

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

CIUDAD UNIVERSITARIA
FACULTAD DE DERECHO

ALUMNA

TRIGUEROS LÓPEZ ZYANIA ITZEL

NUMERO DE CUENTA

304168332

SEMINARIO

DERECHO ADMINISTRATIVO.

TESIS

“ANÁLISIS DEL DERECHO URBANO EN MATERIA
DE CONSTRUCCIONES EN EL DISTRITO
FEDERAL”.

DIRECTOR DE TESIS.

LIC. EDGAR SÁNCHEZ MAGALLAN.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

***“Análisis del Derecho Urbano en Materia de Construcciones en el Distrito
Federal.”***

Índice.

Introducción.....	6
 Capítulo I.	
Antecedentes.....	14
A) El origen del Derecho Urbano.....	14
B) La Legislación mexicana del Derecho Urbano.....	15
1. Periodo del año de 1917 al año de 1942.....	15
2. Periodo del año de 1953 al año de 1971.....	18
3. Periodo del año de 1975 al año de 1982.....	18
4. Periodo del año de 1996 al año de 2012.....	25
 Capítulo II.	
Conceptos Fundamentales.....	29
1. Procedimiento Administrativo.....	29
2. Acto Administrativo.....	29
3. Derecho Administrativo.....	29
4. Derecho Público y Derecho Privado.....	30
5. Persona.....	30
6. Personalidad Jurídica.....	31

7. Función Legislativa.....	31
8. Principios de Actividad Formal de la Ley.....	31
9. Función Administrativa.....	32
10. Competencia.....	32
11. Fundamentación.....	32
12. Acto Perfecto.....	33
13. Actos Administrativos constitutivos.....	33
14. Actos Materiales.....	33
15. Hecho jurídico.....	34
16. El acto discrecional.....	34
17. Recurso administrativo.....	35
18. Medidas de Integración Urbana.....	35
19. Delegaciones.....	35
20. Manifestación de Construcción.....	35
21. Vivienda de Interés Social.....	36
22. Vivienda de Interés popular.....	36
23. Licencia de construcción especial.....	36
24. Certificado Único de Zonificación y Uso de Suelo.....	37
25. Anulabilidad.....	37

Capítulo III.

La actividad constructiva y su actual marco normativo.....	38
---	-----------

A) Documentos Base para la Construcción.....	38
---	-----------

B) Registro de Manifestación de Construcción.....	42
C) Inicia la Construcción.....	51
D) Finaliza la Construcción.....	54

Capítulo IV.

Problemática de la Actividad Constructiva por deficiencia de la Norma Especializada.....	55
---	-----------

A) Deficiencia de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	56
B) Deficiencia del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	61

Capítulo V.

Análisis Normativo de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento.....	68
--	-----------

A) Propuesta.....	68
B) Fundamentos jurídicos de la procedencia de la propuesta.....	71
C) La Jurisprudencia a favor de la Reforma propuesta.....	73

Capítulo VI.

Proceso Legislativo de Reforma al Artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de Modificación a los Artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

.....	82
Conclusiones.....	86
Bibliografía.....	92
Legislación Consultada.....	93
Hemerografía.....	95
Internet.....	96

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto analizar los artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que regula la facultad que tiene la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda para corregir de oficio o a petición de parte, las constancias, certificados, certificaciones, permisos, licencias y en su caso, autorizaciones que se encuentren vigentes y que a partir de su expedición no hubieran transcurrido quince días, dando aviso de tal circunstancia al interesado.

Así mismo también será motivo de análisis el artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano, esto en razón de que dicho ordenamiento aparentemente otorga la facultad de nulidad a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, cuestión que analizaré y definiré en esta tesis.

Ambos ordenamientos, tanto los del Reglamento en mención, como el de la Ley de Desarrollo Urbano, pareciera que no representan problema alguno, sin embargo, dichas normas han sido en la actualidad motivo de problemáticas jurídicas, sociales y económicas, mismas que de manera sintética y concreta expondré en esta investigación, acentuando que son los procedimientos iniciados, para nulificar los Certificados de Zonificación y Uso de suelo, por la Secretaría señalada en el párrafo que antecede, los que afectan gravemente la esfera de los gobernados.

Lo anterior es así en razón de que los particulares solicitan el señalado Certificado y una vez que lo obtienen, a sabiendas de que dicho documento tiene una vigencia de un año, inician todos los trámites correspondientes para poder construir.

Las grandes constructoras, de igual forma, pero a un nivel más importante y costoso, contratan gente para que trabaje el predio, compran material y solicitan créditos bancarios a plazos con intereses y además utilizan el Certificado de Zonificación para registrar ante la Delegación correspondiente, la Manifestación de Construcción, documento clave para iniciar la obra o proyecto contemplado.

Pese a todo lo narrado, no obstante que el Certificado otorgado por la Secretaría en mención, ya fue utilizado para el registro de la manifestación de construcción, esta autoridad inicia el procedimiento de nulidad respecto al Certificado, sin importarle que las empresas o los particulares ya estén trabajando en el uso de suelo que les fue asignado, basando dicha facultad en el artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

De lo anterior es que se deriva la problemática social, pues muchas empresas quiebran al ser consumidas por las deudas contraídas con bancos y con el fisco; consecuentemente se suspende la obra y la constructora tienen que despedir personal y rescindir los contratos celebrados con diversas empresas, lo que genera más desempleo del que actualmente existe en nuestro país.

En el caso de los particulares, éstos se ven obligados a dejar en obra negra sus casas, ser multados, tener una pérdida en su patrimonio y comenzar con crisis económicas, sin considerar que tienen que soportar la escasa estética con que finalizó su casa.

Ahora bien, en relación a la problemática económica que se genera con la aplicación y ejecución del artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de los artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, procedemos a exponer lo siguiente.

Como resultado de la nulidad del Certificado en cita, la constructora, como se explicó en párrafos antecedentes, hace recorte de personal, lo que provoca que muchas personas pierdan su poder adquisitivo en el comercio, afectando la oferta y la demanda en algunos sectores del mercado mexicano, a partir de un reglamento que excede a la ley.

Económicamente el mercado de la construcción tiene un declive considerable en el Distrito Federal, pues los materiales sobrantes de las obras constructivas suspendidas, es revendido a muy bajo precio y de manera casi ambulante, por lo que se pierde la armonía de la cotización y los presupuestos.

Finalmente encuentro la problemática jurídica, de la cual detecto, existen dos problemas jurídicos esenciales, el primero de ellos es la afectación que se

produce en las garantías individuales de los gobernados, como es la de legalidad y seguridad jurídica.

Lo anterior es así, ya que el procedimiento de nulidad iniciado por la multicitada Secretaría, es ilegal y carente de sustento jurídico, pues de manera muy específica la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala que, el acto administrativo se extingue una vez que cumple su fin, por lo que, al utilizar el certificado de zonificación otorgado, para registrar la manifestación de construcción, el certificado cumplió su fin, que es el de llenar un requisito más para el registro de la manifestación de construcción.

Hago mención del segundo, que deriva del concepto de “derechos adquiridos”, que en este caso se actualiza, pues el gobernado obtiene de la autoridad un documento que le autoriza construir cierto número de niveles, con un uso determinado para su predio; por lo que goza de nuevos derechos, mismos que tienen una vigencia para ejercerse, que según se verá en los siguientes capítulos, es de un año en el Distrito Federal; por lo que es ilegal que, con todo lo argumentado, se inicie un procedimiento de nulidad.

Complementando la idea anterior, es de señalar que en el artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en los artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, no se establece textualmente que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, pueda iniciar el procedimiento de nulidad, esta facultad actualmente no está de manera expresa

en ninguna ley o reglamento para la Secretaria en cita, o para otra autoridad del Distrito Federal.

Lo anterior es así en virtud de que el artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, atribuye la facultad de nulificar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y no así para la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Además, en este mismo numeral jurídico existe una artimaña administrativa que confunde al gobernado al querer invocar la norma urbanista y permite a la Secretaria ampliar sus facultades bajo una interpretación viable para diversos Tribunales, esto en relación al juicio de lesividad, ya que el artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, obliga a la autoridad a promover el juicio de lesividad, según lo establezca la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y esta Ley procedimental a su vez, obliga a la autoridad a promover el juicio de lesividad según lo señale la ley aplicable (en este caso se trata de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

En otras palabras, este artículo crea una incertidumbre jurídica al estar sujeto a una constante interpretación, entre si de verdad tiene o no facultades la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda para iniciar el procedimiento de nulidad y además si es o no obligación de ella acudir al juicio de lesividad para poder nulificar sus propios actos administrativos.

Ahora bien, en relación a los artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es de aclarar que dichos ordenamientos únicamente le dan a la multicitada Secretaria la facultad de corrección, más no de nulidad, sin embargo, como se explicara más ampliamente a lo largo de la presente investigación, en estos artículos se le permite a la Secretaria cancelar los documentos corregidos y sustituirlos por otros distintos, cuestión que se interpreta, no solo por la Secretaria en cita, si no diversos órganos de jurisdicción, en la facultad de nulificar sus propios actos emitidos.

Derivado de lo anterior es que existe actualmente una flagrante violación a la garantía de seguridad jurídica, ya que los gobernados, al obtener legalmente el Certificado de Zonificación y Uso de Suelo, no gozan de la seguridad jurídica de que efectivamente podrán usar y construir en su predio como viene señalado por la autoridad emisora del documento.

Por lo tanto, desde que se expide el Certificado de Zonificación, particulares y empresas, se encuentran en un estado de incertidumbre jurídica, temiendo que se les inicie un procedimiento de nulidad, preocupándose de que su casa no quede en obra negra o se tengan que ir a la banca rota por una inversión perdida, tratando de concluir lo más pronto posible sus proyectos o planes para que no tengan que lidiar con dichos procedimientos.

Otros problemas jurídicos que se derivan de la nulidad de los Certificados de Zonificación, son los suscitados entre los gobernados, es decir, entre la

constructora y sus trabajadores, entre la misma constructora y las empresas con quien contrata algún servicio y finalmente la empresa y el fisco.

De tal modo tenemos que, derivado de la aplicación y ejecución de los multicitados artículos, se dan diversas problemáticas; por ejemplo, la constructora con sus empleados comienza a enfrentar juicios de índole laboral, esto en virtud de la insolvencia para las liquidaciones ó pago de salarios.

En cuanto a las empresas constructoras con la gente con quien contrata algún servicio, viene el problema del clausulado de los contratos, los efectos de las rescisiones o terminación anticipada del contrato, las indemnizaciones que se tienen que hacer y la inconformidad de los mismos pactantes por el incumplimiento de lo acordado.

Por último tenemos al constructor frente al fisco, y la problemática va encaminada al pago de las contribuciones y la insolvencia para hacerle frente; pues el hecho de que no se construya no exime al propietario de pagar el impuesto predial entre otros.

Todo lo anterior desemboca invariablemente en los juicios de nulidad, que son aún más largos que los civiles o mercantiles, esto por la complejidad de la materia y funcionalidad de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa.

El último problema jurídico en esta investigación detectado, es el inicio de los procedimientos de verificación administrativa, los cuales a partir de la nulidad del certificado de zonificación y uso de suelo, comienza la suspensión temporal, parcial y hasta la clausura de la actividad constructiva.

Por todo lo expuesto es que propondré que se reforme el artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, para que la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, necesariamente acuda al procedimiento de lesividad para nulificar un acto emitido por ella misma, de tal forma que la citada Secretaria, tendrá que acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para dirimir si es o no procedente la nulidad de los referidos certificados.

CAPITULO I. ANTECEDENTES.

A) El origen del Derecho Urbano.

El derecho urbano se inicio con el procedimiento de urbanización, como fenómeno social y se ha definido como “la introducción de servicios básicos en un terreno o la transformación de los asentamientos humanos de rurales a urbanos mediante una mayor concentración de población en un espacio territorial determinado”¹, que según diversos acervos históricos y teóricos del derecho administrativo, tiene sus orígenes en la nación de Inglaterra como consecuencia de la Revolución industrial. La migración de la gente del campo a la ciudad se debió a la instalación de industrias en un solo lugar que requerían de mano de obra para su funcionamiento; esto dio lugar a la formación de las grandes ciudades, que crecieron sin orden ni planeación.

Contrariamente a lo que sucedió en Europa, donde la urbanización se dio en un periodo que comprendió varias décadas, en México bastaron sólo dos para que dicho fenómeno se presentara, ocasionando asentamientos urbanos irregulares; uso, aprovechamiento y explotación irracional de los recursos naturales renovables y no renovables, contaminación generalizada, falta de empleo, de vivienda y de abasto.

