa.** Al término de este plazo corresponderá a la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, su evaluación y su revisión; en caso de no realizarse ésta revisión Programa de la ZEDEC "Colonia Lomas de Chapultepec" continuará vigente."

Por su parte el Programa Parcial Florida, precisa en su transitorio Cuarto;

"CUARTO; La vigencia del presente acuerdo será de 15 años a partir de la fecha de su inscripción en el registro del plan ( Programa) director, **durante este tiempo, no se autorizaran modificaciones, ni inconformidades a dicho programa.**

Al termino de este plazo corresponde a la Dirección general de reordenación Urbana y protección Ecológica y a la asociación de residentes su evaluación y su revisión en caso de no realizarse esta revisión, el programa de la ZEDEC, continuara vigente."

Como se puede observar con estas disposiciones a todas luces arbitrarias y contrarias al orden constitucional, el Ciudadano aparentemente no tiene mas opción que esperar a que concluya el plazo de vigencia del programa parcial. Toda vez que no solo se le privo de su derecho de destinar a su bien del uso de suelo que pretendía, sino que también no se le dio el derecho de ser oído y

**vencido en juicio antes de ser privado, colmándose tal arbitrariedad con el hecho de prohibir al ciudadano inconformarse.**

### **3.6.1 LOS PROGRAMAS PARCIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.**

La garantía de audiencia estatuida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que el gobernado sea oído y vencido en juicio antes de ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos.

En esta garantía se establecen una serie de subgarantías que han sido explicadas en incisos anteriores, sin embargo es de apuntar que para algunos tratadistas se esta en presencia de la garantía de formalidades esenciales del procedimiento, en este sentido el tratadista Juan Alberto Carvajal<sup>105</sup> apunta: "Estamos en presencia de la garantía de las formalidades esenciales del procedimiento, de donde se desprende que son esas mismas formalidades. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, y no sin razón, que las formalidades esenciales del procedimiento se refieren a la garantía de audiencia, intrínsecamente, es decir, a ser oído y vencido en juicio, con todos los arreglos que la ley le permita, ya sea en un procedimiento contencioso administrativo o bien, en un procedimiento administrativo; sea cual fuere la naturaleza de que se trate, se debe seguir dos pasos: primero,

---

<sup>105</sup> CARVAJAL, Juan Alberto. Estudios Constitucionales. Ed. Porrua, México, 2000, Pág. 100



aplicar la ley según la cual esta regulado dicho procedimiento y segundo, que se debe poder defender el sujeto, con todas las pruebas que haya menester ofrecer y recibir, para entonces sí, ser oído y vencido en juicio, o resultar vencedor, conforme a todo el proceso de que trate."

Ahora bien, los Programas Parciales del Gobierno de la Ciudad de México, no establecen medios defensivos previos al acto de privación para que el gobernado este en aptitud de ser oído y vencido, no cumpliéndose las formalidades esenciales del procedimiento, el cual deberá cumplir con los lineamientos que le permitan ser eficaz.

En tal circunstancia, es menester abordar el tema consistente en el significado de tal procedimiento, y como se puede considerar que los Programas Parciales lo puedan colmar .

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que la garantía de audiencia establece como obligación a las autoridades, que el juicio se siga conforme a las formalidades esenciales del procedimiento, siendo esto lo que permite al sistema jurídico tener la seguridad de que el gobernado goza de una adecuada defensa antes del acto de privación, la cual se integra de la debida notificación al ciudadano, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, la

posibilidad de alegar y por supuesto la emisión de la sentencia correspondiente. Siendo lo anterior sostenido a través del siguiente criterio de jurisprudencia que a letra versa:

**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

**Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Número 53, Mayo de 1992. Tesis: P. LV/92 Página: 34.**

**Los Programas Parciales a efecto cumplir con la garantía de audiencia debieron de haber sido dotados de un procedimiento previo al acto de privación, que cumpla con las etapas explicadas con anterioridad. Sin embargo esta circunstancia no acontece.**

**CAPITULO IV.**  
**PROPUESTAS PARA MEJORAR LOS PROGRAMAS**  
**PARCIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

**4.1 ORIGEN Y OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS**  
**PARCIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

Con el fin de analizar el origen y los objetivos de los Programas Parciales en la Ciudad de México, es importante precisar que en la actualidad no existen estudios especializados sobre este tópico, lo que hace compleja la tarea de desentrañar el objetivo de este tema.

Hablar del origen de los Programas Parciales, nos lleva a la idea misma de recordar a los numerales constitucionales que dan vida a esta actividad estatal en este rubro, es decir conduce a recordar el alcance de los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución General de la Republica, al regular la actividad planificadora del Estado, así como la asignación a la propiedad privada de las modalidades que dicte el interés publico.

En tal circunstancia, derivado de estos numerales, en la Ciudad de México se estableció un sistema de planeación en materia urbana, el cual en nuestros días encuentra dos vertientes respecto a los Programas Parciales, pues por una parte se tienen a los programas creados antes de 1996 y que recibían el nombre de ZEDEC, los cuales al momento de su creación se encontraban regulados por la Ley de Desarrollo Urbano de 1976, misma que señalaba dentro del Sistema de Planeación del Desarrollo Urbano de la Ciudad al Plan Director, que a su vez se integraba en un principio por un Programa General de Desarrollo Urbano (teniendo como última versión la del año de 1987), Programas Parciales Delegacionales, entre otros ordenamientos dentro de los que se derivan las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC).

La Planeación del Desarrollo Urbano de la Ciudad en esta época, responde al crecimiento irracional de la Ciudad de México producto de la falta de dispositivos legales eficientes que permitieran un crecimiento ordenado de la Ciudad desde principios del siglo XX.

Asimismo, la migración hacia la Ciudad de México de población proveniente del interior de la República, el centralismo excesivo en nuestra economía y la mala distribución de la riqueza

provocaron entre otras cosas el crecimiento sin control de la capital de país.

**En la medida que en la década de los ochentas y noventas, se desarrolló la mancha urbana, se comenzaron a invadir reservas ecológicas, asimismo se inicio la transformación de la apariencia de zonas que por su valor histórico, cultural y social son de importancia para la Ciudad.**

**Por esta razón el Programa General del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 1987, estableció dentro de sus objetivos; "Establecer los usos, reservas y destinos del suelo en zonas en que se encuentran dentro de su perímetro, para lograr el equilibrio ecológico y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los asentamientos, y controlar el crecimiento poblacional en las zonas donde se ubiquen, buscando limitarlos en cuanto al crecimiento para regular las actuales tendencias de conurbación de las zonas colindantes con el área urbana de la Ciudad de México, así como controlar su crecimiento poblacional, buscando limitarlo exclusivamente al crecimiento natural para regular las actuales tendencias de conservación de las áreas verdes enclavadas en zona urbana."**

**Es importante puntualizar que cada Programa Parcial, tanto los creados antes de 1996, como los creados con posterioridad a este año, precisan objetivos diferentes, pues en estos instrumentos se establecen las condiciones particulares de cada área. En tal circunstancia para algunos Programas Parciales (antes ZEDEC) como el de la colonia Bosques de las Lomas; "Las razones de beneficio social que motivan este acuerdo son principalmente establecer el mejoramiento y el marco normativo de la zona, mediante la realización de acciones concertadas entre los diferentes grupos existentes en el fraccionamiento Bosques de las Lomas, mejorando con ello las condiciones de vida de la población de esa zona y de las circunvecinas, distribuir equitativamente los beneficios y cargas del proceso de desarrollo urbano.. Evitar que se edifiquen o amplíen construcciones sin garantía de seguridad para sus usuarios y el cumplimiento de normas específicas que aseguren una adecuada mezcla de usos de suelo."**

**Por su parte el Programa Parcial (antes ZEDEC) Ampliación; Emiliano Zapata comenta; "Que son acciones de gran importancia en la planeación urbana de la mencionada zona la regeneración y mejoramiento de las áreas que no cuentan con todos los servicios; la conservación de reservas para el futuro crecimiento poblacional; y la determinación de la áreas que por sus características forestales,**

requieren ser conservadas delimitando el área y actualizando la zonificación secundaria de aprovechamiento habitacional.

