

153
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

ANALISIS JURIDICO DEL REGLAMENTO DE ZONIFICACION COMO PARTE DE EL PLAN PARCIAL DE LA DELEGACION IZTAPALAPA EN EL DISTRITO FEDERAL 1987

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BLANCA PATRICIA HERNANDEZ BARRETO



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

PAG.

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO 1

MARCO HISTORICO

1. NECESIDADES QUE DIERON ORIGEN A LA PLANEACION DE DESARROLLO URBANO EN LA CIUDAD DE MEXICO	5
2. NORMATIVIDAD COMO FACTOR INDISPENSABLE EN LA PLANEACION DE DESARROLLO URBANO.....	19
3. MARCO REPRESENTATIVO JURIDICO Y CRONOLOGICO DE LA PLANEACION EN LA CIUDAD DE MEXICO	24
4. FACTORES QUE CONTRIBUYERON A LA CREACION DE NUEVAS DISPOSICIONES NORMATIVAS A PARTIR DE LOS SETENTAS	27
5. SURGIMIENTO DEL PRIMER REGLAMENTO DE ZONIFICACION Y SU PARTICIPACION CON LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS EN MATERIA DE PLANIFICACION URBANA.....	26

CAPITULO 2

EL REGLAMENTO COMO FUENTE DE DERECHO ADMINISTRATIVO

1. CONCEPTO DE REGLAMENTO	35
2. NATURALEZA JURIDICA.....	43

3. PARTICIPACION DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	49
4. FORMAS DE ORGANIZACION	53

CAPITULO 3

APLICACION DEL REGLAMENTO DE ZONIFICACION Y PROGRAMA DIRECTOR. PROGRAMA PARCIAL DE LA DELEGACION IZTAPALAPA

1. USO DEL SUELO Y ZONIFICACION DE LA DELEGACION IZTAPALAPA.....	61
2. PROGRAMA DIRECTOR Y PROGRAMA PARCIAL DE LA DELEGACION IZTAPALAPA.....	68
3. EL DECRETO DEL 16 DE JULIO DE 1987 Y LA APROBACION DE LOS PROGRAMAS DE LA DELEGACION IZTAPALAPA ..	76

CAPITULO 4

EFFECTOS JURIDICOS

1. TIPOS DE TRAMITE EXIGIBLES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE COMERCIOS DE LA DELEGACION IZTAPALAPA.....	84
2. ANALISIS COMPARATIVO DEL ARTICULO QUINTO CONSTITUCIONAL COMO FUNDAMENTO JURIDICO DEL PARTICULAR. CON LA TABLA DE USO DEL SUELO REGULADO EN EL PROGRAMA PARCIAL DE LA DELEGACION IZTAPALAPA POR EL REGLAMENTO DE ZONIFICACION..	92
3. AUTORIDAD COMPETENTE DE CONOCER LAS CONTROVERSIAS ENTRE EL PARTICULAR Y LA DELEGACION IZTAPALAPA.....	96
CONCLUSIONES	100
BIBLIOGRAFIA.....	105

INTRODUCCION

La planificación urbana tiene un matiz importante dentro de la vida cotidiana del ciudadano, pues en el desempeño de sus actividades, interviene de manera significativa, es decir, que el gobierno interviene dentro del desenvolvimiento de estas mismas.

La planificación es en si, un conjunto de medidas proyectadas por medio de sus estrategias a fin de regular el desarrollo urbano y todo lo que sea una consecuencia de él, todas ellas traducidas en documentos los cuales tienen una secuencia jerárquica, una de las formas en que interviene siendo consecuencia de la planificación urbana es la planeación físico-espacial, tema de interés, por que precisamente dicha investigación dio pauta a elaborar el presente trabajo y el cual se desarrolla en torno a la regulación espacial en el suelo urbano, específicamente en uso de suelo: pilar del Reglamento de Zonificación.