¹ LOPEZ VELARDE VEGA Oscar, “El futuro de la Legislación Urbana en las entidades federativas de México”, 1° Edición, Editorial UNAM, México, 2011.

La urbanización y sus causas negativas se presentaron de forma inesperada; la fundación y desarrollo de las ciudades que había sido una facultad estatal y en algunas culturas un acto religioso y sagrado, salió del control del poder público para pasar a manos privadas, las que en general se orientaban exclusivamente a la ganancia, el lucro y la especulación.

La creciente demanda de áreas nuevas donde establecer nuevos centros de población y la necesaria ampliación de espacios educativos, servicios de salud, agua, transporte, seguridad pública y la insuficientes zonas recreativas, dieron lugar a la preocupación y después al diseño de acciones gubernamentales tendientes a la planeación urbana para ordenar la distribución de la población y el crecimiento de las ciudades.

Un desarrollo urbano sostenido y equilibrado, a través de una normatividad aplicable y eficaz, no es fácil de lograr ya que la urbanización es un fenómeno complejo para el que no existen respuestas únicas, ni exclusividad en alguna rama del conocimiento que lo analice.

B) La Legislación mexicana del Derecho Urbano.

1. Periodo del año de 1917 al año de 1942.

El antecedente normativo más antiguo que tenemos en legislación y regulación de la materia de Desarrollo Urbano en nuestro país, se remonta a la Constitución Política de 1917 (el Constituyente de Querétaro), donde se establecen las primeras disposiciones generales para iniciar a organizar el

territorio y su edificación, de esta forma en su artículo 73, se facultaba al Congreso de la Unión, entre otras cosas, para dictar leyes sobre migración, salubridad general y asentamientos humanos, que evidentemente forma parte del derecho urbano.

Más adelante y en vista del crecimiento de la urbe en nuestro país, sobre todo en la zona centro de éste, fue que el 12 de julio de 1930 se estableció la Ley sobre Planeación General de la República, en la que se determinaba que se procediera a la formación del Plano Nacional de México, que serviría de base a las tareas que el gobierno emprendería para lograr el desarrollo material y constructivo del país.

Es por ello que el Plano Nacional de México fue la aportación más importante de la Ley sobre planeación General de la República, pues por primera vez en nuestro sistema normativo se comienza la regulación, clasificación y organización de la división del terreno nacional en zonas; su función y uso; la planeación y zonificación urbana y regional; así mismo, para poner en práctica estas disposiciones, la citada Ley creó las Comisiones Nacionales de Planeación y de Programa que coadyuvaría en su momento con los fines perseguidos por el Plano Nacional de México.

Además de lo anterior, el Plano Nacional de México tenía el propósito de realizar un inventario de los recursos con lo que contaba la Nación para poder llevar a cabo la planeación urbana. Es por ello que dicho Plano, junto con la Ley

sobre Planeación General de la República significan, en el desarrollo y perfeccionamiento del sistema del derecho urbano, la primera distribución y zonificación territorial de los asentamientos humanos hecha en nuestro país, pese a su imperfección y poca precisión para lograr dichos fines.

Tanto la Ley sobre Planeación General de la República, como el Plano Nacional de México y sus Comisiones, fueron normatividad a nivel federal, que tenían fines nacionales y contemplaban una organización territorial completa; pero a nivel local encontramos que como antecedente general al respecto, se encontró que en México, las regulaciones de índole urbanística se remontan al año de 1933, y estaban enfocadas a nivel local, no al nacional; dentro de estos esfuerzos de carácter local destacaron las acciones en el Distrito Federal, resumidas en la elaboración de los llamados planos directores o maestros, y en algunas disposiciones normativas de dos tipos:

- Regulaciones sobre el fraccionamiento del terreno que se concretaban a las obligaciones de los fraccionadores para evitar irregularidades. En este sentido, en 1941 se publicó el primer reglamento en la materia para el Distrito Federal.
- Regulaciones a la construcción en general, las cuales consistían en las normas referentes al número de niveles permitidos o disposiciones que deberían cubrir las construcciones en relación con dimensiones mínimas, esfuerzos, número de estacionamientos, etcétera. En este caso destaca el Reglamento de Construcciones y de los Servicios Urbanos en el DF, en su primera versión de 1942.

2. Periodo del año de 1953 al año de 1971.

Así fue como el 30 de diciembre de 1953 surgió la Ley de Planificación del Distrito Federal como respuesta a la demanda de un instrumento normativo que regulara y justificara la planeación específicamente de los defechos y a pesar de que no se toca ningún aspecto relativo a la expedición de documentos señalados para zonificación a favor de particulares, si establece un nuevo sistema de consulta general para el conocimiento de zonas protegidas o de riesgo.

Años más tarde, y poco después de la elaboración del Programa de Inversiones 1953- 1958, se promulgó la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que facultaba a la Secretaría de la Presidencia para planear obras y sistemas de aprovechamiento con el objeto de proyectar el fomento y desarrollo de las regiones.

De esta forma y tras varios años de una casi imposible aplicación y comprensión de la Ley de Planificación del Distrito Federal, está se reforma en 1971 con la finalidad de lograr una observancia más práctica, pues los temas de urbanización seguían siendo novedosos para los gobernados y funcionarios que debían aplicarla.

3. Periodo del año de 1975 al año de 1982.

Así fue como, continuando con la búsqueda del perfeccionamiento y evolución de la normatividad en desarrollo urbano, se crea en el año de 1975 y es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 enero de 1976, la Ley de

Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicándose el 19 de noviembre del mismo año y por el mismo medio, el Reglamento de Zonificación del Distrito Federal.

Tanto la citada Ley como el Reglamento, tuvieron un enfoque basado en un plan que regulara y estableciera las líneas que debiera seguir el crecimiento urbano mediante la determinación de los usos de suelo perfectamente determinada en definición más no en territorio, tocó temas como la reserva territorial, la renovación urbana y regulación vial; orientada principalmente a promover una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas generados en el Distrito Federal y evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular. Al mismo tiempo se crea el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Así mismo y continuando con una resumida narración de los antecedentes jurídicos y normativos en el desarrollo urbano, es importante destacar que en este mismo año, 1976, el artículo 27 de la constitución mexicana fue reformado, primero en 1976 y posteriormente en 1992.

Con la reforma a este artículo constitucional, el gobierno mexicano reconoce por primera vez la planeación urbana como una función pública y asume la autoridad de establecer modalidades en el ejercicio de los derechos a la propiedad de los sectores privados en las ciudades; una autoridad que se había orientado hasta ese momento a administrar la propiedad rural.

La segunda reforma constitucional, que igualmente representa un cambio sustancial en el derecho urbano, se hizo al artículo 73, fracción XXIX inciso C, en el mismo año, 1976, de tal forma que este precepto le dio al Congreso de la Unión el derecho de dictar “leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos”, esto se hizo con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Constitución Política.

Cuando se realizaron las reformas a los artículos constitucionales mencionados también se promulgó, el 26 de mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta ley estaba dirigida a ordenar y regular la distribución y los usos del suelo en México, con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbano, convirtiéndose en el primer documento serio que institucionalizaba la planeación territorial en el país, esto en razón de que las leyes locales expedidas hasta ese año no contaban con una autentica eficacia y observancia por parte de funcionarios y particulares, por lo que la creación de una ley federal que organizara los fines urbanísticos y delimitara funciones locales, hizo la diferencia al momento de poner en marcha los todos los ordenamientos que se enfocaban al desarrollo urbano.

Con la creación de la citada ley, es que de manera casi inmediata, en el año de 1976 se presenta para su aplicación el Primer Plan General de Desarrollo

Urbano del Distrito Federal (PGDUDF), su importancia se define al ser la primera versión de lo que hoy se conoce como zonificaciones, las cuales responden a una separación territorial que se caracteriza por identificar lugares con las mismas características urbanas, este objetivo fue perseguido por las leyes locales anteriores a 1976 sin conseguir la armonía necesaria para aplicarse sin encontrar contradicciones o datos confusos.

Esta ley determinaba que sería el Departamento del Distrito Federal la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo.

Además de las anteriores creaciones de orden jurídico, las reformas constitucionales y la Ley General de Asentamientos Urbanos de 1976, tuvieron como consecuencia la creación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que entro en vigor el 18 de mayo de 1978, evidentemente de aplicación federal, colocándose como el primer documento de este tipo en el país que pretende regular e institucionalizar la Planeación Territorial a nivel nacional de forma totalmente específica y práctica.

Es por ello que, tanto las reformas constitucionales, la Ley General de Asentamientos Humanos y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se constituyeron como la base principal del Sistema de Planeación Nacional, el cual tenía como propósito fundamental coordinar el citado Plan de Desarrollo Urbano y además tenía la finalidad de coordinar los planes estatales y municipales en esta

misma materia. En este sentido, se buscaba una integración de políticas en los tres niveles de gobierno.

Al tiempo que se estableció el marco jurídico referente al desarrollo urbano, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, el 16 de agosto de 1977. Antes de este año, las funciones de esta Secretaría estaban bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Presidencia. Asimismo, se instituyó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano el 16 de junio de 1977. Ambos organismos se encargaban de realizar el diagnóstico de la problemática urbana del país y de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Todas estas leyes y planes de desarrollo llegaron paralelos a todo un sistema reglamentario, que tendría la función de lograr una aplicación íntegra y exacta de las recientes creaciones normativas pertenecientes al derecho urbano, de esta forma es que el 9 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Planes parciales y el 10 de diciembre del mismo año fue publicado, por el mismo medio, el Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ambos contemplando la manera de interpretar y observar la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, concientizando el crecimiento de la urbe y creando vínculos entre los nuevos órganos locales gubernamentales y los gobernados.

Posteriormente es publicado el 20 de abril de 1982, en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal que nacía

derogando al Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal del año de 1976, y tuvo su última reforma el 19 de octubre de 1987, tenía un total de 62 artículos reglamentarios.

Este Reglamento inició verdaderamente una regulación del derecho urbano enfocada directamente a las nuevas empresas constructoras que desarrollaban proyectos de manera informal en el país, teniendo como principal objetivo el que se norman las conductas constructivas conforme a la reciente lotificación y clasificación del suelo en el territorio del Distrito Federal, estableciendo nuevos requisitos en materia de uso de suelo a cargo de los gobernados.

De tal forma que podemos observar que en el artículo 43 de dicho Reglamento, se establecía que la Licencia de uso del suelo sería obligatoria previamente a la Licencia de construcción, respetando los usos y destinos que los Programas Parciales y declaratorias, hubieran asignado para determinada zona y se debía otorgar en los términos que estableciera el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. De esta forma vinculaba la legalidad de una obra en construcción obligándola a observar la gama de leyes y autoridades que en ese momento regulaban la actividad constructiva

Así mismo y con la expectativa de lograr una coercitividad de las leyes y en específico de este Reglamento, se le dio, al en ese entonces Departamento del Distrito Federal, la facultad de ordenar la suspensión o clausura parcial o total en proceso de construcción cuando se construyera sin la constancia de zonificación o licencia de uso del suelo correspondiente o estas hubieran sido revocadas;

también aplicaba si se consideraba que no se hubieran respetado las normas de planificación urbana establecidas en las declaratorias o se obstaculizara o impidiera en alguna forma el cumplimiento de las órdenes de inspección reglamentaria del personal comisionado por el citado Departamento.

Este Reglamento establecía que la forma inmediata para reiniciar actividades después de una clausura, sería realizando las obras necesarias que corrigieran las irregularidades señaladas en el dictamen respectivo, esto para evitar daños a terceros en su persona o bienes. El estado de clausura o suspensión impuesto parcial o totalmente, no sería levantado hasta en tanto no se realizaran las correcciones ordenadas y se hubieren pagado las multas derivadas de las violaciones a este Reglamento.

Nótese que para todos estos supuestos no se establecía ningún término ni medios de defensa para el gobernado o constructor, además era muy inexacta y vaga la forma en cómo se podía llegar a incurrir en faltas al Reglamento.

Pero independientemente de la crítica anterior, y para efectos de iniciar el estudio de esta tesis, menciono que en el citado Reglamento, ya comenzaba, de forma muy específica respecto al tema pero imperfecta en relación a su ejecución, a regularse el procedimiento de nulidad de los certificados de zonificación.