Que de acuerdo con los estudios técnicos realizados por la Dirección General de Reordenación Urbana y protección Ecológica, la Delegación Iztapalapa y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, los asentamientos citados presentan características especiales para el desarrollo de usos y la preservación de áreas arboladas, así como para la construcción de vivienda unifamiliar y la instalación de equipamiento y servicios básicos."

Como se puede observar, cada programa establece diferentes objetivos para el área de aplicación para el que fueron creados, sin embargo se presentan como constantes la fijación de un uso de suelo acorde con las características de la zona y su población residente.

Sin embargo, los Programas Parciales, generalmente buscan dentro de su esfera la protección de áreas que por su contenido ecológico, histórico, urbano o cultural puedan verse afectadas por el

**crecimiento de la mancha urbana, con el fin de elevar el bienestar histórico de sus habitantes.**

**De esta manera el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000, precisa dentro de sus objetivos; " Para evitar el crecimiento de la mancha urbana sobre las áreas de conservación ecológica y lograr un uso mas racional del suelo y la infraestructura existente esté subutilizada, como es el caso de las delegaciones centrales y en aquellas otras donde hay una irracional subocupación de suelo. Se trata de densificar sin congestionar, para lo cual son necesarias soluciones que cuenten con los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y fiscales para dar fluidez a las vialidades y resolver problemas de estacionamiento."**

**Cuando se crea la Ley de Desarrollo Urbano de 1996, el sistema de planeación se transformo dando lugar al Programa General de Desarrollo Urbano, Programas Delegacionales y los Programas Parciales. De esta forma el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece como su objetivo principal; " mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural del Distrito Federal, en el marco de una integración nacional y regional armónica y equilibrada, mediante la planeación del**

**desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, y la creación de las acciones temporales y especiales que lo conforman."**

**Como se puede constatar a través de la lectura del objetivo del programa, se busca nuevamente el bienestar de la población, por medio de la planeación urbana y el ordenamiento territorial.**

**El ordenamiento territorial; es el que efectúan los Programas Parciales por medio de las diferentes normatividades que apliquen de acuerdo a la zona en que tenga aplicación el programa, teniendo como objetivo preservar y utilizar adecuadamente las áreas y recursos naturales, frenar el despoblamiento, y la conservación patrimonial.<sup>106</sup>**

**Siguiendo este contexto el Programa Parcial Santa María Nativitas, advierte que estos instrumentos;" son el instrumento de planeación a través del cual se ordena el territorio, apoyándose en la incorporación de la opinión de la comunidad, expresada durante los talleres de planeación participativa y el proceso de consulta pública, contribuyendo a la determinación de la problemática, a la definición**

---

<sup>106</sup> Programa Parcial Santa María Nativitas. Pág. 4

de las prioridades de atención y al planteamiento de propuestas y programas, con base en los cuales, las autoridades correspondientes podrán alcanzar los objetivos que emanan el Programa General, y que se aterrizan a través de los programas Parciales, logrando de esta forma su objetivo principal, es decir mejorar el nivel y calidad de vida de la población."

Con lo anterior, se puede advertir que tanto los Programas Parciales anteriores a la ley de 1996, como los actuales; tienen como un objetivo aparente mejorar el nivel y calidad de vida de la población en aras de cumplir con los fines de la planeación urbana en la Ciudad, pero en el fondo su objetivo consiste en determinar el tipo de uso de suelo para una región concreta, imponiendo una modalidad a la propiedad privada, estableciendo normas para regular el ordenamiento territorial, buscando la protección ecológica, cultural o patrimonial o de su aspecto urbano de diversas áreas en donde encuentre su aplicación a la luz del interés público.

Lo anterior, será logrado por medio de una normatividad que contienen estos instrumentos en donde se establece el uso de suelo permitido en la zona de aplicación, así como las dimensiones de las construcciones y la altura de los usos permitidos. Por otra parte se

**establecen normas que detallan características especiales en las construcciones, y prohibiciones relativas al aspecto urbano de los inmuebles.**

**Atento a lo anterior, resulta conveniente proponer que los Programas Parciales son; ordenamientos jurídicos de carácter general, abstractos y coercitivos. Aprobados de manera exclusiva por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Instrumentos integrantes del sistema de planeación urbana de la Ciudad de México, cuyo objetivo es regular el ordenamiento territorial en áreas específicas dentro de las delegaciones políticas, fijando usos de suelo permitidos acordes con las características de la zona y su población residente, imponiendo modalidades a la propiedad privada, buscando la protección ecológica, cultural, patrimonial o de su aspecto urbano de las diversas áreas en donde encuentre su aplicación este instrumento jurídico.**

#### **4.2 REFORMA A LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.**

He precisado de manera exhaustiva que la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, es el instrumento jurídico encargado de regular la elaboración, revisión, modificación, cancelación, contenido y alcance de los Programas Parciales, sin embargo, desde mi particular punto de vista deben ser reformados algunos aspectos de este dispositivo con el fin de permitir que los Programas se encuentren acordes al régimen legal y constitucional.

Una de las reformas que se proponen consiste en cambiar el texto del artículo 25 de la Ley, el cual precisa que la revisión de los programas se hará cada tres años, excepto aquellos cuya vigencia sea superior. La reforma propuesta consiste en que su revisión se pueda efectuar en cualquier momento, sin exceptuar programa alguno por su vigencia, toda vez que si el objetivo de un Programa Parcial, consiste en regular el ordenamiento territorial en el Distrito Federal protegiendo determinadas zonas, la movilidad social puede rebasar lo establecido en este, en un tiempo menor al señalado por el actual numeral.

Siguiendo esta tesis, se propone la reforma del artículo 26 de la Ley de Desarrollo Urbano, ordenamiento encargado de regular el procedimiento de modificación y cancelación de los Programas Parciales, así como los entes encargados de proponerlos. Desde mi punto de vista considero apropiado el mencionado procedimiento y la forma de iniciar un Programa Parcial, empero, la fracción cuarta de este numeral debe ser suprimida, pues de manera arbitraria establece que los programas cuya vigencia sea superior a tres años no se les aplica el procedimiento que estatuye el precepto, evitando que el ciudadano pueda buscar la modificación o cancelación del programa.

Aunado a lo anterior es de resaltarse que como se ha precisado la mayor parte de los Programas Parciales, tienen una vigencia superior a este plazo, en tal circunstancia considero conveniente suplir su contenido; y en su lugar aclarar que el procedimiento previsto en las tres primeras fracciones del artículo 26, opera en todos los Programas Parciales vigentes, sin distinción del tipo de suelo. Esto con el fin de que el ciudadano que crea que el Programa Parcial no cumple con los fines para los que se creó se le de la oportunidad de solicitar la modificación y cancelación, sin que de manera injusta se le conculque su derecho de solicitarlo.