La reglamentación del uso de suelo, es regular el destino que se le pretende dar a un predio, basandose en lo que se estipula en el Programa General de Desarrollo Urbano que viene a ser el instrumento que norma el crecimiento urbano del Distrito Federal y en el cual se encuentran expresadas políticas que actúan complementarias con estrategias, a plazos asignados previo a planes, que son producto de toda este acción planificadora.

Como se ha mencionado para regular el crecimiento

urbano, existen instrumentos de regimen de suelo y otros son instrumentos de control en donde el Programa Parcial de la Delegación Iztapalapa y el Reglamento de Zonificación se encuentran ubicados.

Los instrumentos de control están constituidos por aquellas normas jurídicas, mediante las cuales el Estado limita la actividad del particular, sujetándolo a las disposiciones imperativas establecidas por los planes.

En sí, el Programa Parcial de la Delegación Iztapalapa es un instrumento de control normativo que depende y auxilia al Programa Director de Desarrollo Urbano y, que con apoyo del Reglamento de Zonificación, que es también un instrumento de control dentro de las políticas urbanas y una de sus funciones principales es vigilar y restringir las actividades sobre el uso de suelo ajustándose a ciertas características.

Es así, como podemos afirmar que el Programa Parcial de la Delegación Iztapalapa y el Reglamento de Zonificación del Distrito Federal son producto de la planeación física-espacial, el interés despierta cuando al ser aplicados estos instrumentos de control, de regulación, se ve la forma en que repercute dentro de nuestra esfera particular, de ahí el desarrollo de cuatro capítulos:

En el primero de ellos, trata el tema histórico esto es, que trayectoria se ha presentado en el tema de la planificación urbana, cuales han sido los factores que han

contribuido para su creación, de que forma se entrelaza la Zonificación como posible antecesor del Reglamento de Zonificación en el Distrito Federal.

El segundo, nos remite a conocer su situación jurídica dentro de la esfera del derecho y el papel que desempeñan las autoridades administrativas.

El tercero, abarca la idea y la noción, de que es un Programa Director, que es el Programa Parcial de la Delegación Iztapalapa y de una forma breve hablar de su contenido, así como la participación del Reglamento de Zonificación y la forma en que contribuyen con la tarea planificadora.

Y por último, la repercusión que produce el reglamento al ser aplicado de acuerdo con el Programa Parcial de la Delegación Iztapalapa sobre cuestionamientos no planteados, en otras palabras, sobre lo que está regulado.

CAPITULO 1

" MARCO HISTORICO "

1. NECESIDADES QUE DIERON ORIGEN A LA PLANEACION DE DESARROLLO URBANO EN LA CIUDAD DE MEXICO.
2. NORMATIVIDAD COMO FACOTOR INDISPENSABLE EN LA PLANEACION DE DESARROLLO URBANO.
3. MARCO REPRESENTATIVO, JURIDICO Y CRONOLOGICO DE LA PLANEACION DE LA CIUDAD DE MEXICO.
4. FACTORES QUE CONTRIBUYERON A LA CREACION DE NUEVAS DISPOSICIONES NORMATIVAS A PARTIR DE LOS SETENTAS.
5. SURGIMIENTO DEL PRIMER REGLAMENTO DE ZONIFICACION Y SU PARTICIPACION CON LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS EN MATERIA DE PLANIFICACION URBANA.

CAPITULO 1

MARCO HISTORICO

1. NECESIDADES QUE DIERON ORIGEN A LA PLANEACION DE DESARROLLO URBANO EN LA CIUDAD DE MEXICO.

Las necesidades que originaron que se estructurara una planeación, enfocada a las principales ciudades (entre ellas la Ciudad de México, tema de nuestro interés) fueron las siguientes: sociales, políticas y económicas, las cuales forman parte de una serie de aspectos como son: la industrialización y la explosión demográfica, que a su vez entrelazados tienen su origen en la consecuencia del desarrollo que sufre un país.

Estas necesidades que más adelante mencionaremos haciendo una referencia breve, pues el abarcarlo más profundamente sería un estudio minucioso que nos alejaría de nuestra investigación con la que tiene una relación entrelazada, pero que de alguna forma necesitamos saber, para poder tener una base sobre la que versa una normatividad que demandan las mismas.