En esa tesitura, el Reglamento de mil novecientos ochenta y dos establecía que se dejaría sin efecto la constancia de zonificación o la licencia de uso del suelo en su caso , cuando: como consecuencia de la expedición de una

declaratoria que asigne destinos, resultaran afectados uno o varios predios de una zona; los infractores hayan incurrido por tercera vez en faltas u omisiones a la Ley o al Reglamento, por las que se les hayan impuesto las sanciones que, en su caso, correspondan; se hubieren otorgado en contravención al texto expreso de las disposiciones de la Ley o el Reglamento; y se hubiere dado con base en informaciones o documentos falsos o erróneos.

De igual forma, el multicitado Reglamento no contemplaba términos o plazos para iniciar, notificar y concluir el procedimiento de nulidad de un certificado de zonificación.

4. Periodo del año de 1996 al año de 2010.

En este orden de ideas y sin el ánimo de confundir al lector, retomo la secuencia histórica de leyes locales, en específico del Distrito Federal, pues es importante señalar que el derecho urbano local, tiene un nuevo periodo de cambios con la ratificación, presentada el veintinueve de enero de mil novecientos noventa y seis, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que en esos años generó las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbano del Distrito Federal.

Como se ha venido narrando en este capítulo, todas las leyes que se fueron emitiendo a lo largo de la histórica del desarrollo urbano, venían aparejadas

con diversos reglamentos que tenían la finalidad de regular el derecho urbano, más no generar una ley específica.

Por esta circunstancia y tratando de llegar a un mayor grado de especialización en la materia, se publica el cuatro de Junio de mil novecientos noventa y siete, en el Diario Oficial de la Federación y el dos de junio del mismo año en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Este reglamento, que únicamente fue elaborado para efectos de aplicar y entender mejor la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se componía de 56 artículos y en general no abordaba en su texto la nulidad o corrección de los certificados de zonificación ni de las licencias de uso de suelo.

Para lo que nos interesa, este Reglamento, que es el antecedente más inmediato de la norma que proponemos reformar en esta tesis, señalaba por primera vez plazos, términos y vigencias, dando una especie de seguridad jurídica a los gobernados en relación a los documentos otorgados por la Autoridad administrativa.

Ciertamente en su artículo 35 establecía que las certificaciones de zonificación tendrían una vigencia de dos años para ejercer el derecho que confieren, a partir del día siguiente a la fecha de su expedición. Ejercido el

derecho conferido, no sería necesario obtener una nueva certificación a menos que por alguna razón se modificará el uso.

Así mismo, asentaba que las certificaciones, de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, tendrían una vigencia indefinida.

Aunado a ello, establecía en su artículo 40, que la licencia de uso del suelo tendría una vigencia de dos años para ejercer el derecho que tenía conferido y podría prorrogarse por un periodo igual, previa solicitud del interesado que debería presentarse cuando menos dentro de los cinco días hábiles anteriores a la fecha de su vencimiento.

Se obligaba a la Secretaria, expedir la prórroga en un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la fecha de presentación de la solicitud, y si la Secretaria no resolvía en el plazo citado, procedería la afirmativa ficta.

Algo importante de señalar es que el artículo 38 del citado Reglamento, de manera muy especial señalaba que la licencia de uso de suelo únicamente sería necesaria cuando se fueran a realizar obras o actividades para las cuales se requiera de un estudio de impacto urbano.

Actualmente la licencia de uso de suelo ha sido suplida por la Manifestación de Construcción y es necesaria para cualquier obra en construcción, no solo para aquellas que requieran impacto urbano.

Hoy en día tenemos, en el Distrito Federal, una normatividad muy parecida a la antes expuesta; nuestra Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente es la que fue publicada el quince de julio del año de dos mil diez en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, misma que abrogo a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada el 29 de enero de 1996 y que analicé en párrafos anteriores.

En cuanto al Reglamento vigente de la citada Ley, es decir, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente, está el que fue publicado el pasado veintinueve de enero del año dos mil cuatro, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y que abroga el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, esto el cuatro de junio de mil novecientos noventa y siete y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el dos de junio del mismo año, dicho Reglamento abrogado de igual forma fue analizado y expuesto en párrafos antecedentes.

A nivel federal, existe actualmente la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el pasado 21 de julio de 1993 y tiene su última reforma el 20 de noviembre de 2010.

CAPITULO II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1. Procedimiento Administrativo.

“Es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo”²

2. Acto Administrativo.

“El acto administrativo es considerado como una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, la cual puede crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general.”³

3. Derecho Administrativo.

“El derecho administrativo actual es, a la vez ciencia y norma. Ciencia, porque se forma de un conjunto de principios, teorías y conceptos que explican sus diferentes instituciones. Como ciencia el derecho administrativo es relativamente joven y aparece con su propio perfil en la segunda mitad del siglo XIX, en la obra del jurista francés M.F. Laferrier, denominada “Curso de Derecho Público y Administrativo”; a este autor se le respeta como el creador del derecho

²MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo (1er. Curso)*, 5ª edic., Ed. Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2009, p.263

³ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO citado por ROLDÁN XOPA, José, *Derecho Administrativo*, 1ª edic., Ed. Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, p.312.

administrativo, en tanto ciencia. Otros ilustres juristas como Don Gabino Fraga, de nacionalidad mexicana, han publicado obras que se han convertido en clásicos y de estudio obligatorio. Como norma, el derecho administrativo regula, mediante un conjunto de disposiciones o leyes sustantivas, las actividades de la Administración Pública y de los administrados; mediante las normas procedimentales se hace posible dirimir las contiendas que se dan entre la administración y el administrado, cuando aquella lesiona, con sus actos, derechos de este. Como norma, entonces, tenemos el derecho administrativo sustantivo y procesal”.⁴

4. Derecho Público Y Derecho Privado.

“Hace mucho tiempo atrás, era un dogma decir que el derecho público era el derecho del Estado y el derecho privado era el derecho de los particulares. Hoy es difícil establecer la frontera de regulación de los dos grandes ámbitos del derecho, pero sí es acertado señalar que el ámbito del derecho administrativo se ha agitado aceleradamente”.⁵

5. Persona.

“En el lenguaje jurídico: son personas los seres capaces de tener derechos y contraer obligaciones, en otras palabras: sujetos portadores de facultades y

⁴ GARCÍA VILCHEZ, Julio Ramón, y Borge Tapia, Roberto Carlos. *El derecho administrativo en el siglo XXI*. En: Fernández Ruiz, Jorge (coord.) *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI*. Serie Doctrina Jurídica, no.104. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2002.

⁵ GARCÍA VILCHEZ, Julio Ramón, y Borge Tapia, Roberto Carlos. *El derecho administrativo en el siglo XXI*. En: Fernández Ruiz, Jorge (coord.) *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI*. Serie Doctrina Jurídica, no.104. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2002.

deberes, nacidos los primeros en el derecho subjetivo y originados los otros en las estipulaciones jurídicas”.⁶

6. Personalidad Jurídica.

“La personalidad jurídica o moral, no es más que la atribución por el ordenamiento jurídico de derechos y de obligaciones a sujetos diversos de los seres humanos, circunstancia esta que nos permite afirmar que las personas jurídicas son, en estricto sentido, un producto del derecho, y solo existen en razón de él; sin su reconocimiento, nunca tendrán personalidad moral las colectivas; ni serán entes con existencia material, o corpórea; son producto abstracto del derecho que permite, a comunidades jurídicamente organizadas cumplir los objetivos trazados por sus miembros”.⁷

7. Función Legislativa.

“La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el poder legislativo”.⁸

8. Principio De Autoridad Formal De La Ley.

⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA, sala de negocios generales, sentencia de agosto 21 de 1940, *Gaceta Judicial, volumen L, p.197*. Citada por: Orlando Santofimino, Jaime. *Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*. Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1988.

⁷ CARREJO, Simón. Citado por Orlando Santofimino, Jaime. *Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*. Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1988.

⁸ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 46ª Ed. Porrúa, México, 2007.

«Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la “autoridad formal de la ley” que significa que todas las resoluciones del poder legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución primitiva».⁹

9. Función Administrativa.

“Es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 46ª Ed. Porrúa, México, 2007”.¹⁰

10. Competencia:

“La competencia. Es la posibilidad que tiene un órgano de actuar [...] las facultades [que] se refieren a los servidores públicos; o sea, a la aptitud que éstos reciben de la legislación”.¹¹

11. Fundamentación.

“Fundamentar un acto implica indicar con precisión que ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión. No señalar las

⁹ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 46ª Ed. Porrúa, México, 2007.

¹⁰ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 46ª Ed. Porrúa, México, 2007.

¹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo (1er. Curso)*, 5ª edic., Ed. Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2009, p.247. Corchetes agregados

normas que dan fundamento legal al acto vicia este. La fundamentación, es decir, citar el artículo y la ley aplicable”.¹²

12. Acto perfecto.

“Es aquel que reúne todos sus elementos. [...] Acto eficaz es aquel que se realiza, es el que produce los efectos para los cuales fue creado [...] un acto imperfecto puede ser eficaz, a pesar de estar viciado por carecer de uno o más de sus elementos”.¹³

13. Actos administrativos constitutivos.

“Crean un derecho enteramente nuevo, a favor de una persona determinada o de un grupo de personas”.¹⁴

14. Actos materiales.

“Se habla de actos materiales los que en su sustancia, o en su materia pertenecerían a otro poder. y se distinguen normalmente de los formales. Por ejemplo, la expedición de un decreto sería formalmente administrativo (ejecutivo) pero materialmente legislativo. Un acto formal y materialmente legislativo es la

¹² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo (1er. Curso)*, 5ª edic., Ed. Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2009, p.247.

¹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo (1er. Curso)*, 5ª edic., Ed. Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2009, p.249.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. 11ª edic, Ed. Porrúa, México, 1993, p.720.

creación de una ley. Se trata de la materia y la forma, la materia es el qué y la forma es el cómo”.¹⁵

15.Hechos Jurídicos:

“Podemos definir el hecho jurídico como todo suceso al que el ordenamiento atribuye la virtud de producir, por sí o en unión de otros, un efecto jurídico, es decir, la adquisición, la pérdida o la modificación de un derecho. Íntimamente relacionado con el concepto del hecho jurídico, pero distinto de él, se encuentra el llamado por la doctrina moderna elemento de hecho o supuesto de hecho, denominaciones con las cuales se designa el conjunto de circunstancias necesarias para que una norma jurídica sea aplicable”.¹⁶

16.El acto discrecional.

“Este término es definido de manera muy concreta por el Villar Escobar, quien afirma que el “Acto administrativo, se presenta cuando la propia ley faculta a la administración con un poder libre de apreciación para decidir su actuación y el contenido de ésta. Por regla general, de los términos que use la ley se podrá deducir si ella concede o no a la autoridad una facultad discrecional, es así que normalmente cuando la ley utiliza términos que son facultativos, no imperativos, se ésta frente al otorgamiento de un poder discrecional”.¹⁷

¹⁵ ACOSTA ROMERO Miguel. “*Teoría General del Derecho Administrativo*”. 13ª Edición. Porrúa. 2006. Pág. 63-69.

¹⁶ CARRILLO FLORES Antonio. “*La justicia Federal y la Administración Pública*”. 2ª Edición. México. Lunas. 1973. Pág. 288

¹⁷ Villar Escobar. “*Principios del Derecho Administrativo*” 2ª Edición. Madrid. 1993. Pág. 233.

17. Recurso Administrativo.

Según el autor Serra Rojas, “Es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal, que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos y Obligaciones ante la propia autoridad que lo dicto; el superior jerárquico será el responsable de revocar o confirmar el acto”.¹⁸

18. Medidas de integración urbana.

“Para el caso que nos ocupa, es de gran utilidad la definición que nos da el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda- Las condiciones que deben cumplir las personas físicas o morales que construyan, amplíen, reparen o modifiquen una obra con el fin de integrarla al entorno urbano, a la vialidad, a la estructura socioeconómica, a la infraestructura y a la imagen urbana”.¹⁹

19. Delegaciones.

“Los Órganos Político-Administrativos con los que cuenta cada una de las demarcaciones territoriales, en términos del artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”.²⁰

20. Manifestación de Construcción.

¹⁸ Serra Rojas Andrés. “Derecho Administrativo 2” 17ª Edición, México, Porrúa. 1996. Pág.

¹⁹ Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012. Artículo 54.

²⁰ Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012. Artículo 21.