Otra de las reformas significativas se efectuaría en el artículo 20 del ordenamiento en cita, mismo que precisa el contenido de los Programas Parciales. La reforma propuesta consiste en establecer dentro de su cabidad el objetivo concreto para el que se creo y aplica en esa zona, pues si bien es cierto que en la practica los Programas Parciales, señalan que se busca la protección ecológica, patrimonial, así como el bienestar de los habitantes del lugar, también es cierto que en ellos no se establece de manera clara y concreta los fines y objetivos que persigue. Con esto cualquier ciudadano que consulte un Programa Parcial sabrá la causa por la que se aplica, y la intención de la autoridad en dicho programa, en términos claros, sin que se empleen vocablos técnicos, tal y como adolece en la actualidad.

Otra de las inserciones que se plantea en cuanto a este ordenamiento, es la consistente en agregar una fracción en la que se precisen las políticas de aplicación del programa, advirtiendo los casos en que no se emplearan las disposiciones del ordenamiento jurídico. Desde mi particular punto de vista, se debe instituir que el Programa Parcial no se aplicara en los siguientes casos;

a).- Por derechos adquiridos, es decir, en aquellos casos en que los usos de suelo que poseen sus propietarios sea anterior a la entrada en vigor del programa, y aun cuando no posean el certificado de zonificación, por el hecho de venirlo ejerciendo en la practica, tienen adquirido tal derecho.

b).- En los casos en que el uso de suelo que desea dar el propietario a su inmueble, o las características de la construcción que piensa edificar en el, no vayan en contra de los fines y objetivos del programa. Por esta razón resulta importante señalarlos en la forma antes descrita, pues si no se atenta en contra de estos, entonces no existe razón jurídica para su aplicación.

De esta manera se crea en los Programas Parciales una hipótesis jurídica y la posibilidad de que el ciudadano no se adecue a ella. Así por ejemplo, un programa dentro de sus objetivos puede establecer la preservación ecológica de la zona en donde encuentra su aplicación, evitando la tala de los bosques aledaños al lugar y en consecuencia permitir el uso de suelo habitacional exclusivamente. Sin embargo el ciudadano que habite en el lugar o tenga una propiedad y desee un uso de suelo comercial, podrá argumentar que su comercio no va en contra de la ecología, ni mucho menos afectará

**el entorno, y por tal se le debe permitir el uso de suelo, al no contravenir los objetivos del programa.**

**Propongo adherir a este artículo una fracción en la que el Programa Parcial instaure un medio de defensa previo al acto de aplicación. La autoridad antes de ejercitar el acto privativo hará saber al ciudadano que existe un Programa Parcial que prohíbe el uso de suelo que desea para su propiedad, o que la construcción que está elaborando no se adecua a las dimensiones que propone el programa, para lo cual se le da un plazo de nueve días a efecto de interponer el recurso previsto en el artículo 22 bis (procedimiento de creación propuesta), con el fin de aportar pruebas y demostrar que el uso de suelo deseado o su construcción no van en contra del Programa Parcial.**

**En el caso de que el ciudadano, no acuda a agotar tal procedimiento, se entenderá perdido su derecho y por tal las autoridades del Distrito Federal de la materia podrán materializar el acto de privación.**

**En relación a lo anterior, también se plantea la inserción del artículo 22 bis en el capítulo IV de la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad, en el que se implanten las etapas del procedimiento previo, que en incisos posteriores se detallara, buscando dar oportunidad al gobernado de aportar pruebas para demostrar que su propiedad no contraviene los objetivos del programa.**

**Adicional a lo anterior, se plantea la reforma al artículo 101 de la Ley de Desarrollo Urbano, en el que se especifique que en contra de la resolución que dicte la Secretaría en el procedimiento estatuido en el artículo 22 bis se intentará de manera optativa para el Ciudadano el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o bien el juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

#### **4.3 CUMPLIMIENTO DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA POR PARTE DE LOS PROGRAMAS PARCIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

La garantía de audiencia consignada en el artículo 14 de la ley Fundamental, consiste en que los titulares de garantías individuales sean oídos y vencidos en juicio antes del acto privativo de la autoridad.

Como se ha señalado en este trabajo, la mencionada garantía se integra de cuatro subgarantías consistentes en; "el juicio previo al acto de privación, que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio. Formándose la garantía de audiencia mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas"<sup>107</sup>

En tal circunstancia los Programas Parciales deben cumplimentar tal exigencia constitucional, a efecto de que no se

---

<sup>107</sup> BURGOA. Op. Cit. (Garantías Individuales...) Pág. 537

**conculque esta garantía en detrimento del ciudadano. Cuestión que en la especie no ocurre tal y como se ha estudiado en este trabajo.**

**Dentro de estas cuatro subgarantías se encuentran las formalidades esenciales del procedimiento, mismas que resultan indispensables para garantizar la defensa apropiada del ciudadano antes del acto privativo consistente en los siguientes requisitos:**

- I).- La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;**
- II).-La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;**
- III).-La oportunidad de alegar; y**
- IV).-El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.**

**De no cumplirse con tales requisitos por parte de los Programas Parciales se deja al ciudadano en serio estado de indefensión, lo anterior ha sido sostenido por el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación a través del criterio visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Número 53, Mayo de 1992. Tesis: P. LV/92 Página: 34.**

**Atento a lo anterior los ordenamientos jurídicos objeto de esta investigación para que cumplan con esta garantía requieren dar al**

**gobernado un medio defensivo previo al acto de privación que colme las exigencias antes señaladas.**

**Es por esto que con el fin de satisfacer la exigencia constitucional del artículo 14, se propone un procedimiento ante la propia Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México, consistente en que ante la posibilidad de la emisión del acto privativo ya sea por impulso del gobernado o por el actuar oficioso de la autoridad en aplicación del Programa Parcial, el órgano estatal advierta la presencia del tal ordenamiento, señalándole al gobernado que tiene un plazo determinado para acudir ante la Secretaria e iniciar el procedimiento establecido en el artículo 22 bis de la ley, con la finalidad de demostrar que el uso de suelo que desea o las características de su construcción, no contraviene el objetivo del programa, de esta manera el ciudadano tiene la posibilidad de aportar pruebas y alegar antes de que la autoridad le aplique de manera definitiva el contenido del ordenamiento jurídico y con ello ejecutar el acto de privación.**

**Ahora bien se prevé la posibilidad de que una vez que la autoridad emita su resolución, si el ciudadano considera que no se ajusta a derecho podrá interponer el recurso de inconformidad**

previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o acudir ante el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo de la Ciudad e iniciar su juicio de nulidad correspondiente.

Considero que lo anterior haría que el ciudadano tuviese un medio defensivo previo al acto privativo, pues en la actualidad el medio mas eficaz para combatir a los Programas Parciales es el juicio de amparo ante un Juez de Distrito, también conocido como amparo indirecto.

Debe recordarse que los Programas Parciales son leyes heteroaplicativas, en virtud de que por su sola entrada en vigor no derivan deberes o extingue derechos u obligaciones, requiriéndose del acto de aplicación de la autoridad que venga a constituir la privación como fin ultimo del órgano estatal.