EVOLUCION DEL URBANISMO EN MEXICO

El período de urbanización que sufre un país se debe a los cambios que se dan en él, así como situaciones de

tipo: políticas, económicas y sociales.

Señalaremos como primer período del urbanismo en nuestro país "Que los patrones que datan aproximadamente desde (- 1521).

México, tiene una larga tradición urbana, ya que la forma de organización de la población en los años anteriores a la conquista (Imperio Español) y los modos de vida de la etapa independiente han tenido a las áreas urbanas como escenario de sus más profundas manifestaciones. Así puede afirmarse que el proceso de urbanización rápida que el país experimenta en la actualidad es parte el resultado natural de una forma de vida urbana, que tiene siglos de enraizamiento.¹

Cabe distinguir que en nuestro siglo lo más sobresaliente a esta problemática se ve a través de sus diferentes periodos: en 1910 - 1921 se da un período en donde el crecimiento no surtió sus efectos " fue considerada una etapa de desarrollo lento, resultante de una época pre - revolucionaria y por las condiciones socio - políticas presentadas en las zonas rurales que dificultaron el libre movimiento de la población, de las haciendas hacia las pequeñas ciudades del país, el 47 % de la población total, estaba endeudada por las nefastas

¹ UNIKEL, Luis, en colaboración con Gregorio Ruiz y Gustavo Garza Villareal El Desarrollo Urbano en México. Diagnóstico e Implicaciones futuras Centro de México Segunda Ed. . Imprenta Mauero México 1978 p. 17.

Cardenista, el cual dio un fuerte impulso a las obras de infraestructura y brindó todo tipo de garantías a la inversión del capital, creándose nuevas fuentes de trabajo y la atracción de grandes masas de población del interior del país hacia la capital en busca de nuevas ocupaciones; empezando a realizar grandes obras necesarias para dar servicio a una ciudad de un millón y medio de habitantes, buscando atraer capital industrial, como reducir los conflictos ocasionados por la venta fraudulenta de fraccionamiento sin servicio".*

A todo ello, podemos afirmar que se presentan problemas que tocaremos de otra forma rápida, sin adentrarnos tanto a ello. Surgieron fenómenos que hasta nuestros días son temas de interés y que dan origen a un fenómeno multidimensional, figuras como son:

a) La explosión demográfica, la cual ha sido resultado de un proceso de urbanización entendiéndola como "proceso de transformación de los centros de población, lo que se traduce en el mejoramiento del nivel de bienestar de los habitantes", según el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984 - 1985, p. 2.

Los movimientos migratorios han contribuido al crecimiento de la población, en donde estos grupos de individuos se concentran en las grandes ciudades (en este caso en la Ciudad de México), en busca de mejores oportunidades

*IBIDEM p. 67

sociales, económicas, culturales, políticas, etc. las cuales son un motivo de progreso y de superación para la familia. Esta Ciudad se constituyó como un lugar preeminente del sistema urbano por su papel de centro político y administrativo, pero la verdad el crecimiento de la población, generó más crecimiento, aumentando los desequilibrios y la desigualdad social que se ve fuertemente agudizadas por la coyuntura crítica de la economía nacional. La Ciudad es el centro e la administración como anteriormente se mencionó pues en ella se establecieron los organismos gubernamentales que vigilaban los intereses de la población de cada entidad federativa, además de ser considerada oficialmente la capital de nuestro país, el 18 de noviembre de 1824, fecha en la que el Congreso de la Unión, expidió el decreto que señaló a la Ciudad de México como distrito destinado a alojar los Supremos Poderes de la Federación, el establecer su residencia en ella, es un ejemplo latente.¹ En esta gran urbe influyó también para que se encontraran los diferentes órganos que fueron apareciendo como son: los diferentes tipos de Secretarías y Procuradurías, así como la aparición del Departamento del Distrito Federal, mencionados en la Ley de la Administración Pública Federal.