“Es la declaración, bajo protesta de decir verdad, del propietario o poseedor del inmueble o predio y, en su caso, del Director Responsable de Obra y los Corresponsables, en la que manifiestan su responsabilidad de observar los requisitos legales, previo a construir, ampliar, reparar o modificar una obra y asumen la obligación de cumplir técnica y jurídicamente con las disposiciones legales aplicables, haciéndose sabedores de las penas en que incurren los falsos declarantes. Dicha manifestación surtirá efectos a partir de su registro ante la autoridad competente, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable al suelo urbano”.²¹

21. Vivienda de Interés Social.

“La vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de 15 salarios mínimos anuales vigentes en el Distrito Federal”.²²

22. Vivienda de interés popular.

“La vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 15 salarios mínimos anuales, vigentes en el Distrito Federal y no exceda de 25 salarios mínimos anuales”.²³

23. Licencia de construcción especial:

²¹ Reglamento de Construcción para el Distrito Federal. Última Edición. México. Editorial Trillas. Art. 142

²² Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012. Artículo 3 fracción XXXVII.

²³ Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012. Artículo 3 fracción XXXVIII.

“Documento que expide la Delegación antes de construir, ampliar, modificar, reparar, demoler o desmantelar una obra o instalación”.²⁴

24. Manifestación de Construcción.

“Para construir, ampliar, reparar o modificar una obra o instalación, el propietario o poseedor del predio o inmueble, en su caso, el Director Responsable de Obra y los Corresponsables, previo al inicio de los trabajos debe registrar la manifestación de construcción correspondiente”.²⁵

25. Certificado Único de Zonificación y Uso de Suelo:

Documento expedido por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal que autoriza a los particulares la zonificación que les corresponda en el predio para el que se trámite. Dicha zonificación clasifica el número de niveles a construir, el área libre y la densidad.

26. Anulabilidad.

“Reconocimiento del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen en esta Ley u otros ordenamientos jurídicos; y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con dichos requisitos”.²⁶

²⁴ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012. Artículo 55.

²⁵ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012. Artículo 47.

²⁶ Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012. Artículo 2, fracción IV.

CAPÍTULO III. LA ACTIVIDAD CONSTRUCTIVA Y SU ACTUAL MARCO NORMATIVO.

El comienzo, desarrollo y conclusión de las obras constructivas en el Distrito Federal, se lleva a cabo primordialmente bajo la observancia al Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento, así como la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.

Sin embargo, la norma más importante, que invoca a todas las normas anteriores y algunas otras en casos muy específicos, es el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, ya que éste señala todos los documentos necesarios para iniciar una obra constructiva, la forma en cómo deberá irse desarrollando dicha obra al amparo de los mismos documentos y remitiendo en todo momento al constructor a las leyes y reglamentos que especifican las características o maneras de tramitar y obtener dichos documentos para autorizar el proyecto constructivo.

A) DOCUMENTOS BASE PARA LA CONSTRUCCIÓN.

Para que una empresa o particular pueda iniciar una obra legalmente, debe regularizar completamente el predio objeto de la construcción, tramitando una serie de documentos base para planear la obra a desarrollar.

De tal forma, el predio elegido por el constructor, deberá tener:

- 1) Constancia de Alineamiento y Número Oficial.**

Fundamento Jurídico: Artículos 24 y 25 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

Tramite: Esta constancia es expedida actualmente por las Autoridades Delegacionales, tarda aproximadamente de 1 a 2 meses, se debe llenar y presentar un formato de solicitud oficial que la misma Autoridad facilita, en cual se presenta un croquis del predio y datos del mismo, esto para hacer la asignación de número correspondiente; además se debe presentar, junto con el formato, el título de propiedad e identificación del propietario. Transcurrido el plazo, se emite el formato de pago de derechos, que debe ser pagado para que se entregue la constancia de Alineamiento y Número Oficial.

2) Certificado único de zonificación de uso de suelo.

Fundamento Jurídico: Artículos 9 fracción IV, 87 fracción II y 92, todos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; en relación con los artículos 125 y 126 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Tramite: Para obtener este documento, el interesado debe presentar su solicitud debidamente firmada ante la Ventanilla de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda; para ser recibida dicha solicitud, se deberán presentar: el formato debidamente llenado (croquis del predio, datos de superficie total del predio, la superficie construida y la que se va demoler, así como la zonificación deseada y los datos generales del proyecto constructivo).

Además se deberá adjuntar al formato: los datos del solicitante o representante legal, con copia de su identificación o poder notarial y el acta constitutiva de la empresa; comprobante de pago de derechos conforme al artículo 235 del Código Fiscal para el Distrito Federal y copia de la boleta predial no anterior a 12 meses de su presentación. El certificado se entrega al interesado 15 días después de la presentación de solicitud.

3) Factibilidad de Agua:

Fundamento Jurídico: Artículo 62 de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

Trámite: Se presenta en las oficinas del Sistema de Aguas de la Ciudad de México un escrito, con los datos del predio y la obra constructiva, acompañado del acta constitutiva de la empresa propietaria, o en su caso copia de la Identificación oficial del propietario; también es necesario el título de propiedad del predio que necesita la factibilidad de agua; se anexa además una constancia de no adeudo del servicio de agua, expedido por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y se recibe respuesta después de 15 días de presentada la solicitud de factibilidad.

Este documento lo expide el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y consiste, en determinar si es o no factible proveer de agua a la nueva edificación que se planea construir.

Para el Registro de la Manifestación de Construcción, es necesario presentar esta Factibilidad, de otra forma no se puede autorizar que inicien los

trabajos constructivos, pues a las viviendas que se construyan no se les podría dar agua, lo que se traduce en un perjuicio para los futuros compradores de las viviendas.

4) Título de Propiedad.

Fundamento Jurídico: Para la tramitación del Alineamiento y Número oficial, así como para la obtención de la Factibilidad de Agua, se requiere acreditar la propiedad, por lo que el fundamento jurídico son los Artículos 24 y 25 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y 62 de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

Trámite: Para que el Título de propiedad sea admitido como tal en los citados trámites administrativos, es necesario que esté debidamente protocolizado, es decir, que se presente ante un Notario Público para que de Fe de su existencia legal, además de que es indispensable que se lleve a cabo el registro de dicho Título de Propiedad en el Registro Público de la Propiedad, pues eso le da mayor seguridad y certeza a las autoridades de que están realizando tramites con los propietarios.

Después de haber reunido la documentación señalada y en el supuesto de que el predio donde se vaya construir no se relacione con ejidos, no sea clasificado como “reserva” por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, no esté lotificado, es decir, que no tenga que llevarse a cabo una fusión del predio ante el Órgano Delegacional y una fusión de cuentas prediales ante la Dirección de Catastro y Padrón Territorial de la Secretaria de Finanzas,

entonces ya se puede iniciar el trámite del Registro de Manifestación de Construcción.

B) Registro de la Manifestación de Construcción.

Fundamento jurídico.- Título Cuarto del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

Tramite: Dependiendo el tipo de Manifestación de construcción, el registro se llevara de la siguiente manera:

I. Manifestación de construcción tipo A:

- a) Las construcciones de no más de una vivienda unifamiliar de hasta 200 m² construidos, en un predio con frente mínimo de 6 m, dos niveles, altura máxima de 5.5 m y claros libres no mayores de 4 m;
- b) Construcciones que sean únicamente para ampliar una vivienda unifamiliar, que no se rebasen: el área total de 200 m² de construcción, incluyendo la ampliación, dos niveles y 5.5 m de altura.
- c) Reparación o modificación de una vivienda, así como cambio de techos o entrepisos, siempre que los claros libres no sean mayores de 4 m ni se afecten elementos estructurales importantes;
- d) Construcción de bardas con altura máxima de 2.50 m;
- e) Apertura de claros de 1.5 m como máximo en construcciones hasta de dos niveles, si no se afectan elementos estructurales y no se cambia total o parcialmente el uso o destino del inmueble.

f) Instalación de cisternas, fosas sépticas o albañales;

II. Manifestación de construcción tipo B.

Para usos no habitacionales o mixtos de hasta 5,000 m² o hasta 10,000 m² con uso habitacional, salvo lo señalado en la fracción anterior.

III. Manifestación de construcción tipo C.

Para usos no habitacionales o mixtos de más de 5,000 m² o más de 10,000 m² con uso habitacional, o construcciones que requieran de dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental.

Dependiendo que tipo de construcción se vaya a realizar, será la Manifestación que deberá registrarse, en el caso del presente trabajo y toda vez que la problemática a resolver es la actividad constructora de la mediana y grande empresa, me enfocare únicamente en las manifestaciones de tipo “B” y “C”; esto en razón de que la manifestación de tipo “A” es registrada regularmente por particulares para hacer mejoras, ampliaciones a sus casas y en algunos casos, para construir sobre pequeños terrenos su casa-habitación.

Para llevar a cabo el Registro de Manifestación de Construcción tipo “B” o “C”, se tienen que reunir los siguientes requisitos:

I. Presentar manifestación de construcción ante la Delegación en donde se localice la obra en el formato que establezca la Administración, suscrita por el propietario, poseedor o representante legal, en la que se señalará el nombre,

denominación o razón social de los interesados, domicilio para oír y recibir notificaciones, ubicación y superficie del predio de que se trate, nombre, número de registro y domicilio del Director Responsable de Obra y en su caso, del o de los Corresponsables, acompañada de los siguientes documentos:

a) Comprobantes de pago de los derechos correspondientes y en su caso, de los aprovechamientos;

Para evidenciar lo práctico de esta investigación, se enlista a continuación, los montos a erogar, el fundamento jurídico bajo el cual se eroga, la superficie del predio en donde se va a construir y el número de viviendas.

De tal forma que, para la construcción de 76 viviendas, en una superficie de 1225.00 m², se erogarían por los siguientes conceptos:

- ✓ Autorización para uso de la red de agua y drenaje, estudios y trámites; esto según lo establecido por el artículo 182 del Código Fiscal del Distrito Federal, la suma de \$16, 807.00.
- ✓ Instalación de toma de agua y drenaje; con fundamento en el artículo 181 del Código Fiscal del Distrito Federal, la suma de \$35,722.00.
- ✓ Registro de Manifestación de Construcción; según lo establecido en el artículo 185 del Código Fiscal del Distrito Federal, la suma de \$214, 842.00.
- ✓ Aprovechamientos para mitigar los efectos del Impacto ambiental, con fundamento en el artículo 300 del Código Fiscal del Distrito Federal, la suma de \$150, 320.00.

- ✓ Aprovechamientos para mitigar los efectos del impacto vial. Fundamento jurídico en el artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal, la suma de \$327, 167.00.
- ✓ Aprovechamientos por la construcción de desarrollos urbanos, edificaciones, así como por ampliar una construcción ó cambiar el uso de las construcciones que requieran nuevas conexiones de agua y drenaje o ampliaciones, con fundamento en el artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, la suma de \$862,128.00

Estos son los conceptos, fundamentos y montos, que de acuerdo al número de metros cuadrados, se deben de erogar, esto al momento de registrar la manifestación de construcción.

Debo hacer notar que, solamente por el pago de estos derechos y aprovechamientos, la constructora paga una suma aproximada de \$1,606,986.00.

b) Constancia de alineamiento y número oficial vigente y cualquiera de los documentos siguientes: certificado único de zonificación de uso de suelo específico y factibilidades o certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos o el resultado de la consulta del Sistema de Información Geográfica relativo al uso y factibilidades del predio.

En este caso y en párrafos antecedentes, se describió la importancia de la constancia de alineamiento y número oficial y del certificado de zonificación. Hay

que tomar muy en cuenta que todos los documentos tienen vigencia máxima de un año, por lo que es importante que una vez tramitados los citados documentos, se proceda de manera inmediata, sin tardar más de 3 meses, al trámite del registro de manifestación de construcción

c) Dos tantos del proyecto arquitectónico de la obra en planos a escala, debidamente acotados y con las especificaciones de los materiales, acabados y equipos a utilizar, en los que se debe incluir, como mínimo: croquis de localización del predio, levantamiento del estado actual, indicando las construcciones y árboles existentes, planta de conjunto, mostrando los límites del predio y la localización y uso de las diferentes partes edificadas y áreas exteriores, plantas arquitectónicas, indicando el uso de los distintos locales y las circulaciones, con el mobiliario fijo que se requiera, cortes y fachadas, cortes por fachada, cuando colinden en vía pública y detalles arquitectónicos interiores y de obra exterior, plantas, cortes e isométricos en su caso, de las instalaciones hidrosanitarias, eléctricas, gas, instalaciones especiales, mostrando las trayectorias de tuberías, alimentaciones y las memorias correspondientes.