Lo anterior es así, toda vez que al momento de la entrada en vigor del programa no se le impone una obligación al ciudadano y será hasta que la autoridad niegue un uso de suelo o establezca una de las medidas coercitivas que instaura la Ley de Desarrollo Urbano por contravenir el ciudadano a las disposiciones del programa,

**cuando se aplique, teniendo como constante la necesidad de la existencia del acto de aplicación de la autoridad.**

**Tomando en consideración lo anterior, el ciudadano con fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede interponer el juicio de amparo en contra de leyes que violen garantías individuales. Juicio que se tramitará siempre a instancia de parte agraviada, es decir que tratándose de los Programas Parciales al ser de carácter heteroaplicativo se requiere siempre del acto de aplicación.**

**De esta manera el juicio de amparo se convierte en un medio de control constitucional de las leyes, las cuales no puede estar por encima de lo estatuido en la Carta Magna, sin embargo la resolución que se emita en dicho juicio no tendrá como fin derogar la ley atacada, sino que solo se protegerá de esta al impetrante de garantías.**

**Ahora bien, los Jueces de Distrito serán competentes para conocer a través del amparo indirecto la inconstitucionalidad argüida de los Programas Parciales, en términos del artículo 107 fracción VII**

de la Ley Fundamental, así como el artículo 114 fracción primera de la Ley de Amparo.

En contra de la resolución que emitan los Jueces de Distrito, el quejoso podrá interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por tratarse de leyes impugnadas de inconstitucionales, de conformidad con el artículo 107 fracción VIII inciso a) de la Ley Fundamental, así como el artículo 84 fracción primera inciso a) de la Ley de Amparo.

Cabe señalar que el ciudadano que desee interponer el juicio de amparo en contra de estos ordenamientos jurídicos, no necesita agotar los medios ordinarios de defensa que estatuya la ley, teniendo un plazo de quince días a partir de la notificación del acto de la autoridad o del momento en que se haga sabedor del acto, para interponer el juicio de amparo, tal y como lo precisa el siguiente criterio:

**"LEYES, AMPARO CONTRA RECURSOS ORDINARIOS PREVISTOS EN LAS LEYES IMPUGNADAS. ES OPTATIVO AGOTARLOS. INTERPRETACION JURISPRUDENCIAL Y REFORMAS A LA LEY DE AMPARO.**

**Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteradamente ha establecido que no existe obligación de agotar los recursos ordinarios establecidos en la ley, ya que sería contrario a los principios de derecho, obligar al quejoso a que se someta a las disposiciones de la ley cuya obligatoriedad impugna, por conceptuarla contraria al texto de la Constitución (Jurisprudencia 96, Pág. 214, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1954 y Jurisprudencia 1, Pág. 15, Primera Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1965). La interpretación judicial contenida en la tesis transcrita, incuestionablemente determina el verdadero significado y alcance jurídico de la ley, en relación con los principios generales de derecho, constituyendo una verdadera labor de hermenéutica jurídica, lo que corrobora por la circunstancia de que el Legislador realizó la reforma atingente por Decreto de 30 de abril de 1968, al adicionar con un párrafo tercero la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a fin de establecer que, si contra el primer acto de aplicación de la Ley combatida procede algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, "...será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo".**

**Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Séptima Epoca. Volumen 169-174 Segunda Parte. Tesis: Página: 76. Tesis Aislada."**

**Aunado a lo anterior, la Suprema Corte ha sentado jurisprudencia en el sentido de que una de las excepciones al principio de definitividad se presenta cuando existe violación a la garantía de audiencia y que en la especie ocurre por parte de los Programas Parciales.**

**"DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.**

De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que

los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XI, Julio del 2000. Tesis: 2a. LVI/2000 Página: 156. Tesis Aislada."

#### **4.3.1 INCERSION DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A FAVOR DEL GOBERNADO COMO MEDIOS DE DEFENSA.**

Considero que una forma eficaz de suplir la deficiencia contenida en los Programas Parciales, se efectuaría por medio de la inserción en el artículo 20 de la Ley de Desarrollo Urbano, de una fracción en la que se establezca dentro del contenido de los Programas Parciales la obligación de las autoridades en materia urbana, ante la posibilidad de aplicar las disposiciones de un Programa Parcial, ya sea a través de la excitación que produzca el gobernado o por medio del actuar oficioso de la autoridad, advertir al gobernado de la existencia del Programa y del contenido de este, teniendo un plazo de nueve días hábiles para interponer el recurso estatuido en el artículo 22 bis de la Ley, con el fin de aportar pruebas que demuestren que el ciudadano a través del uso de suelo que desea o por las características de su construcción no contraviene los objetivos del Programa.

Así en la Ley de Desarrollo Urbano, se insertaría el artículo 22 bis, el procedimiento a que aluden los Programas Parciales como parte de su contenido.

**El procedimiento propuesto estaría en concordancia con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, aplicándose de manera supletoria sus disposiciones, en observancia del artículo cuarto de la Ley citada y que de manera textual advierte;**

**\*ARTICULO 4.-La presente Ley se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Distrito Federal; excepto en lo siguiente: en lo relativo al Recurso de Inconformidad previsto en esta Ley, que se aplicará a pesar de lo que en contrario dispongan los diversos ordenamientos jurídicos; en lo que respecta a las Visitas de Verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto por esta Ley y el Reglamento que al efecto se expida, en las materias que expresamente contemple este último ordenamiento; y en lo referente al procedimiento de revalidación de licencias, autorizaciones o permisos, previsto en el artículo 35 de esta Ley.**

**A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe esta Ley, se estará, en lo que resulte aplicable, a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, respecto a las instituciones reguladas por esta Ley."**

**De igual forma se aplicaría de manera supletoria el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en la medida que no se oponga a este procedimiento.**

**El objetivo del procedimiento consiste en que el ciudadano aporte pruebas con el fin de demostrar que:**

**I.- Que el uso de suelo que desea para su propiedad no contraviene los objetivos del Programa Parcial.**

**II.-Que la construcción que tiene edificada o pretenda edificar no se opone a tales objetivos.**

**III.-Que el ciudadano que se encuentre con el actuar oficioso de las autoridades en materia de desarrollo urbano en aplicación de los Programas Parciales demuestre a través del procedimiento previo al acto de privación que no contraviene el objetivo del Programa Parcial y por tal no es procedente su aplicación.**

**El procedimiento propuesto se interpondrá ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México, misma que lo substanciará y resolverá.**

En dicho procedimiento el Ciudadano tendrá la oportunidad de ofrecer pruebas a efecto de acreditar la nula contravención de los objetivos del programa.

En el caso de que el ciudadano no interponga el recurso en el plazo de nueve días a partir del día siguiente de efectuada la notificación personal del acto de la autoridad en el que se prevenga la existencia del Programa Parcial y la posible aplicación de sus disposiciones, se entenderá desierto su derecho y por tal la autoridad podrá aplicar el acto privativo.

La autoridad una vez que reciba la solicitud de cambio de uso de suelo del gobernado, o que la autoridad a través de sus facultades pretenda aplicar el contenido del Programa Parcial, le hará saber al ciudadano por escrito con las formalidades de un acto administrativo y por medio de notificación personal que existe un Programa Parcial que es susceptible de ser aplicado, pues el uso de suelo que desea o las dimensiones y características de su construcción las prohíbe el programa.

**De igual forma se le hará saber que tiene el plazo de nueve días para interponer el recurso previsto en el artículo 22 bis de la ley, mismo que se tramitará ante la Secretaria, por medio de las etapas establecidas en el siguiente inciso.**

#### 4.3.1.1 ETAPAS PROCESALES Y RECURSOS APLICABLES.

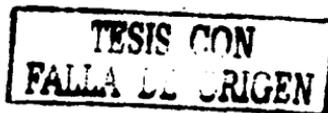
El contenido de este inciso conduce a la idea de desentrañar el significado de los términos proceso, procedimiento y juicio. Dentro de la praxis jurídica es común, que estos términos se confundan en cuanto a su significado, utilizándose en algunas ocasiones como sinónimos.