Otra causa que contribuyó a que se aumentara el

¹ROMERO, Hector Manuel. ¿ Como nos llamamos ? Revista Pasajero. Volumen II, número 13 México, julio de 1990 p.p. 20 y 21

crecimiento de la población, que si bien es cierto que se buscaba una mejor oportunidad de vivir, también es cierto que durante el periodo de 1950 - 1960 fue también el que los municipios tuvieron una ausencia de movimientos migratorios debido a que en las regiones agrícolas tienen pocas tierras irrigadas. Es necesario hacer notar que el crecimiento de la Ciudad de México no sólo se hacía notar en ella, sino también se hacía notar en la periferia con las zonas suburbanas, entre ellas municipios y delegaciones, de las cuales tenían un crecimiento del 150% entre ellas: Naucalpan, Iztacalco, Tlanepantla, Gustavo A. Madero, y Chimalhuacán. Aquí podemos apreciar que cuando nos percatamos del crecimiento generado por las diferentes causas asimilamos que la Ciudad de México ha absorbido los territorios de las delegaciones y municipios del Estado de México y no pudiendo apreciarse un límite entre una delegación de otra, o con un municipio del Estado de México, haciendo una gran metrópoli, con problemas sumamente grandes. " en todo caso se trata de constatar, que el viejo concepto de Ciudad de México debe ser reemplazado por el de un inmenso espacio complejo ", en donde los problemas y soluciones adoptadas para una parte, afectan el todo. *

A este respecto, es de tomar en conciencia que una

* BATAILLON, Claude. Las Zonas suburbanas de la Ciudad de México. Instituto de Geografía, UNAM, México 1968, p. 8

gran urbe, como lo es el Distrito Federal se enfrenta a problemas de caracter multidimensional, por el gran espacio y el gran conglomerado de habitantes radicados en el; aumentando el porcentaje de la población, haciendo del tal manera una complejidad latente que se vive día a día y en donde al tratar de solucionar de cierta forma un problema de índole macro, afectaría de alguna manera, quizá indirecta, otro espacio de su magnitud y para ello se requeriría de otra solución; de ahí su complejidad, sin faltar los espectros de la injusticia, abuso, e irresponsabilidad.

Podemos concluir que los movimientos migratorios han contribuido enormemente con el problema de la explosión demográfica. No solo limitándola al centro de la ciudad, sino expandiéndola a la periferia, tomando de tal manera participación las zonas suburbanas haciéndola crecer como la gran metrópoli, la gran urbe.

Los movimientos migratorios, al generar el crecimiento y este más tiende a aumentar los desequilibrios y desigualdades (problemas sociales) como: las masa marginadas que viven en zonas suburbanas (Ciudad Nezahualcóyotl), con un status de vida muchas veces deprimido por falta de los servicios indispensables (Chimalhuacán), y con una tasa de desempleo considerable. Los desequilibrios, en cuanto a distribución de la población de esta lo más cerca posible de la ciudad y de su

núcleo de trabajo, no importándole si es un lugar inadecuado para vivir, haciendo sus construcciones para vivienda en cualquier lugar.

" Así como los ejidatarios, cuando dejaron de ser campesinos, lo hicieron para dedicarse a otras actividades más lucrativas dentro del área urbana y al no cultivarse sus parcelas, les resultaba más beneficioso venderlas o alquilarlas, dejando de producir en ellas; propiciando con esto dos tipos de problemas: la carencia del abasto interno para la misma población y el que se estableciera un hacinamiento humano, con falta de servicios de toda clase y que se viniera a constituir en grupos de presión, que exigen al Estado una solución a los problemas que ellos mismos propiciaron por no visualizar más allá, los alcances que produciría como lo que constituye un fraccionamiento irregular al margen de las disposiciones legales. "

Además de tener una desigualdad tan realista como lo es con los desajustes entre las actividades, comunicaciones y redes urbanas, así como en el deterioro del medio físico, podría decirse " carencias que cubren toda la gama de elementos que componen la estructura física de los centros de población: suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios públicos, que se presentan en primer término, entre las actividades y los espacios y edificios

en que se desarrollan, al mezclarse actividades incompatibles o destinarse grandes áreas a un solo tipo de actividad. En las comunicaciones, por las redes que se mueven expresa una falta de articulación entre los sistemas de transporte público, poblamiento en terrenos inadecuados por su topografía ". (véase: el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984 - 1986).

b) La industrialización como factor concomitante dentro del crecimiento de Desarrollo Urbano supeditado a una razón económica.