Estos planos deben acompañarse de la memoria descriptiva, la cual contendrá como mínimo: el listado de locales construidos y áreas libres de que consta la obra, con la superficie y el número de ocupantes o usuarios de cada uno; los requerimientos mínimos de acceso y desplazamiento de personas con discapacidad, cumpliendo con las Normas que establezca específicamente Protección Civil ; coeficientes de ocupación y de utilización del suelo, de acuerdo a los Programas General, Delegacionales y/o Parciales en su caso y la descripción

de los dispositivos que provean el cumplimiento de los requerimientos establecidos por el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, en cuanto a salidas y muebles hidrosanitarios, niveles de iluminación y superficies de ventilación de cada local, visibilidad en salas de espectáculos, resistencia de los materiales al fuego, circulaciones y salidas de emergencia, equipos de extinción de fuego, y diseño de las instalaciones hidrosanitarias, eléctricas y de gas.

Estos documentos deben estar firmados por el propietario o poseedor, por el Director Responsable de Obra y los Corresponsables en Diseño Urbano y Arquitectónico y en Instalaciones, en su caso.

De los dos tantos de planos, uno quedará en poder de la Delegación y el otro en poder del propietario o poseedor; este último tanto debe conservarse en la obra, mismo que deberá contener los sellos de las autoridades que lo hayan expedido.

d) Dos tantos del proyecto estructural de la obra en planos debidamente acotados, con especificaciones que contengan una descripción completa y detallada de las características de la estructura incluyendo su cimentación; se especificarán en ellos los datos esenciales del diseño como las cargas vivas y los coeficientes sísmicos considerados y las calidades de materiales; se indicarán los procedimientos de construcción recomendados, cuando éstos difieran de los tradicionales; Deberán mostrarse en planos los detalles de conexiones, cambios de nivel y aberturas para ductos, en particular para estructuras de concreto se

indicarán mediante dibujos acotados los detalles de colocación y traslapes de refuerzo de las conexiones entre miembros estructurales.

En los planos de estructuras de acero, se mostrarán todas las conexiones entre miembros, así como la manera en que deben unirse entre sí los diversos elementos que integran un miembro estructural. Cuando se utilicen remaches o tornillos se indicará su diámetro, número, colocación y calidad y cuando las conexiones sean soldadas se mostrarán las características completas de la soldadura; éstas se indicarán utilizando una simbología apropiada y cuando sea necesario, se complementará la descripción con dibujos acotados y a escala.

En caso de que la estructura esté formada por elementos prefabricados o de patente, los planos estructurales deberán indicar las condiciones que éstos deben cumplir en cuanto a su resistencia y otros requisitos de comportamiento. Deben especificarse los herrajes y dispositivos de anclaje, las tolerancias dimensionales y procedimientos de montaje.

Deberán indicarse, asimismo, los procedimientos de apuntalamiento, erección de elementos prefabricados y conexiones de una estructura nueva con otra existente.

En los planos de fabricación y en los de montaje de estructuras de acero o de concreto prefabricado, se proporcionará la información necesaria para que la estructura se fabrique y monte de manera que se cumplan los requisitos indicados en los planos estructurales.

Estos planos deben acompañarse de la memoria de cálculo, en la cual se describirán con el nivel de detalle suficiente, para que puedan ser evaluados por un especialista externo al proyecto los criterios de diseño estructural adoptados y los principales resultados del análisis y el dimensionamiento. Se incluirán los valores de las acciones de diseño y los modelos y procedimientos empleados para el análisis estructural. Se incluirá una justificación del diseño de la cimentación y de los demás documentos especificados en el Título Sexto del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

De los dos tantos de planos, uno quedará en poder de la Delegación y el otro en poder del propietario o poseedor; este último tanto debe conservarse en la obra.

Los planos anteriores deben incluir el proyecto de protección a colindancias y el estudio de mecánica de suelos cuando proceda, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal. Estos documentos deben estar firmados por el Director Responsable de Obra y el Corresponsable en Seguridad Estructural, en su caso;

e) Libro de bitácora de obra foliado, para ser sellado por la Delegación correspondiente, el cual debe conservarse en la obra y

f) Responsiva del Director Responsable de Obra del proyecto de la obra, así como de los Corresponsables en los supuestos señalados en el artículo 36 del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal;

II. Para el caso de construcciones que requieran la instalación o modificación de tomas de agua y conexión a la red de drenaje, la solicitud y comprobante del pago de derechos a que se refiere el artículo 128 del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

III. Presentar dictamen favorable del estudio de impacto urbano o impacto urbano ambiental, para los casos señalados en la fracción III del artículo 51 del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

IV. Presentar acuse de recibo del aviso de ejecución de obras ante la Secretaría del Medio Ambiente, cuando se trate de proyectos habitacionales de más de 20 viviendas.

Cuando la obra se localice en un predio perteneciente a dos o más Delegaciones o se trate de vivienda de interés social o popular que forme parte de los programas promovidos por las dependencias y entidades de la Administración, la manifestación de construcción se presentará ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Cuando se trate de zonas de conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Arqueológico de la Federación o área de conservación patrimonial del Distrito Federal, se requiere además, cuando corresponda, el dictamen técnico de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el visto bueno del Instituto Nacional de Bellas Artes y/o la licencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como la responsiva de un Corresponsable en Diseño Urbano y Arquitectónico.

En el caso de ampliaciones, modificaciones o reparaciones en edificaciones existentes, se debe presentar de la obra original, la licencia de construcción especial o el registro de manifestación de construcción o el registro de obra ejecutada, así como indicar en planos la edificación original y el área donde se realizarán estos trabajos.

Para las Manifestaciones de Construcción tipo “C”, se deberá presentar además el “Impacto Urbano Ambiental”, que es un estudio que requiere del Sello de la Secretaria de Medio Ambiente del Distrito Federal.

Ahora bien, si se va construir en suelo plano o sin trata, hasta aquí podemos considerar que se han cumplido los requisitos legales; pero si fuera el caso que, se va construir en una superficie donde ya hay edificaciones, entonces tiene que llevarse a cabo el trámite y pago correspondiente a la “Licencia de Construcción Especial”, regulada en el Capítulo II del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

C) INICIA LA CONSTRUCCIÓN

Una vez registrada la Manifestación de construcción, la constructora ó el particular, pueden iniciar legalmente los trabajos de obra.

Es necesario que en el predio, donde se estén desarrollando los trabajos constructivos, se tenga original o copia certificada de la citada Manifestación, de la constancia de alineamiento y número oficial, del Certificado de Zonificación, de la Licencia especial (en caso de demolición), de los distintos planos y estudios

arquitectónicos descritos en la Manifestación de construcción, así como cualquier otro permiso o licencia por obra separada.²⁷

Lo anterior se realiza en razón de que son distintas las autoridades que, una vez comenzada la obra constructiva, iniciaran procedimientos de verificación según corresponda a su área, por ello es que señalo las diferentes autoridades administrativas y las verificaciones que cada una de ellas desarrolla.

Instituto de Verificación Administrativo del Distrito Federal.

Esencialmente este órgano gubernamental, se dedica a la verificación relacionada al Desarrollo Urbano y Uso de Suelo del predio, es decir, para efectos de una construcción, esta autoridad verificará que se construya conforme a lo establecido en el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo.

Además tendrá a su cargo la verificación en las áreas de: transporte público, mercantil y privado de pasajero y de carga, preservación del medio ambiente y protección ecológica, anuncios, mobiliario urbano, Cementerios y Servicios Funerarios así como Turismo y Servicios de Alojamiento.

Independientemente de ello, el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal también verifica otro tipo de áreas en coordinación con los órganos

²⁷ Obra separada se le conoce a la actividad extraordinaria que debe hacerse en una obra constructiva, un ejemplo sería realizar la demolición como actividad principal y separar los residuos demolidos como actividad complementaria.

delegacionales²⁸, por ejemplo: establecimientos mercantiles; estacionamientos públicos; construcciones y edificaciones; mercados y abasto; espectáculos públicos, protección civil y protección de no fumadores.

Delegaciones.

De igual forma las Delegaciones tienen una unidad verificadora, que es la encargada de iniciar los procedimientos de verificación administrativa, esto con la finalidad de verificar el cumplimiento de los distintos ordenamientos aplicables a una cierta actividad.

Las Delegaciones, tiene como atribución verificar las áreas de: establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones y edificaciones, mercados y abasto, espectáculos públicos, protección civil y protección de no fumadores.

Todas estas áreas de verificación también son desempeñadas con el Instituto de Verificación Administrativo del Distrito Federal, a quien se le delegan funciones para que auxilie a las Delegaciones en situaciones de emergencia o extraordinarias.²⁹

²⁸ Textualmente el artículo 7° fracción V de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, establece que solamente en situaciones de emergencia o extraordinarias, podrá el INVEA realizar verificaciones administrativas de otras áreas.

²⁹ Las situaciones de emergencia o extraordinarias están definidas como “aquellas producidas por un desastre fuera de control y que sucedan inesperadamente” según lo establecido por la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

Secretaria de Medio Ambiente del Distrito Federal.

A través de sus centros de verificación, la Secretaria de Medio Ambiente del Distrito Federal verifica las áreas de: contaminantes al medio ambiente, manejo de residuos y contaminación vehicular.

En este orden de ideas, una obra constructiva es verificada por la Secretaria, cuando desarrolla como parte de su proyecto, una demolición en el predio, pues derivado de ello tiene que presentar y trabajar sobre un Plan de Residuos, que se presenta junto a con su Aviso de Demolición.³⁰

D) Finaliza la Construcción.

Una vez que la obra constructiva se desarrolla armónicamente verificada por todas las autoridades competentes de manera favorable y concluyendo el proyecto contemplado, es que el constructor o particular, podrán iniciar el trámite denominado "Aviso de Terminación de Obra"; éste consiste en darle aviso a la Delegación en que se construya, que se han finalizado los trabajos de construcción con la finalidad de que la Delegación después de enviar verificadores de su local para que inspeccionen que la construcción se concluyo, conforme a lo establecido en el Certificado Único de Zonificación y Manifestación de Construcción respetando toda la normatividad aplicable, pueda firmar y sellar el aviso de terminación para el efecto de que la Constructora, inicie los trámites de escrituración y venta en el predio correspondiente.

³⁰ Es por ello que una construcción tiene que separar los residuos, derivados de la demolición, y llevarlos a un almacén de recolección y tratamiento, en donde se aprovecharan y darán el destino conveniente a los mismos.

CAPÍTULO IV. PROBLEMÁTICA DE LA ACTIVIDAD CONSTRUCTIVA POR DEFICIENCIA DE LA NORMA ESPECIALIZADA.

Como es posible apreciar en los capítulos que anteceden, para poder iniciar una construcción se debe observar una lista de requisitos bastante larga, además deben pagarse diversos derechos y aprovechamientos, mismos que ya señale en el capítulo tercero del presente estudio.

Actualmente no es nada fácil iniciar una obra constructiva, pues los trámites y las exigencias legales son muchas y muy complejas, los gastos son muy altos desde el punto de vista que se quiera ver.

Sin embargo, que se satisfagan todas las exigencias descritas no es garantía de que los proyectos de obra finalizaran con el éxito deseado, es decir, que se reúnan todos los requisitos legales ó administrativos, no asegura al constructor que podrá desarrollar su proyecto de manera favorable.

Esto es así, en razón de que a través de los años se ha ido agravando una situación muy complicada respecto al Uso de suelo, donde está inmersa la creciente corrupción y las deficiencias de las normas, convergiendo para desembocar en un sistema altamente complejo y riesgoso para los constructores y particulares.

a) Deficiencia de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.

Existe actualmente una disposición jurídica bajo el cual se inicia el procedimiento de nulidad por parte de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, que es el artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que textualmente establece:

***Artículo 89.** Las constancias, certificados, permisos, licencias, autorizaciones, registros de manifestaciones, dictámenes y demás actos administrativos que hubieran sido celebrados por error, dolo o mala fe, **serán declarados nulos por la Administración Pública.** También los revocará de oficio cuando no cumplan con las disposiciones legales aplicables o sobrevengan cuestiones de interés público. **En su caso, promoverá el procedimiento de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,** en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, independientemente de las responsabilidades administrativas o penales que resulten.*

En este artículo pareciera que se le da la facultad de nulificar y revocar a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, sin embargo, esta es una mera interpretación maliciosa que hace la Secretaria en cita, pues dicha facultad no es para ella, si no para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a partir de que la Secretaria promueva el juicio de lesividad.