Para el doctor Cipriano Gómez Lara<sup>108</sup>: " El concepto original de la denominación juicio corresponde o proviene de la lógica aristotélica y no es, en este sentido, sino un mecanismo del razonamiento mediante el cual llegamos a la afirmación de una verdad. Claro, a través de un proceso dialéctico que implica una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión."

Por lo que respecta al proceso Fernando Flores<sup>109</sup> advierte; "Ya ante el juzgador (que puede no únicamente ser un órgano del poder judicial), para llegar a la finalidad pacificadora y justa del arreglo de la controversia: proceso (jurisdiccional o no), se tiene que

<sup>108</sup> GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Ed. Harla. México. Sexta edición. 1998, Pág. 3.

<sup>109</sup> FLORES GARCIA, Fernando. "procedimiento". Ver en Diccionario Jurídico Harla. Derecho Procesal. Ed. Harla. México. Vol. 4 .1996. Pág. 160.



seguir varios pasos, varias etapas, se debe reconocer un camino formal, legalmente previsto por la ley, ese recorrido formal, recibe el nombre de procedimiento judicial, si se verifica ante un juzgado o ante un tribunal judicial (o el calificativo puede variar, según la naturaleza del juzgador)."

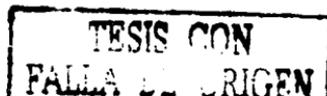
Siguiendo esta tesisura el doctor Cipriano Gómez Lara<sup>110</sup> advierte; " El proceso no se produce en su totalidad de manera instantánea, sino que se despliega en el tiempo. Es decir, no se produce en un solo acto, de manera cabal, sino que se desarrolla a través de un conjunto de actos que se suceden en el tiempo. Se ha establecido ya que el proceso es un conjunto complejo de actos, ese conjunto complejo de actos se despliega, se desarrolla a lo largo de espacios temporales mas o menos amplios. Como tal, el proceso tiene un principio y tiene un fin, y cada acto que le integra va sucedido a otros, un primer acto inicial hasta un ultimo acto final."

Respecto al procedimiento Víctor Fairen Guillén<sup>111</sup> señala: "El procedimiento es la forma exterior armónica del proceso, a través de

---

<sup>110</sup> Op. Cit. Pág. 17

<sup>111</sup> FAIREN GUILLÉN, Víctor. Teoría General del Derecho Procesal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1992, Pág. 135



actos concatenados entre si, que llevan, desde que parece el conflicto litigioso, hasta su resolución en la sentencia final.”

Para Maria Marcarita Elizondo<sup>112\*</sup>: El procedimiento es la sucesión de los actos jurídicos emanados de las partes o de los actos jurídicos emanados de las partes o de los sujetos procesales dentro o no de una unidad que integra el proceso. Los actos procesales tomados en si mismos son procedimiento y no proceso, es decir, el procedimiento es una sucesión (tiene un sentido dinámico de movimiento, pues el sufijo nominal mentum, deriva del griego menos, que significa principio de movimiento, vida fuerza vital), mientras que el proceso o juicio es la totalidad de la unidad ( lo cual nos hace pensar en un sentido unificador e integral).

Toda relación procesal implica una relación en movimiento, en constante acción y transformación. En consecuencia, por procedimiento debe entenderse el conjunto de formalidades o tramites a que esta sujeta la relación de los actos jurídicos administrativos, legislativos y judiciales, dentro o fuera de juicio, es decir, un acto jurídico del poder ejecutivo fuera de juicio o proceso requerirá cubrir determinadas formalidades o seguir determinado procedimiento administrativo para que tenga plena validez, mas aun

---

<sup>112</sup> ELIZONDO GASPARIN, Maria Marcarita. " Procedimiento. Formalidades Esenciales del." Ver en Diccionario Jurídico Haris, Op. Cit. Pág. 161.

si ese acto jurídico emanado del poder ejecutivo se da dentro del juicio, deberá seguir el procedimiento jurídico legal correspondiente, con el objeto de alcanzar la aplicación jurisdiccional del procedimiento."

En tal circunstancia; el procedimiento es un conjunto de actos o etapas jurídicas progresivas que integran como unidad al proceso, es decir, el procedimiento a través de sus etapas conforma al proceso como unidad. Ahora bien, el juicio es una parte en que se divide el proceso y en donde el juzgador efectúa su valoración de los elementos aportados por las partes a través de un razonamiento lógico-jurídico.

De esta manera el procesalista Cipriano Gómez Lara<sup>113</sup>, comenta que: " es posible sin embargo, establecer que en todo proceso cabe distinguir dos grandes etapas que son; la instrucción y el juicio. La instrucción es la primera gran etapa del proceso y el juicio es la segunda y final. Estamos empleando el termino juicio en su acepción como parte del proceso y no como sinónimo del mismo. Juicio es un parte, la segunda de todo proceso, en este sentido.

---

<sup>113</sup> Op. Cit. Pág. 18

La instrucción se divide en tres fases: fase postulatoria, fase probatoria y fase praconclusiva, a su vez la etapa, la fase probatoria se ha subdividido en cuatro momentos que son: el ofrecimiento, la admisión, la preparación y el desahogo de la prueba."

En la etapa de instrucción se tiene por objeto ilustrar al juzgador o autoridad encargada de dirimir la controversia, esta etapa se integra por la fase postulatoria en donde los particulares impulsan o dan inicio al proceso como unidad y a su respectivo procedimiento. De igual forma se tiene a la fase probatoria, en la que el juzgador se hará de los elementos objetivos para tomar su resolución, esta etapa se integra por la fase de ofrecimiento, admisión, preparación, desahogo y valoración de estas. La etapa de instrucción concluye con la fase preconclusiva, en la que se aportan los alegatos o conclusiones.

La segunda etapa la constituye el juicio en la que el juzgador emite su resolución dando por terminado el proceso. Tomando en consideración lo anterior, el medio defensivo propuesto en este trabajo, se establece por medio de un proceso, dividido en la etapa de instrucción y juicio.

**Las formalidades del procedimiento se constituirán a través de las siguientes etapas;**

**I.-El ciudadano que sea notificado del acto en el que se le prevenga de la existencia del Programa Parcial tendrá nueve días para interponer el procedimiento estatuido en el artículo 22 bis de la ley.**

**II.-Este procedimiento se iniciara a través de un escrito que contendrá los siguientes requisitos:**

**a).-Dirigido a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de Distrito Federal.**

**b).-Nombre, denominación o razón social del o los interesados, y en su caso representante legal agregándose los documentos que acrediten la personalidad, así como el nombre de las personas autorice para oír y recibir notificaciones.**

**c).-Domicilio para oír y recibir notificaciones.**

**d).-La razón o motivo por la que interpone el mencionado recurso (señalando siempre la fecha y contenido del acto de la autoridad).**

**e).-La descripción de los hechos y razones por las que considera que no contraviene su situación a los objetivos del programa.**

f).-El ofrecimiento de pruebas, para acreditar o sustentar que no contraviene los objetivos del programa.

g).-El lugar, fecha y la firma del interesado o su representante.

En caso de que el ciudadano omita alguna de los requisitos la autoridad lo hará saber al ciudadano, dándole un plazo de cinco días para corregir tales omisiones, en caso de no hacerlo la autoridad tendrá por no interpuesto el recurso. En contra del desechamiento procederá el recurso de inconformidad.