Durante la época del porfiriato, el patrón de crecimiento urbano fue la expresión de las características de la economía. El desarrollo urbano, como el desarrollo en general, dependió principalmente de la localización industrial, la articulación del sistema ferroviario, la expansión del sector minero y el crecimiento de la demanda externa de los productos agrícolas.

En 1940 existían condiciones suficientes para el inicio de un proceso de crecimiento urbano - industrial en el país. La aceleración del proceso de industrialización se manifiesta en el aumento del 20 % en 1900 en centros de población de más de 2500 habitantes, a un 30 % en 1940, para 1950 alcanzó el 43.3% (datos proporcionados por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984 - 1986) produciendo movimientos migratorios significativos hacia las grandes ciudades.

La base de este fenómeno se encuentra en el proceso productivo, particularmente en el comportamiento de empresas privadas. Estas se sitúan en los lugares donde encuentran insumos o bien donde reside el mercado principal para sus productos o servicios. De esta manera, las empresas prefieren aquellos lugares donde se concentra la población y el ingreso, su ubicación en ellas genera mayor crecimiento de población, en tanto que las corrientes migratorias se orientan básicamente por la existencia de empleos y medios de subsistencia. A mayor población, más mercado y más atracción para las empresas y así sucesivamente.

Es de afirmarse y tomar en cuenta que hablar de industria, es una forma más general y menos complicada para explicar este fenómeno que provoca el aglomeramiento en el conglomerado humano, es muy variada la industria al igual que sus ramas, solo nos restaría mencionar que podemos clasificarla en tres grupos: pequeña, mediana y grande, a ello podemos afirmar, que a partir de los informes preliminares del séptimo censo industrial consultado en la Dirección General de Estadística, señalando en la investigación del Instituto de Geografía, que para cada Delegación o municipio, la repartición de la mano de obra, en empresa pequeña emplea a más de dos personas: como mediana hasta 100 personas: como grande más de 100. Se

representa en tres sectores, pues de hacerlo particularmente por cada una de las rúbricas, de acuerdo a la clasificación de la industria de transformación, representaría una proporción muy débil en la mano de obra. Tomando esta forma que es la más elegida por el censo, en donde se le da gran importancia a la empresa pequeña y mediana, en cierto grado exageradas, seguidas con un porcentaje en detrimento de las grandes; desprendiendo de esta explicación la necesidad de agruparlas.¹

La concentración de la industria en la Ciudad de México, creció y se ha extendido a otros lugares, en donde la venta de lotes eran baratos, aunque lejos del centro, pues a decir verdad el centro era bastante solicitado y no había más lugar donde establecerse. Se necesitaban lotes, planos de gran superficie; prefiriéndose además que el abastecimiento de agua, electricidad, vías de comunicación y demás, fueran previamente instalados. El gobierno, en una de sus políticas de industrialización a partir de 1940 tomó como factor importante la inversión política federal (transporte, energía eléctrica, abastecimiento de agua, servicios médicos y educativos), la cual constituye el mercado de mayor consumo y mano de obra del país, y que llegó a favorecer las actividades económica e industrial.

A todo esto, puntualizamos que la aceleración industrial es producto de la respuesta del sector privado a los

¹IBIDEM p. 29

incentivos gubernamentales, entre estos: subsidios y estímulos fiscales, construcción de infraestructura y de todo ello se ha realizado sin reparar mayormente en la ubicación territorial, no tomando en cuenta la distribución equilibrada; aunando estos estímulos, instrumentos del fomento industrial del país. ¹⁸

De esta manera es fácil comprender, que debido a tales incentivos, se ha generado una difícil forma para persuadir al empresario y a los núcleos de población de que se establezcan fuera de dicha zona (Distrito Federal).