Ahora bien, continuamente la Secretaria argumenta que ella no tiene la obligatoriedad de agotar el juicio de lesividad en razón de que la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establece que cuando este contemplada la facultad de nulificar, para una autoridad, en su norma

especializada, entonces podrá nulificar sus propios actos sin necesidad de agotar el Juicio de Lesividad.

Este argumento que utiliza la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda es inaplicable, pues del análisis que hago del artículo 89 de la citada Ley, se desprende que existe una condicionante para llevar a cabo la revocación o nulidad y es expresamente que se inicie el procedimiento de lesividad según lo establezca la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En otras palabras, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece que se podrá nulificar los actos de la Secretaria, acudiendo al juicio de lesividad, de acuerdo a lo establecido en la Ley del procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por otro lado la Ley del procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece que se podrá nulificar un acto administrativo, sin agotar el juicio de lesividad, si la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal le da dicha facultad a la Secretaria.

En conclusión estamos frente al “efecto espejo” del que algunos procesalistas han hecho mención, donde una norma remite a otra para definir un acto y la norma a la que se remite la remite a ella para lo mismo, por lo que no se sabe realmente si en verdad tiene la facultad para nulificar la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, además tampoco es posible saber si tiene o no la obligatoriedad de agotar el procedimiento de lesividad.

En este orden de ideas, el estudio que realizo de este artículo me lleva a interpretar la norma a favor del gobernado o constructor, ya que es él quien queda en un completo estado de incertidumbre jurídica y administrativa.

Aunado a lo anterior, es importante agregar que la disposición anteriormente transcrita, al estar sujeta a interpretación y confusión legal, no puede ser considerada como una ley expresa, es decir, que contenga expresamente las facultades que la autoridad administrativa tiene frente a los gobernados, cayendo por lo tanto en una evidente imprecisión jurídica, desembocando en el libre arbitrio de las autoridades, pues no están expresamente definidas las facultades de la autoridad administrativa, lo que finalmente hoy en día crea una flagrante violación a la garantía de legalidad, consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna³¹.

Además hay que considerar que, independiente a las irregularidades antes planteadas en la ley, los constructores ya guardan un vínculo de “Buena Fe” con la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, y veremos cómo esto se repite en el Reglamento.

³¹ GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.

La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de **legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley**, a su espíritu o interpretación jurídica; **esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica** que tiene como finalidad que, **al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos**, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Época

Registro: 217539

Lo anterior es así, en virtud de que los constructores acuden a la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para obtener asesoría e información, esto a través de las consultas que se realizan, ya sea ingresando a su página web o apersonándose en sus oficinas.

De esta forma el constructor se allega de diversos datos del predio, conociendo cual será la superficie máxima de construcción, los niveles que puede construir, su altura máxima, su densidad, el área libre que deberá respetar y conservar en el predio todos los datos bajo los cuales iniciara la creación de su proyecto constructivo.

Una vez que ya tiene toda esta información, y elaborado el proyecto bajo esos datos, el constructor o particular inicia a costear todo lo necesario para ejecutar su proyecto, es decir, realiza un presupuesto de cuanto gastara en material, mano de obra, servicios, impuestos y en que modalidad crediticia podrá auxiliarse.

Ya que tiene todo estructurado, comienza la ejecución del proyecto, empezando con la tramitación de todos los documentos necesarios para construir y con la firma de los contratos para proveerse de todos los materiales y servicios necesarios para construir.

De tal forma que cuando obtiene el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, el constructor o particular están materializando una consulta o asesoría que obtuvieron de quien les está expidiendo dicho documento.

Es por lo anterior, que cuando se inicia el procedimiento de nulidad del citado certificado, el trabajo y la inversión de muchos constructores se viene abajo, pues lo estipulado en el certificado a nulificar, ya estaba contemplado aproximadamente medio año antes de su expedición en razón directa de la consulta solicitada.

Ahora bien, hablando concretamente del Distrito Federal, existe una sobre población impresionante, esto debido a la migración de los demás Estados de la Republica Mexicana hacia el Distrito Federal.

La importancia de resolver esta problemática, es también en beneficio de un libre, pero ordenado desarrollo de la actividad constructiva, pues recordemos que por mandato constitucional, todos tenemos derecho a una vivienda digna, sin embargo debo señalar que para llegar a ella, sin oferta es un aparente problema irresoluble.

El desarrollo Urbano en el Distrito Federal se enfoca en la actualidad, a la construcción de grandes condominios, pues es evidente que por el número de habitantes que hay, es imposible que cada uno de ellos tenga una casa.

El costo real de un departamento en el Distrito Federal, está definido por una serie de gastos e inversiones que realizan los constructores, dando como resultado un presupuesto preciso, esto para el tiempo que tardan en construir y lo que vayan a construir, aunado al material y mano de obra.

De tal forma que si una constructora planea el desarrollo de un proyecto de diez casas en un año, el hecho de que se presente un procedimiento de nulidad en uno de sus documentos base, como lo es el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, da como resultado que el constructor interrumpa los trabajos de obra y acuda con abogados a impugnar el procedimiento de nulidad en su documento, lo que aumenta considerablemente el tiempo de los trabajos constructivos.

Es por esta razón que el precio de los departamentos cambia brutalmente, pues debe solventarse ahora, no solo los honorarios de un abogado, sino además las rentas de las maquinas, los salarios y las indemnizaciones que resulten, por lo que es imposible que la venta de los departamentos se conserve en el mismo precio.

Es por ello que es tan importante regular el procedimiento de nulidad que maneja la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, pues de otra forma se continúan afectando cada vez más personas, desde el constructor hasta el comprador, pasando por los trabajadores y rentistas.

b) Deficiencia del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Existe una deficiencia muy específica en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual por su redacción, se interpreta para favorecer las facultades de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda,

pues pareciera y en la práctica así lo es, que se le da a esta Secretaria la facultad de nulificar de oficio o a petición de parte, sus propios actos administrativos.

Lo anterior lo asevero en virtud de que, con fundamento en los artículos 136, 137 y 138, todos del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, le dan primeramente a la Secretaria en cita, la facultad de corregir de oficio o a petición de parte, los actos emitidos por ella misma, de aquí que sin sustento jurídico se inicie el procedimiento de nulidad, pues en los artículos señalados se especifica que el documento a corregir será cancelado, lo que le da la pauta a la Secretaria para iniciar dicho procedimiento anulador, realmente sin facultades pues una cosa es anular y otra es cancelar un documento con datos erróneos y emitir otro nuevo.

Para mayor esclarecimiento de lo anterior procedo a transcribir textualmente el contenido de las disposiciones reglamentarias que me interesan:

Artículo 136. Podrán corregirse de oficio o a petición de parte, las constancias, certificados, certificaciones, permisos, licencias y, en su caso, autorizaciones que se encuentren vigentes y que a partir de su expedición no hubieran transcurrido quince días, dando aviso de tal circunstancia al interesado.

Procederá la corrección de los documentos antes señalados en los siguientes casos:

I. Cuando contengan errores ortográficos, de redacción, de omisión de disposiciones normativas, o errores en la normativa aplicable, siempre que estos no alteren ni contravengan la normativa permitida en el Programa de desarrollo urbano correspondiente; y

II. Cuando no se hubiera ejercido el derecho conferido en su contenido ante autoridades o particulares.

Artículo 137. El plazo para la corrección del documento iniciará cuando la autoridad emisora o el solicitante detecten el error en el documento de que se trate, dando aviso, según sea el caso, a la autoridad o al particular para la presentación del documento original, el cual se entregará en resguardo a la autoridad emisora para ser agregado a su expediente.

El plazo para efectuar la corrección del documento no excederá de quince días contados a partir de que la autoridad emisora tenga en su resguardo el documento original.

Artículo 138. La autoridad emisora, analizando de nueva cuenta los antecedentes que sirvieron de soporte para la emisión del documento a corregir, cancelará el anterior y emitirá otro sin costo para el particular, entregándolo al particular solicitante o beneficiario.

Como se puede observar, estos artículos le dan a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda inicialmente la facultad de corregir sus propios actos administrativos, sin embargo, al señalarse que los mismos serán cancelados³², esto para que la Secretaría mencionada emita uno nuevo, es el fundamento para iniciar el procedimiento de nulidad, es decir, estos tres artículos reglamentarios son la vía jurídica para crear, por interpretación de la autoridad, la facultad de nulificar los actos emitidos por ella misma, pues pese a que los actos de corregir³³

³² El Diccionario de la Real Academia Española define el término de “cancelación” de la siguiente manera: Cancelación (Del lat. cancellatĭo, -ōnis): 1. Acción y efecto de cancelar. 2. Der. Asiento en los libros de los registros públicos, que anula total o parcialmente los efectos de una inscripción o de una anotación preventiva.

³³ El Diccionario de la Real Academia Española, define el término “corregir” de la siguiente manera:

y nulificar³⁴ son completamente diferentes, en la práctica el primero es la razón del segundo, cuestión que es a todas luces ilegal.

El hecho de que la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, tenga una facultad de este calibre frente a los gobernados, nos genera invariablemente una problemática legal muy amplia, pues las únicas limitantes que tiene esta Secretaria, para que a partir de una corrección no inicie el procedimiento de nulidad son:

- a) Que no se haya ejercido el derecho conferido en el documento a corregir.
- b) Que no hayan transcurrido 15 días a partir de su emisión.

Esto quiere decir que, en materia de construcciones una vez que la Secretaria de Desarrollo Urbano del Distrito Federal expide el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, la misma Secretaria puede corregir el documento emitido y consecuentemente nulificar el documento anteriormente otorgado para sustituirlo por uno nuevo, esto dentro de los 15 días hábiles siguientes al de su expedición, siempre y cuando no se haya ejercido el derecho conferido en el mismo.

De lo anterior, concluyo que, el Certificado Único de Zonificación y Uso de suelo corre el riesgo de ser nulificado dentro de los 15 días siguientes a su expedición, siempre y cuando no se haya registrado la Manifestación de

Corregir (Del lat. corrigĕre): 1. Enmendar lo errado. 2. Advertir, amonestar, reprender. 4. Disminuir, templar, moderar la actividad de algo.

³⁴ Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo segundo se define el término de “nulidad”.
Nulidad: Declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en esta Ley y que por lo tanto no genera efectos jurídicos;

Construcción, que viene siendo la forma de ejercer el derecho conferido en el Certificado, pues recordemos que para poder llevar a cabo el registro de la Manifestación de Construcción, es necesario presentarle a la Autoridad Delegacional, el citado Certificado.

Esto significa, que todos los constructores una vez que han obtenido su Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, tienen que registrar su Manifestación de Construcción lo antes posible, esto para que, en caso de que se inicie un procedimiento de nulidad, puedan argumentar que han ejercido el derecho conferido en él, esto presentándole a SEDUVI el registro de su Manifestación de Construcción.

Otra opción para los constructores, es que esperen los 15 días hábiles que tiene la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, para nulificar el multicitado Certificado de Zonificación, de tal forma que, transcurrido dicho término, puedan iniciar con más tranquilidad, el procedimiento de Registro de Manifestación, descartando la posibilidad de que se inicie un procedimiento de nulidad sobre su Certificado.

En cualquiera de los dos casos, como se puede observar, se presenta una incertidumbre jurídica en la esfera del particular o constructor, pues existe el temor constante de que un procedimiento de nulidad les arrebatase su Certificado de Zonificación.

El control urbanístico que se desea con mi propuesta de reforma a los artículos: 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, habrá de afectar tanto las actuaciones de la Administración, como las actividades de los particulares de trascendencia urbanística.

Lo anterior aunado a que los problemas administrativos no son mi prioridad a resolver, pues si bien es cierto que las normas antes transcrita deben ser reformadas en beneficio de los gobernados, esto por los vicios que guardan en su observancia, también lo es que el sistema judicial que existe actualmente en nuestro país deja mucho que desear para con los ciudadanos.

Es por ello que mi mayor preocupación y propuesta, por la deficiencia de las normas transcritas, es que los gobernados tengan que seguir acudiendo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues dicho órgano impartidor de justicia, tiene un funcionamiento extremadamente lento y deficiente.

Mi afirmación la hago por la experiencia propia en el litigio, donde he observado que una admisión a una demanda tarda a veces más de 1 semana, donde los actuarios tardan 15 días en llevar a cabo el emplazamiento a las autoridades demandadas, donde un recurso de reclamación (recurso que se interpone contra acuerdos que desechan una demanda o niegan una suspensión) se resuelve hasta en 3 semanas, es decir, todos los actos que tenga que llevar a cabo el Tribunal mencionado, serán tardados y hasta imperfectos.