Todas las actuaciones se presentaran ante la autoridad a través de los órganos que faculte para este fin. La secretaria al recibir el escrito así como sus anexos respectivos, procederá a la elaboración del expediente asignándole numero de registro.

En este procedimiento se admitirán todo tipo de pruebas, excepto la confesional a cargo de la autoridad, así como aquellas que vayan en contra de la moral y las buenas costumbres. La secretaria al día siguiente de recibido el escrito del ciudadano acordara su admisión, aclaración o desechamiento, en el caso de que sea admitido, en el mismo acuerdo se tendrán por ofrecidas las

**pruebas que se haya ofrecido en el escrito inicial, se fijara la fecha para la celebración de la audiencia de admisión, desahogo de pruebas, así como de los alegatos, misma que se verificará dentro de los diez días siguientes, los que correrán a partir del día siguiente de que surta efectos la notificación del auto admisorio.**

**Se podrán ofrecer pruebas supervenientes hasta antes de la celebración de la audiencia.**

**La audiencia tendrá por objeto la admisión, el desahogo de las pruebas, así como la recepción de los alegatos que formulen los interesados por si o por medio de sus representantes, concluida la audiencia la secretaría emitirá su resolución dentro del termino de diez días hábiles. Las notificaciones que efectue la secretaria al ciudadano siempre se realizaran de manera personal.**

**En contra de la resolución el ciudadano podrá interponer de manera optativa el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 108, o intentar el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso**

**Administrativo del Distrito Federal con base en el artículo 25 de la ley orgánica de este tribunal, teniendo quince días para ello.**

**Desde mi particular punto de vista, es conveniente que los ciudadanos interpongan directamente el juicio de nulidad ante el Tribunal, habida cuenta de que es mejor que sea este órgano el que conozca de manera imparcial la resolución de la Secretaría, sin embargo, la razón de señalar el recurso de inconformidad obedece a la disposición del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuyo contenido ha sido abordado en el anterior inciso.**

**Como se ha apuntado es recomendable que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conozca el juicio de nulidad en contra de la resolución, en donde la secretaria tomaría el carácter de parte en el proceso a diferencia del procedimiento propuesto, en donde se convierte en juzgador.**

**A mi parecer en el proceso propuesto solo existe una parte encarnada en el ciudadano y la Secretaría, viene a convertirse en el órgano encargado de juzgar si la hipótesis en que se ubica el ciudadano contraviene o no el objetivo del Programa Parcial. En el**

**juicio de nulidad encontramos conformada esa relación triangular entre partes y juzgador, en donde la secretaria tendrá que aportar pruebas que vengan a demostrar el acierto de su fallo.**

**Como lo estatuye la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las partes en el juicio (es decir, el ciudadano, la secretaria y el tercero perjudicado que de conformidad con el artículo 33 fracción tercera serán los comités vecinales), podrán interponer el recurso de apelación ante la Sala Superior del tribunal en un termino de diez días a partir de que surta efectos la notificación.**

**Ahora bien, en contra de estas resoluciones el ciudadano tendrá la opción de interponer el Juicio de Amparo Directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en materia administrativa de conformidad con el siguiente inciso.**

#### **4.3.1.2 EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO PARA ATACAR LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS VIOLATORIAS DE GARANTIAS INDIVIDUALES.**

El juicio de amparo en nuestro sistema jurídico resulta ser un medio al alcance de los ciudadanos, que se vean afectados por un acto de autoridad que les transgreda sus garantías individuales.

Para el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela<sup>114</sup>; " el amparo tiene una finalidad esencial dual, simultanea e inseparable, pues al proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución y, por ende, todo ordenamiento legal secundario, preserva concomitantemente el orden constitucional y el normativo no constitucional."

En tal circunstancia el juicio de amparo se convierte en un eslabón indispensable en la estructura jurídica mexicana, pues resguarda el orden constitucional y secundario, protegiendo al gobernado de actos autoritarios que no se apeguen a las disposiciones constitucionales.

---

<sup>114</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porua México. 1999. Pág.170



De esta forma se tiene que el juicio de amparo encuentra dos vertientes, ya que por una parte se tiene al amparo indirecto interpuesto ante Jueces de Distrito y por otra se tiene al juicio de amparo directo o uniinstancial del cual conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito. En el caso del procedimiento propuesto así como sus respectivos recursos, este tipo de amparo resulta ser aplicable al caso, habida cuenta de que la resolución que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se tratara de una sentencia definitiva en contra de la cual no cabra recurso o medio ordinario alguno para atacarla.

En esta tesitura el amparo directo procede en contra de sentencias definitivas civiles, penales, administrativas o laudos, de conformidad con los artículos 107 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo. Para este último, el juicio de amparo tiene lugar tratándose de las sentencias o laudos: "respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de

**garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados."**

**La Ley de Amparo en su artículo 46 establece que las sentencias definitivas son: "las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.**

**También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia.**

**Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquéllas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas."**

**Resulta mas que claro que las sentencias definitivas son aquellas que resuelven la controversia en lo principal, de tal suerte que las resoluciones que resuelvan incidentes o recursos dentro de la secuela procesal no tienen el carácter de definitivas siendo procedente en contra de estas el juicio de amparo indirecto. En este tipo de amparo el principio de definitividad que rige al presente juicio retoma un carácter singular toda vez que la procedencia del juicio uniinstancial presenta como condicionante que en contra de la resolución no opere recurso legal alguno ordinario.**

**En este tipo de juicio, el quejoso podrá hacer valer dentro de su demanda de amparo las violaciones a las disposiciones de fondo y a las del procedimiento. Estas ultimas violaciones deberán de ser preparadas durante la secuela procesal impugnando por medio de los recursos ordinarios los fallos que de acuerdo a los ocurrsantes sean contrarios a las disposiciones del procedimiento.**

**El juicio de amparo directo se interpondrá ante los Tribunales Colegiados de Circuito y en contra de su resolución no cabe recurso alguno, salvo que en la demanda de amparo se verse sobre la constitucionalidad de una ley toda vez que en este supuesto procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia**

de la Nación en donde solo se estudiara lo relativo a la Constitucionalidad de la ley.

De esta manera el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela<sup>115</sup> señala que: " El juicio de amparo directo es aquel que se instaura ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia; es aquel respecto del cual dichos órganos judiciales federales conocen en jurisdicción ordinaria, esto es, sin que antes de su injerencia haya habido ninguna otra instancia".

Para el doctor Carlos Arellano García<sup>116</sup>: " A esta especie de amparo, denominada "amparo directo" se le llama así en atención a que llega en forma inmediata a los Tribunales Colegiados de Circuito, a diferencia del amparo indirecto, en el cual el acceso a los citados tribunales se produce mediatamente a través de la interposición del recurso e revisión."

Con lo anterior, para los efectos de esta investigación el juicio de amparo directo se convierte en el medio eficaz para combatir las resolución que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

---

<sup>115</sup> Ibidem. Pág. 683

<sup>116</sup> Op. Cit. Pág. 422

**Distrito Federal, en el recurso de apelación que interpongan las partes en el juicio de nulidad ante la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, pues en la especie se trata de una resolución que resuelve la cuestión principal de la litis entre las partes y en contra de la cual no cabe recurso alguno.**

**Cabe destacar que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo precisa que la autoridad en contra de la resolución de la Sala Superior de este tribunal podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de los diez siguientes a que haya surtido efectos la notificación de la resolución de conformidad con su artículo 88.**

**Por lo anterior, las partes en el juicio que no sean autoridad pueden interponer el juicio de amparo directo, en tanto que la autoridad interpondrá el recurso previsto en el numeral antes referido.**

## **CONCLUSIONES**

1.-El acto administrativo debe cumplir con los elementos formales que estatuye el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consistente en constar por escrito, emanar de autoridad competente, que dicho acto se encuentre fundado y motivado, aunque por criterio jurisprudencial deberá contar además de la firma del funcionario que lo suscribe, así como el lugar y la fecha de expedición. Asimismo cuando implique un acto de privación deberá colmar los requisitos estatuidos en el artículo 14 de la Ley Fundamental.