Se ha podido percatar que el establecer este tipo de políticas, en donde se ven invadidas las parcelas, zonas ejidales, en donde el Estado concertó con el particular, para que se fraccionará y que el pequeño ejidatario vendiera a particulares, ocasiona que se dieran asentamientos irregulares y se industrializara, necesitando con ello que se abasteciera de servicios esa zona.

Encontramos verdaderos fraccionamiento industriales tal como lo es: Huispuico y Xochimilco; en donde las pequeñas parcelas de tierra ejidal o de propiedad campesina, no son aptas o adecuadas para la instalación de nuevas industrias, pero que, sin embargo, en dicho lugar los ranchos se fraccionan y se venden a los grandes empresas industriales.

Este fenómeno observado en grandes urbes, como en el

¹⁸CARRANZA GUTIERREZ, Antonio Ob-cit. p. 63

caso de la Ciudad de México, además de tener una concentración de la industria y de tener un núcleo de población alto, se encuentra el gobierno del país con sus extensas oficinas gubernamentales, factores que unidos a los servicios y a toda la serie de actividades desarrolladas en ella, atraen más población entre la cual se encuentran los inversionistas que tienden a incrementar la industria y los servicios, para satisfacer la creciente demanda del núcleo urbano.

Encerrado así, un complejo problema provocado por la conjunción de diversos factores como son: localización, población, mercados, comunicación e iniciativa privada, etc., además presenta características de inestabilidad ya que conforme aumenta la industria para satisfacer cierta demanda de productos industriales. En conclusión: las causas más notables acerca del establecimiento del mayor núcleo industrial mexicano son:

1) En la Ciudad de México y sus suburbios se encuentra el mayor núcleo de población: en 1960, asciende a 5 millones de habitantes que representa la séptima parte del total de la población nacional. Además de representar una serie de necesidades a satisfacer.

2) La cercanía del principal mercado consumidor de la industria, lo que da lugar a "ahorros" debido al menor costo de fletes por concepto de traslado de producción elaborado en los mercados, atrayendo de esta manera a los

inversionistas.

3) Debido a la presencia de la industria y al desarrollo de la enseñanza técnica, es posible encontrar para las diversas empresas mano de obra altamente especializada.

4) La gran utilidad de los medios de comunicación (las Vías de comunicación facilitan tanto para traslado, como para adquisición de materia prima).

5) Las facilidades otorgadas por el gobierno federal mediante franquicias fiscales, ayudan al desarrollo industrial, además de que los inversionistas que se alojan cerca del gobierno federal, resuelven mas facilmente sus tramites, se una a este hecho el que la industria en zonas cercanas al Distrito Federal, pertenecientes al estado de Mexico, que fue el primer estado en otorgar las facilidades para su establecimiento.

6) Las vías de comunicación del Distrito Federal, han sido factor de importancia económica y política de la Ciudad de Mexico, ayudo para el desarrollo de una red de carreteras y ferroviarios completa."

De tal manera, podemos agregar que el fenómeno de industrialización contribuyó enormemente para el crecimiento y demanda de una población gigantesca. Podemos afirmar: De los dos temas tratados en este primer punto, retomando la expresión " El asentamiento humano está

"BATAILLON, Claude. Ob-cit. p. 30

implicándolo todo, es la expresión espacial, territorial de todas las funciones humanas ."

2. NORMATIVIDAD COMO FACTOR INDISPENSABLE EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO.

Es de hacer notar que cuando las necesidades se presentan, en nuestra nación y esta demanda urgentes respuestas, que den solución a la problemática generada; el Estado como rector, que vela los intereses de la población, emitiendo como obligación legal y compromiso político del gobierno, formas que den respuesta y esclarezcan el panorama; las cuales deban y sean auxiliadas por concurso de todos.