No solo es la tardanza del Tribunal lo que lo hace deficiente, sino los criterios bajo los que se rige actualmente el mismo, donde se ve con mala fe al gobernado y se buscan los métodos procesales ó formalistas necesarios para negar una “suspensión”³⁵ del acto o efectos del acto de autoridad demandada y hasta declarar la validez del mismo; la línea de estudio de los juzgadores es ver la manera de no proteger al gobernado.

Reformar todo este sistema judicial, con sus criterios y sus tardanzas sería un objetivo demasiado lejano para la situación política de nuestro país, sin embargo, reformar una ley y un reglamento, sin ser la solución al problema de la impartición de justicia, por lo menos garantiza salvaguardar los derechos y las garantías individuales de una gran parte de los gobernados, esto en vista de que los Tribunales no lo van hacer cuando se acuda a ellos.

³⁵ La suspensión es un medida cautelar otorgada al gobernado, puede tener efectos restitutorios o únicamente mantener las cosas en el estado que actualmente guardan cuando se solicita, la finalidad es evitar que se consume el acto de autoridad demandado y se produzcan consecuencias de imposible reparación.

CAPÍTULO V.

ANÁLISIS NORMATIVO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO.

A) Propuesta.

Para solucionar la problemática que demuestro en la presente tesis, se propone reformar el artículo 189 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, esto para el efecto de que se le obligue a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, a que agote el juicio de lesividad³⁶ para cuando pretenda nulificar sus propios actos, consecuentemente, se deje en claro que la citada Secretaria, no tiene la facultad de nulificar de oficio ó a petición de parte, los actos emitidos por ella, dicha facultad está reservada para los Tribunales competentes, esto en el momento que resuelvan el juicio de lesividad que se les presente.

En este orden de ideas, el artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, una vez reformado conforme a lo que expuse a lo largo de esta tesis, quedaría de la siguiente manera:

Artículo 89. Las constancias, certificados, permisos, licencias, autorizaciones, registros de manifestaciones, dictámenes y demás

³⁶ La Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define a este procedimiento, como el “incoado por las autoridades administrativas, ante el Tribunal, solicitando la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, por considerar que lesionan a la Administración Pública o el interés público”.

actos administrativos que hubieran sido celebrados por error, dolo o mala fe, podrán ser declarados nulos únicamente a través del juicio de lesividad, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, por sentencia del tribunal competente que así lo decida en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Por medio del mismo procedimiento también los revocará cuando no cumplan con las disposiciones legales aplicables o sobrevengan cuestiones de interés público, independientemente de las responsabilidades administrativas o penales que resulten.

Como se puede apreciar, se aclara fehacientemente que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda no tiene la facultad de nulificar sus propios actos, aunado dicha autoridad administrativa debe acudir al Tribunal competente para que este se pronuncie respecto a la procedencia o improcedencia de la nulidad del acto, decidiendo esta cuestión en el momento de que se dicte sentencia en el juicio de lesividad que se le presente.

Ahora bien, respecto a los artículos 136, 137 y 138, todos pertenecientes al Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, después de que sean reformados conforme a los argumentos que anteriormente expuse, se leerá de la siguiente manera:

Artículo 136. Podrán corregirse a petición de parte o de oficio, las constancias, certificados, certificaciones, permisos, licencias y, en su caso,

autorizaciones que se encuentren vigentes y que a partir de su expedición no hubieran transcurrido quince días, sin que por tal circunstancias sean nulificados los citados documentos ó modificados los derechos contenidos en ellos, dando aviso de tal circunstancia al interesado.

Procederá la corrección de los documentos antes señalados, en los siguientes casos:

I. Cuando contengan errores ortográficos, de redacción, de omisión de disposiciones normativas, o errores en la normativa aplicable, siempre que estos no alteren ni contravengan la normativa permitida en el Programa de desarrollo urbano correspondiente; y

II. Cuando no se hubiera ejercido el derecho conferido en su contenido ante autoridades o particulares.

Artículo 137. El plazo para la corrección del documento iniciará cuando la autoridad emisora o el solicitante detecten el error en el documento de que se trate, dando aviso, según sea el caso, a la autoridad o al particular para la presentación del documento original, el cual se entregará en resguardo a la autoridad emisora para ser agregado a su expediente, sin que por tal circunstancia sea nulificado él mismo, haciendo de manera pronta la corrección procedente, ello sin modificar los derechos contenidos en el documento.

El plazo para efectuar la corrección del documento no excederá de quince días contados a partir de que la autoridad emisora tenga en su resguardo el documento original.

Artículo 138. La autoridad emisora, analizando de nueva cuenta los antecedentes que sirvieron de soporte para la emisión del documento a corregir, corregirá el anterior y emitirá otro físicamente, pero respetando los derechos y datos de identificación del documento erróneo, sin costo para el particular, entregándolo al particular solicitante o beneficiario.

B) Fundamentos jurídicos de la procedencia de la propuesta.

Como inicialmente argumente, un Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, representa un beneficio para el gobernado, lo que se traduce además en derechos adquiridos para él, por lo que el procedimiento de nulidad de este tipo de documento, no puede ser legalmente procedente, pues representa un elemento clave para los constructores de todo tipo, en tal caso lo más viable jurídicamente, sería el procedimiento de lesividad³⁷, según lo establecido por la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el cual establece a la letra:

Artículo 27.- El superior jerárquico podrá de oficio reconocer la anulabilidad o declarar la nulidad del acto en vía administrativa, cuando éste no reúna los requisitos o elementos de validez que

³⁷ El autor Manuel Clavero, en su libro "ESTUDIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", argumentaba que "La Administración no puede revocar sus actos declaratorios de derechos aunque sean ilegales, sino que tiene que acudir al recurso contencioso-administrativo de lesividad".

señala esta Ley. También podrá revocarlo de oficio, cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad e interés público previstos en Ley.

El procedimiento de declaración de nulidad a que se refiere el quinto párrafo del artículo 25 de esta Ley será iniciado por el servidor público responsable del registro o revalidación, de acuerdo con las condiciones establecidas en las normas correspondientes.

Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio al acto administrativo: y la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de lesividad ante el Tribunal, salvo en los casos en que los ordenamientos jurídicos aplicables permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos administrativos o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución favorable.

Artículo 28.- **Cuando se trate de actos favorables al interesado, la autoridad competente podrá ejercer su acción ante el Tribunal, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que haya sido notificada la resolución.** En caso de que dichos actos tengan efectos de tracto sucesivo, la autoridad competente podrá demandar la nulidad, en cualquier momento, pero la sentencia que el órgano

jurisdiccional administrativo dicte, sólo podrá retrotraer sus efectos hasta los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Los preceptos antes citados, son aplicables en virtud de que la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, no tiene realmente la facultad de nulificar sus propios actos, pues recordemos que el artículo 189 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece dicha facultad para el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, no para ella, aunado a que los artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, le dan a la Secretaria la facultad de “corregir” sus propios actos, no de nulificarlos.

C) La Jurisprudencia a favor de la Reforma propuesta.

Es importante señalar que los gobernados deben tener siempre una especie de prioridad jurídica frente los órganos del Estado, pues un gobernado esta en un estado desigualdad con él, es decir, el Estado cuenta con todo un aparato jurídico y administrativo en cada una de sus partes, el gobernado no, el gobernado tiene que valerse del conocimiento propio, o pagando para ello, de las leyes, agrego que no siempre tiene la economía para defenderse, cuestión muy necesaria en nuestro país.

Por ello es que recientemente nació un criterio jurisprudencial bastante apropiado para mi tesis, pues derivado del mismo encuentro, que las autoridades, tanto administrativas como jurisdiccionales, están obligadas a adoptar la interpretación más favorable a los derechos del gobernado, lo que favorece en todo a la presente propuesta, pues si bien es cierto que existe actualmente una

norma que pareciera que da la facultad de nulificar a un autoridad administrativa, también lo es que existen ordenamientos y argumentos jurídicos, que niegan esa facultad nulificadora, consecuentemente, obligan a la autoridad administrativa a respetar los derechos de los gobernados y enfrentar con ellos un juicio ante los Tribunales de la materia, donde se podrá decidir legalmente, si procede o no la nulidad del documento en controversia.

Para mayor esclarecimiento se transcribe la tesis que trasciende en nuestra propuesta:

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

*De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **todas las autoridades del país**, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, **sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate**, lo que se conoce en la doctrina como **principio pro persona**. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al*

modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces **están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.** Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), **sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.**

Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVII/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.

Notas: En la resolución emitida el 25 de octubre de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solicitud de modificación de

jurisprudencia 22/2011, en el punto único se determinó: "Único. Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, cuyos rubros son los siguientes: 'CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.' y 'CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.'", conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.³⁸

Una vez expuesta la anterior tesis, procedemos a exponer los ordenamientos jurídicos, bajo los cuales, respaldamos la procedencia de la reforma propuesta.

El artículo 14 constitucional es el principal fundamento que le da respaldo a la procedencia a la propuesta planteada.

El artículo 14 constitucional establece:

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad a o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente

³⁸ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, "Tesis P. LXVII/2011" Libro III Diciembre de 2011, Página: 535.

establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Este artículo respalda la presente propuesta, en razón de que obliga a las autoridades, a que cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y además observen las leyes que le aplican, como se puede observar, la Secretaria de Desarrollo Urbano, no respeta las formalidades del procedimiento ni las leyes que le aplican, pues inicia los procedimientos de nulidad de los certificados de zonificación, sin tomar en cuenta lo establecido por la Ley del procedimiento administrativo del Distrito Federal y el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Consecuentemente es necesario que se realicen las reformas planteadas con antelación, con el objeto de que se respete la garantía de legalidad, constreñida en nuestra carta magna.

Para mayor certeza se procede a definir, lo que debe entenderse por Legalidad:

GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.

*La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, **la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica**; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al **gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos**, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.³⁹*

De esta forma, al realizar la reforma a los artículos antes citados, solventamos una laguna en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el multicitado reglamento de esta Ley, de tal modo que las autoridades necesariamente y respetando la garantía de legalidad, deben agotar el procedimiento de lesividad, sin que justifiquen su inobservancia por interpretaciones incorrectas.

Aunado lo anterior, es necesario enfatizar la cuestión de los derechos adquiridos que se arrebatan al gobernado al iniciar el procedimiento de nulidad de su Certificado de Zonificación y Uso de suelo, pues los derechos ahí contenidos

³⁹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN XI, Enero de 1993, Octava Época, Registro: 217539, Página: 263

deben ser respetados por cualquier autoridad administrativa, de lo contrario estaríamos violando flagrantemente 14 y 16 constitucional.

Sirven de apoyo los siguientes criterios jurisprudenciales:

DERECHOS ADQUIRIDOS.

*Siendo la ley el origen de todos los derechos de los individuos, en su relaciones con los demás, y con el Estado, debe investigarse, en cada caso, el origen del derecho controvertido, su inmutabilidad, su posibilidad de transformación o su desaparición final, según la naturaleza del derecho y el desenvolvimiento de los acontecimientos sociales, que llevan al legislador a dictar nuevas leyes. Si el desarrollo de las circunstancias que dan nacimiento a un derecho privado, tiene lugar, integralmente, durante la vigencia de la ley que lo estatuye, es fácil fijar el alcance de ese derecho; pero si no ha sido así, habrá que examinar el caso, para investigar qué derechos pueden reputarse ya adquiridos, y no susceptibles de ser desconocidos por la nueva ley, y distinguirlos de las expectativas de derecho, que no pudieron entrar al patrimonio individual, porque las mismas normas legales hicieron imposible su adquisición; **pues conforme a nuestro régimen constitucional, ningún derecho adquirido puede ser arrebatado, ni aun por mandato posterior del legislador, salvo cuando fuese dictado como ordenamiento expreso del poder constituyente, ya que toda aplicación***

retroactiva de la ley, viola las garantías que consigna el artículo 14 constitucional.⁴⁰

PERMISOS ADMINISTRATIVOS, DERECHOS ADQUIRIDOS POR RAZON DE LOS.