2.-La planeación en nuestro sistema jurídico es un instrumento regulado por la Ley Suprema en sus artículos 25 y 26, utilizado por la Administración Pública para el desempeño de su tarea, a efecto de propiciar el desarrollo del país a través de la obtención de los fines y objetivos políticos, jurídicos y económicos que le señala la Carta Magna, siendo la ordenación racional y sistemática de acciones para la consecución de lo anterior, fijándose los objetivos, metas, estrategias y prioridades, de acuerdo a los recursos disponibles y los tiempos de realización.

**3.-La programación es el instrumento a través del cual la planeación viene a aterrizar sus conceptos específicos. Dicho de otra manera, la programación viene a reglamentar al plan, representa a cada una de las vertientes del plan llevadas al detalle, determinando las acciones que deben efectuarse en un tiempo determinado.**

**4.-El Plan Nacional de Desarrollo como instrumento rector de planeación en el país, establece un rubro en materia urbana, del cual observarán congruencia los planes y programas de dicha materia que elaboren los Estados, Municipios y el Distrito Federal.**

**5.-La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal. La Administración Pública central en cada una de las demarcaciones políticas en que se divida el territorio del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno a los que se les denominará Delegación Política del Distrito Federal.**

**6.-La planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México se concretará a través de un programa General, programas Delegacionales y Parciales, de los cuales el primero será el que**

encabeza el orden jerárquico y se subordinarán a el los otros dos. Tratándose de los Programas Parciales cuando tengan aplicación en una sola delegación se subordinarán a los Programas Delegacionales, empero cuando tengan aplicación en dos o mas delegaciones se subordinaran al Programa General pero guardarán congruencia con los Programas Delegacionales involucrados.

7.-El Programa General de Desarrollo Urbano es el que establece la estrategia, política, acciones y normas de ordenación del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los Programas Delegacionales y Parciales, en tanto que los Programas Delegacionales determinan la planeación y el ordenamiento territorial en una delegación política.

8.-En la actualidad en la Ciudad de México existen 16 Programas Delegacionales, cuya vigencia inicio en el año de 1997, así mismo existen 68 Programas Parciales, de los cuales 56 se emitieron antes de la creación de la Ley de Desarrollo Urbano de 1996 y que originalmente se les denominó Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC).

9.-En el proceso de elaboración de los Programas Parciales intervendrá la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad, las delegaciones políticas y los comités vecinales cuando tengan aplicación en una sola delegación, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y la Asamblea Legislativa de la Ciudad como la encargada de aprobar los programas.

10.-En los artículos 14 y 16 constitucionales se establecen los requisitos que deben observar los actos de privación y de molestia, distinguiéndose uno de el otro en el sentido de que los primeros implican un menoscabo o supresión definitiva en la esfera jurídica de derechos de un gobernado, materializándose en el egreso de un bien material o derecho, siendo este el fin ultimo de la autoridad, en tanto que el acto de molestia es una mera perturbación o afectación provisional o preventiva de un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos.

11.-Las leyes administrativas deben consagrar procedimientos defensivos previos al acto de privación a favor del gobernado, con el fin de que pueda ser oído y vencido en juicio, de lo contrario se viola la garantía de audiencia.

**12.-De acuerdo al artículo 27 de la Ley Suprema, la Nación tiene en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, esta facultad con la que cuenta, da paso a la creación de los Programas Parciales, implicando estas modalidades una extensión parcial de los atributos del propietario.**

**13.- Los Programas Parciales al ser aplicados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México y por las autoridades delegacionales, constituyen actos de privación pues al imponer modalidades a la propiedad privada extinguen parcialmente los derechos del propietario encarnando un verdadero menoscabo en la esfera jurídica del gobernado al prohibirle destinar a su propiedad el uso de suelo que deseé o dar a su construcción las características que mas le convengan.**

**14.-Los Programas Parciales al no establecer medios defensa en favor del gobernado que le permitan ser oído y vencido en juicio antes del acto de privación de la autoridad, violan la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Ley Suprema.**

**15.- Resulta conveniente proponer que los Programas Parciales son; ordenamientos jurídicos de carácter general, abstractos y coercitivos. Aprobados de manera exclusiva por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Instrumentos integrantes del sistema de planeación urbana de la Ciudad de México, cuyo objetivo es regular el ordenamiento territorial en áreas específicas dentro de las delegaciones políticas, fijando usos de suelo permitidos acordes con las características de la zona y su población residente, imponiendo modalidades a la propiedad privada, y buscando la protección ecológica, cultural, patrimonial o de su aspecto urbano de las diversas áreas en donde encuentre su aplicación este instrumento jurídico.**

**16.-Es conveniente efectuar una reforma a la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad en la que dentro de su artículo 20 se establezca que en el contenido de los Programas Parciales se deberán fijar de manera clara los objetivos específicos para los que son creados en la zona de aplicación.**

**17.-Se propone la creación de un procedimiento defensivo a favor del ciudadano, consistente en que antes de que la autoridad aplique el acto de privación haga del conocimiento del ciudadano de la**

existencia del programa, con el fin de que interponga el recurso propuesto a efecto de demostrar que su situación no contraviene los objetivos del Programa Parcial.

18.-El Procedimiento tendrá por objeto que el ciudadano demuestre que la situación en la que se encuentra no contraviene los objetivos del Programa Parcial.

19.-El procedimiento propuesto se tramitará ante la propia Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, y en contra de la resolución que emita esta autoridad procederá de manera optativa el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

20.-Considero que sería adecuado que los Programas Parciales se hagan del conocimiento de los ciudadanos por medios publicitarios, toda vez que estos ordenamientos son poco conocidos por los gobernados, propiciando que sepan de su existencia y se motive su estudio.

**21.-El publicitar estos ordenamientos políticamente traería resultados favorables para el gobierno de la ciudad y para cada una de las delegaciones políticas, habida cuenta, de que el tema urbanístico hoy en día toma una gran relevancia, propiciándose que la ciudadanía participe de manera mas activa con las autoridades de la capital del país en la elaboración, y adecuación de los Programas Parciales existentes a las necesidades cambiantes de los ciudadanos.**

## BIBLIOGRAFÍA

### A.- LIBROS.

**ACOSTA ROMERO Miguel.** Compendio de Derecho Administrativo. Ed., Porrúa, México, 1996.

-----, Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa. S.A. tercera edición. 1998.

-----, Segundo Curso de Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa. S.A. segunda edición. 1993.

-----, Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso. décima edición, Porrúa, México, 1991.

**ALVAREZ GONDIN Sabino.** Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo I. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1958.

**ARELLANO GARCÍA Carlos.** El Juicio de Amparo México. Ed. Porrúa. S.A. 1994.

-----, Practica Forense del Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México, 2001.

**AZUELA DE LA CUEVA Antonio.** La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho. Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. 1989.