Es de afirmarse que para que se pueda dar estas formas debe haber una política previa a fin de poder estudiar y dialogar, en donde se procure la consulta y participación a través de consejos que orienten las decisiones que deban tomar con acierto.

Los cambios no suceden sólo en una ocasión, sino que están presentes siempre, se están dando aquí y ahora, son cambios que son constantes y que no paran; por lo tanto, es

" LOPEZ PORTILLO, José Discurso Pronunciado en la Presentación del Programa del Sector de Asentamiento Humanos.

consiente aseverar que producen problemas en el recorrer de la vida, evolutiva de la sociedad. Podríamos decir, que estos problemas se van dando con el asentamiento humano, esto va siendo un hacinamiento que exige respuesta a las necesidades tales como: de una mejor vivienda, educación, trabajo, mejor ambiente, agua potable, acceso a servicios de abasto, de tener estabilidad en el trabajo, una estabilidad en el poder adquisitivo de compra, así como de tener el derecho a una mejor vida para nuestros hijos, etc., todo lo anterior se convierte en problemas de carácter macro que aunados al crecimiento son de tipo multidimensional, en donde se requiere soluciones concretas para casos concretos; naciendo así una complejidad que requiere de soluciones prontas y urgentes para buscar un equilibrio armónico.

Cabe señalar que para todo ello, se requiere que a éstos hechos que se viven en tal, se les de una solución pero ajustándola, no sólo a un interés personal, sino a uno de tipo colectivo, pues dar solución a una situación en particular provocaría un desajuste; por tanto es de tomar en cuenta que una decisión de ésta naturaleza afectaría un todo.

Por ello, para poder regular los diversos hechos o actividades de los ciudadanos integrantes de una sociedad, es pertinente que previo a ello existan políticas y que esta se proponga, de acuerdo a las necesidades y a la

realidad que se vive.

Siendo una verdad que en México, una de sus partes fundamentales es la política: con la cual se regulará el modo de vida, su organización, su ampliación, desarrollo y crecimiento, dirección, formas de cambios y perspectivas que den soluciones a la compleja sociedad que ya somos.

Las formas que con anterioridad se mencionaron son todas esas normas que regulan la conducta, actividad del individuo, así como del propio Estado, como viene hacer el caso de nuestra investigación. La problemática de un crecimiento de población, que crece sin orden, originando escasez y miseria.

Si bien es cierto que una normatización debe tener previa una política, también es cierto que la normatización debe estar supeditada y de manera subordinada a la Constitución, que es la ley fundamental de un Estado, en que se determina la forma de gobierno, se instituyen los órganos de poder público y se fijan los derechos, obligaciones y libertades de los ciudadanos

Es decir, que la Constitución: nuestra forma de gobierno, la contempla como la magna carta; La Ley Suprema que nos rige. Los principios esenciales de la misma son: La Idea Soberanía; Los Derechos Humanos; La División de Poderes; El Sistema Federal; El Sistema Representativo; La Supremacía del Estado sobre la Iglesia y la existencia del Juicio de Amparo como medio fundamental del control

constitucional. " "

Es de insistir que la constitucionalidad, versa en el primado de la norma suprema sobre las demás leyes que de ella se derivan; en otras palabras, lo que Miguel Lanz Duret, afirma: que el principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es, la Constitución, por cuanto " Sólo la Constitución, es la suprema en la República ". " "

Por lo expuesto con anterioridad y sin alejarnos del punto que tratamos, se reitera en la idea lógica de que para que se de una normatización que regule la conducta del hombre en sociedad o regule la actividad de los hombres dentro del medio social en el que se desarrolla, debe existir previamente una política que se encuentre dentro del marco de legalidad que marca la Constitución; es decir, que no sea contradictoria al precepto, ni a la voluntad del legislador (pueblo). " "

Un ejemplo de ello, fue el movimiento político - social, surgido en nuestro país a partir de 1910, que originariamente planteó terminar con la dictadura porfirista y plasmar en la Constitución, un principio fundamental de " No Reelección ", que viene hacer el

"CARPIZO, Jorge. Sistema Federal Mexicano. UNAM, México 1980. p.p. 25-29

"IBIDEM p. 33

"INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. ed. Porrúa. UNAM, México 1989. p. 668

antecedente de la Constitución Mexicana vigente y que fue promulgada en la Ciudad de Queretaro el 5 de febrero de 1917. "

Una vez iniciada la política por los factores que la empujen como son: las necesidades sociales y económicas se dan las iniciativas para expedir una norma que regule cierta actividad o hecho.