*Si se concede un permiso administrativo y posteriormente se revoca, fundándose en que existe un acuerdo de la autoridad que lo otorgó, y que está en oposición con el permiso, aun admitiendo la constitucionalidad de tal acuerdo para no conceder el repetido permiso, **una vez concedido éste, bien o mal, confirió derechos al interesado, de los cuales no puede privársele sin violar en su persona, las garantías que otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales.***⁴¹

Se menciona como mero dato informativo, que es urgente realizar la señalada reforma, esto en razón de que año con año aumentan aún más las arbitrariedades e ilegalidades de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, pues del anexo 1 que acompaña la presente tesis, es de observarse el incremento de los juicios, en contra de la citada Secretaria, presentados en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁴⁰ Tesis Aislada, 5a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; XL; Pág. 1564

⁴¹ Tesis Aislada; 5a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; XXXIX; Pág. 952

Esto es así ya que en el año 2005 fueron 25 las impugnaciones de actos emitidos por la Secretaria, en el 2006 fueron de igual número, en el 2007 bajaron a 21, pero en el 2008 se elevaron a 39, en el año se presentaron 36, lo preocupante es que para el 2011 se presentaron 42 demandas en contra de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda.⁴²

Es decir, de 25 demandas en el 2005, llegamos hasta 42 en el año 2011, prueba plena de que verdaderamente se está agravando el comportamiento administrativo de esta Secretaria.

⁴² Estos datos fueron extraídos de la respuesta a la consulta ciudadana, solicitada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el 20 de febrero de 2012.

CAPÍTULO VI.

PROCESO LEGISLATIVO DE REFORMA AL ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 136, 137 Y 138 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

Para el efecto de que se pueda llevar a cabo la reforma del Artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y modificación a los Artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es necesario agotar el siguiente procedimiento:

Primeramente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberá generar una iniciativa respecto al Artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y lograda esa reforma deberá modificar mediante Decreto los Artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

La iniciativa planteada tiene la finalidad de reformar el artículo 89 de la citada Ley y deberá ser presentado ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esto según lo establecido en los artículos 46, fracción III y 67, fracción I y IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Es por ello, que una vez que el Jefe de Gobierno genere la iniciativa de reforma y adición al artículo 89 de la citada Ley, deberá remitirlo inmediatamente a la Asamblea Legislativa, esto con fundamento en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Posteriormente me remito a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, donde establece en su capítulo IV, titulado “Del Procedimiento Legislativo”, que dispone que el Proyecto de Decreto de reforma y adición, en este caso al artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se tendrá por presentada por el Jefe de Gobierno y previo turno dado por la Presidencia de la Mesa Directiva o de la Comisión de Gobierno, pasará de inmediato a la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana, para su análisis y dictaminación.

Es importante aclarar que el proyecto de Decreto que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa, deberá ir acompañado de una exposición de motivos, los cuales pueden ser extraídos del Capítulo IV y V del presente proyecto de investigación, ya que en dicha exposición de motivos deben exponer los motivos, las razones y los fundamentos jurídicos por los cuales es viable la aprobación de la iniciativa y se deben incorporar los antecedentes para que la asamblea legislativa pueda pronunciarse sobre ellos y deberán ir firmados por el Jefe de Gobierno.

Actualmente la iniciativa se puede presentar, tanto de manera impresa, como por medio electrónico, magnético u óptico.

El decreto que expida la Asamblea Legislativa, posterior a que la Comisión antes mencionada haya sesionado y aprobado el proyecto de decreto, por el pleno de la Asamblea Legislativa, se remitirá para su promulgación y publicación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal

El decreto expedido, para su debida aplicación y observancia, serán publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Para su mayor difusión también se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, en relación al segundo procedimiento, en el cual se deberán reformar y adicionar los artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, éste se expedirá de la siguiente manera:

Por tratarse de la reforma y adición a un reglamento, el Decreto que expida el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no será presentado ante la Asamblea Legislativa, como ocurrió en el caso de la reforma propuesta a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Para este supuesto y con fundamento en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá expedir a su voluntad únicamente el Decreto antes descrito, con la única salvedad de que el mismo deberá ser refrendado por el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Cabe mencionar, que independientemente de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tiene la facultad para expedir el multicitado Decreto, es la Consejería Jurídica y de Servicios Legales a quien le corresponde llevar a cabo la

revisión y elaboración del los proyecto de decreto, ya que se trata de un instrumento jurídico y administrativo, mismo que posteriormente se deberá someter a consideración y en su caso firma del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Además, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, tendrá que ser quien se encargue de la publicación y difusión del Decreto de reforma y adición a los artículos 136, 137 y 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, esto a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. La actividad constructiva requiere de una planeación anticipada aproximadamente de 6 meses a 1 año, dependiendo de la complejidad del proyecto de obra, la mayoría de las constructoras obtienen su capital de créditos bancarios, de los cuales también se contemplan los interés ó aumentos de la deuda, sin embargo la problemática de los procedimientos de nulidad respecto a los certificados de zonificación, rompe completamente con cualquier tipo de planeación, llegando incluso a llevar a la quiebra, con motivo de las deudas bancarias, a los constructores.

SEGUNDA. El Certificado único de zonificación es actualmente un documento base para la construcción en el Distrito Federal, por lo que es importante regular la protección de los derechos que guarda el citado documento, pues de ello depende primordialmente la seguridad jurídica el gobernado inmerso en la construcción.

TERCERA. Para lograr colaborar con una mayor evolución y perfeccionamiento del Derecho Urbano, se requiere principalmente que la normatividad de la materia se presente a los gobernados y autoridades administrativas, de una forma más clara, precisa y sencilla.

CUARTA. Es necesario reformar el artículo 189 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, aclarando que las autoridades administrativas, no

tienen la facultad de nulificar sus propios actos, contrario a ello, tienen la obligación de agotar el juicio de lesividad ante los Tribunales competentes, siendo éstos los que decidan, por medio de un sentencia, si es o no procedente la nulidad del acto controvertido.

De tal forma que el artículo 189 de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, debe apreciarse de la siguiente forma:

Artículo 189. Las constancias, certificados, permisos, licencias, autorizaciones, registros de manifestaciones, dictámenes y demás actos administrativos que hubieran sido celebrados por error, dolo o mala fe, podrán ser declarados nulos únicamente a través del juicio de lesividad, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, por sentencia del tribunal competente que así lo decida. Por medio del mismo procedimiento también los revocará cuando no cumplan con las disposiciones legales aplicables o sobrevengan cuestiones de interés público, independientemente de las responsabilidades administrativas o penales que resulten.

QUINTA. Es necesaria la reforma al artículo 136 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para el efecto de que se establezca, de manera clara y precisa, que la corrección que deba hacerse a los documentos emitidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano, no se les podrá modificar los derechos contenidos en ellos, protegiéndolos en razón de ser derechos adquiridos

a favor de los gobernados, pues una corrección a un documentos no debe traducirse por ningún motivo en la nulificación del mismo.

En razón de lo anterior, el artículo 136 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, queda de la siguiente forma:

Artículo 136. Podrán corregirse a petición de parte o de oficio, las constancias, certificados, certificaciones, permisos, licencias y, en su caso, autorizaciones que se encuentren vigentes y que a partir de su expedición no hubieran transcurrido quince días, sin que por tal circunstancias sean nulificados los citados documentos ó modificados los derechos contenidos en ellos, dando aviso de tal circunstancia al interesado.

Procederá la corrección de los documentos antes señalados, en los siguientes casos:

I. Cuando contengan errores ortográficos, de redacción, de omisión de disposiciones normativas, o errores en la normativa aplicable, siempre que estos no alteren ni contravengan la normativa permitida en el Programa de desarrollo urbano correspondiente; y

II. Cuando no se hubiera ejercido el derecho conferido en su contenido ante autoridades o particulares.

SEXTA. Es necesaria la reforma al artículo 137 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para que en el citado precepto se eviten

interpretaciones que perjudiquen los derechos de los gobernados, estableciendo claramente que al corregir un documento, éste no debe ser sustituido por otro, sino debe respetarse la existencia del mismo documento que se presenta para corrección, conservando su número de identificación y la protección de los derechos consignados en él.

En ese orden de ideas, el artículo 137 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se observara de la siguiente forma:

Artículo 137. El plazo para la corrección del documento iniciará cuando la autoridad emisora o el solicitante detecten el error en el documento de que se trate, dando aviso, según sea el caso, a la autoridad o al particular para la presentación del documento original, el cual se entregará en resguardo a la autoridad emisora para ser agregado a su expediente, sin que por tal circunstancia sea nulificado él mismo, haciendo de manera pronta la corrección procedente, ello sin modificar los derechos contenidos en el documento.

El plazo para efectuar la corrección del documento no excederá de quince días contados a partir de que la autoridad emisora tenga en su resguardo el documento original.

SEPTIMA. Es necesaria la reforma al artículo 138 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para efecto de que se esclarezca, que la corrección de un documento, no equivale a su nulificación, dejando en claro

que serán respetados los derechos adquiridos por los gobernados en el documento a corregir.

Aunado a lo anterior, se debe suprimir la palabra “cancelación del documento” en el artículo en comento, para que se lea y entienda como sigue:

Artículo 138. La autoridad emisora, analizando de nueva cuenta los antecedentes que sirvieron de soporte para la emisión del documento a corregir, corregirá el anterior y emitirá otro físicamente, pero respetando los derechos y datos de identificación del documento erróneo, sin costo para el particular, entregándolo al particular solicitante o beneficiario.

OCTAVA. Con las reformas propuestas, se esclarecerán los derechos de los gobernados y los deberes de las autoridad, consecuentemente, se guardará un auténtica armonía jurídica entre ambos y se disminuirán considerablemente los conflictos a nivel económico, jurídico y social.

NOVENA. Con las reformas a la multicitada Ley y a su Reglamento, existirán mayores posibilidades de combatir las prácticas de corrupción en el desarrollo Urbano de la Ciudad de México, evitando que los gobernados tengan que pagar grandes sumas de dinero para que no se les inicie procedimientos de nulidad en su perjuicio.

Además se fomentaría una actividad constructiva más segura, lo que favorecería la inversión inmobiliaria en el Distrito Federal, garantizándose costos

más accesibles para los compradores de inmuebles, que es esencialmente la clase media en el Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 11ª edic., Ed. Porrúa, México, 1993.
2. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, 1ª edic., Ed. Trillas, México, 1990.
3. CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, tomo I, 7ª edic., Ed. LexisNexis, AbeledoPerrot, Argentina,
4. CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *Estudios de Derecho Administrativo*, 1ª edic., Ed. Civitas, España, 1992.
5. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo (Segundo curso)*, 1ª edic., Ed. Limusa, Grupo Noriega Editores, México, 1989.
6. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*, 6ª edic., Ed. Civitas, España, 1999.
7. MARTÍN MATEO, Ramón, *Ordenación del Territorio (El sistema Institucional)*, Ed. Jurídica Venezolana, Colección Monografías Jurídicas, no. 19, Venezuela, 1989.
8. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo (1er. Curso)*, 5ª edic., Ed. Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2009.
9. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo (1er y 2º cursos)*, 4ª edic., Ed. Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2004.
10. ROLDÁN XOPA, José, *Derecho Administrativo*, 3ª edic., Ed. Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 2006.
11. SILVA-HERZOG FLORES, José, *et al. (coord.), Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda (Cometido del Poder Público en la Segunda Mitad del Siglo XX)*, 1ª edic., Ed. Porrúa, México, 1977.
12. TRON PETIT, Jean y ORTIZ REYES, Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*, 2ª edic., Ed. Porrúa, México, 2007.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012.
2. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012.
3. LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012.
4. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012.
5. LEY DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012.
6. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012.
7. LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. Última Edición. México. Editorial Trillas 2011.

8. REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. Última Edición. México. Editorial Trillas 2012.

HEMEROGRAFIA

1. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN XI, Enero de 1993, Octava Época, Registro: 217539, Página: 263
2. “Burla cooperativa con el documento las normas de desarrollo de las delegaciones” en Periódico *Reforma*, México, 10 de enero de 2012.
3. IBARRA, Mariel, “Indaga Seduvi a falsificadores” en Periódico *Reforma*, México, 19 de enero de 2011.
4. “Nada en lo oscuro”, en Periódico *Excélsior*, México, 10 de enero de 2012.

INTERNET

1. ÍNDIGO STAFF, “Benito Juárez, líder en construcciones irregulares: PAN; Seduvi y delegaciones propician abusos, acusa”, dirección en internet: <http://www.libreenelsur.mx/>, fecha de consulta 15 de agosto de 2011.
2. ÍNDIGO STAFF, “SEDUVI defiende permisos”, dirección en internet: <http://www.libreenelsur.mx/>, fecha de consulta 6 de mayo de 2011.