**BAEZ MARTINEZ Roberto.** Manual de Derecho Administrativo. Ed. Trillas, México, 1990.

**BASDRESCH Luis.** Garantías Constitucionales, Curso Introductorio Actualizado. Ed. Trillas, México, 1992.

**BEJARANO Ignacio.** Actos de Cabildo de la Ciudad de México México, 188p.

**BULNES Francisco.** La Revolución Mexicana. México. Ed. Del Valle de México. S.A. 1974.

**BOQUERA OLIVER José Maria.** Estudios Sobre el Acto Administrativo. Madrid, Ed. Civitas, S.A., 1985.

**BIELSA Rafael.** Derecho Administrativo. Ediciones Palma S.A. Argentina, 1988.

**BURGOA ORIHUELA Ignacio.** Derecho Constitucional Mexicano México. Ed. Porrúa, sexta edición. 1992.

-----, Las Garantías Individuales. México. Ed. Porrúa, trigésima edición. 1998.

-----, El Juicio de Amparo. México. Ed. Porrúa, trigésima sexta edición. 1999.

**CARVAJAL Juan Alberto.** Estudios Constitucionales. Ed. Porrúa, México, 2000.

**CHAVEZ ORTEGA ESTEFANÍA.** Urbanismo en Ciudades Medias y Pequeñas. UNAM, México, 1988, Pág. 134.

**COMA MARTÍN Bassols.** Constitución y Sistema Económico. Ed. Tecnos Madrid. España 1984.

**DE LA MADRID HURTADO Miguel** Los problemas de la Ciudad de México. Ed. Grijalbo, México. 1982.

**DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.** Atlas de la Ciudad de México. Colmes, México, 1988.

**DOMÍNGUEZ MARTINEZ Jorge Alfredo. Derecho Civil.** Ed. Porrúa, México 1996.

**FAIREN GUILLÉN Víctor. Teoría General del Derecho Procesal,** Instituto de Investigaciones Jurídicas , UNAM, México, 1992

**FAYA VIESCA Jacinto. Administración Pública Federal.** México. Ed. Porrúa; 1983.

**FRAGA Gabino. Derecho Administrativo.** México, Ed. Porrúa, trigésima segunda edición, 1989.

**FIX ZAMUDIO Héctor. Derecho Constitucional. Mexicano y Comparado.** Ed. Porrúa, México, 1999.

**GALINDO CAMACHO Miguel. Teoría de la Administración Pública.** México, Ed. Porrúa, S:A. 2000.

**GARRIDO FALLA Fernando. Tratado de Derecho Administrativo** VOL. 1, Madrid España, 1990.

**GUERRERO OROZCO Omar. Introducción a la Administración Pública.** México, Ed., Harla, 1985.

**GOMEZ LARA Cipriano. Derecho Procesal Civil.** Ed. Harla. México. Sexta edición. 1998.

**GOMEZ SÁNCHEZ Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo.** Ed. Porrúa, México. 1998.

**HERNÁNDEZ Regina. La Ciudad de México en la Primera mitad del Siglo XIX.** México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora. 1994.

**HERNÁNDEZ Octavio. Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones.** México, 21967 Legislatura de la Cámara de Diputados.

**IRACHETA José Javier. Grandes Problemas de la Ciudad de México.** México, Departamento del Distrito Federal. 1988.

-----, **Los Problemas del Suelo y la Política Urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.** Ed. Porrúa, México, 1996.

**LEGORRETA Jorge. Ciudad y Conflictos: Usos de Suelo y Comercio Ambulante.** Centro de Ecología y Desarrollo, México, 1993.

**LEZAMA José Luis. Ciudad y Conflicto. Usos de Suelo.** Ed. Porrúa. México, 1991.

**MARTINEZ MORALES Rafael. Legislación Comentada de La Administración Pública Federal Colección de Leyes Comentadas.** Ed. Oxford University Press. México, 1998.

**MARIA DIEZ Manuel. Derecho Administrativo.** México. Ed. Esfinge, 4ª ed. 1989.

**MIKLOS Tomas. Criterios Básicos de Planeación.** México 1998. Instituto Federal Electoral.

**NAVA NEGRETE Alfonso. Derecho Administrativo.** UNAM, México, 1999.

**NORIEGA Alfonso. Lecciones de Amparo.** México. Ed. Porrúa, 1995.

**PÉREZ LEÓN Enrique. Notas de derecho Constitucional y Administrativo.** México, Ed. Porrúa, 1988.

**PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD, CONSEJO DE CIENCIA. UNAM. Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. México. UNAM, Consejo de Ciencias Sociales, 1997.**

**RANGEL COUTO Hugo. La Teoría Económica y el Derecho. Ed. Porrúa. S.A., México 1980.**

**RUIZ Samuel J. La Revolución Mexicana. México, México Nuevo, 1993.**

**RUIZ MASSIEU José Francisco. Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana. Ed. Limusa S.A., México 1981.**

**SÁNCHEZ MEJORADA Cristina. Las Organizaciones Populares y Políticas de Suelo. Ed. UNAM, América Latina. 2000.**

**SERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso. México, Ed. Porrúa, S.A. 1999.**

**\_\_\_\_\_ Derecho Administrativo Segundo Curso. México, Ed. Porrúa, S.A. 1992.**

**SILVA HERZOG Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. México, Fondo de Cultura Económica 1960.**

**TERRAZO Oscar. Estructura de la Ciudad de México. Ed. Porrúa, México 1988**

**TAMAYO Jesús. México en el siglo XX. 1913-1920. México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.**

**OVILLA MANDUJANO Manuel. Proceso Histórico Jurídico del Desarrollo Urbano. México, Coprofset, 1986.**

----- Teoría del Derecho. Ed. Duero.  
México, 7ª edición, 1996.

**OLIVERA TORO Jorge.** Manual de Derecho Administrativo.  
Séptima edición. Ed. Porrúa, México, 1997.

**V. CASTRO Juventino.** Garantías y Amparo. décima edición.  
Porrúa, México, 1998.

#### **B. DOCUMENTAL.**

**DIARIO OFICIAL DE MÉXICO.** Recopilación de Leyes, Decretos y providencias de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.  
México, Diario Oficial de México.

**Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006**

#### **C.- DICCIONARIOS.**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICA.** Diccionario Jurídico Mexicano. décimo quinta edición. Ed. Porrúa, México, 2001.

**DE PINA Rafael.** Diccionario de Derecho. décima sexta edición.  
Ed. Porrúa. México. 1992.

**RIBO DURAN Luis.** Diccionario de Derecho. Ed. Bosh. Barcelona, 1987.

**DERECHO PROCESAL.** Diccionario Jurídico Harla. Ed. Harla.  
México. Vol. 4 . 1996.

## **D.-LEGISLACIÓN.**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

**Ley de Amparo**

**Ley de Desarrollo Urbano de 1976.**

**Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996**

**Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**

**Ley de Planeación.**

**Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal.**

**Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.**

**Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.**

**Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

**Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.**

**Programa General del Plan director de Desarrollo Urbano versión 1987.**

**Programa General de Desarrollo Urbano 1996.**

**Programa Para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000.**

**Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Miguel Hidalgo. 1997**

**Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Tlalpan . 1997.**

**Programa Parcial Ampliación Emiliano Zapata.**

**Programa Parcial Bosques de las Lomas.**

**Programa Parcial Florida**

**Programa Parcial Lomas de Chapultepec**

**Programa Parcial Santa Maria Nativitas.**

### **E.-JURISPRUDENCIA.**

**Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1988.**

**Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1995**

**Semanario Judicial de la Federación y su gaceta.**

### **F.-INSTITUCIONES.**

**Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.**

**Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**