La norma viene hacer un instrumento indispensable para la Planeación en materia de Desarrollo Urbano, logrando los objetivos, estrategias y fines planteados de la misma, iniciando así los Planes y Programas, que van auxiliados de normas como son leyes o reglamentos.

La iniciativa sobre la planeación del Distrito Federal antecede a la primera Ley sobre Planeación General de la Republica, expedida en 1930. En esta, se señala la necesidad de la intervención planificatoria del estado mexicano como respuesta a la necesidad de regular y orientar la acción publica hacia el crecimiento económico y social, iniciando con la estabilidad del poder central. Mas tarde en 1933, se decreto la primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California, en donde se busca y se ha estimado necesario fijar las normas a las cuales deberán sujetarse la presentación de los proyectos ante la Comisión de Planificación.

3. MARCO REPRESENTATIVO. JURIDICO Y CRONOLOGICO DE LA PLANEACION EN LA CIUDAD DE MEXICO

La planeación de la Ciudad de México se inicia a partir de la creación del Departamento del Distrito Federal en 1928, sin embargo en épocas anteriores fueron dictadas numerosas medidas administrativas para el buen funcionamiento de la ciudad, actividad que cumplía un papel significativo y que representaba en cierto sentido una planificación implícita en su desarrollo.

Los inicios de la planeación y el Departamento del Distrito Federal en el año 1928 a 1940 es la siguiente (datos investigados y obtenidos en el departamento).

El 31 de diciembre de 1928 se crea este Departamento, con la promulgación de la Ley Orgánica, quien en su artículo 24 fracción XXVI, la ley establecía que se consideraba como función del Departamento del Distrito Federal, " formar el reglamento relativo a la planeación de la urbanización del mismo Distrito Federal " (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y Territorios de Baja California de 1928). Se debe mencionar oportunamente que el establecimiento de esto, no se apoyaba en la existencia de un sistema de planeación en el Distrito Federal y surgía de la urgente necesidad de que el desarrollo de la capital contara con normas, disposiciones, reglamentos, etc., para regular " las obras del

Departamento Federal y encauzar las inversiones del sector privado".

Esta iniciativa sobre la planeación del Distrito Federal antecede a la primera Ley sobre Planeación General de la República, expedida en 1930, en ésta se señala la necesidad de la intervención planificadora del Estado mexicano como respuesta a la necesidad de regular y orientar la decisión pública hacia el crecimiento económico y social, iniciado con la estabilización del poder central. Más tarde en 1933, se decretó la primera ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California.

En 1936, aparece la segunda ley de Planificación y Zonificación y Territorios de Baja California: su mecanismo de planificación es el Plano Regulador del Distrito Federal.

En 1940 a 1970, se da la planeación y crecimiento acelerado de la Ciudad de México de la siguiente forma:

a) 1940 se crea la Ley de Planeación y del Distrito Federal; mecanismo de planeación es un Plano Regulador del Distrito Federal; se crea el organismo de la oficina del Plano Regulador, la Comisión Consultiva del Distrito Federal.

b) 1953 se crea la Ley Nacional de Planificación; su mecanismo es un Plano Regulador; se crean los organismos

de la Comisión de Planificación, la Comisión Mixta de Planificación, Comités Ejecutivos de Planificación.

En 1970 a 1986 se da la planificación de desarrollo equilibrado de la siguiente manera:

c) 1970 se expide la tercera Ley Organica del Departamento del Distrito Federal; creandose el organismo del Consejo Consultivo del Distrito Federal.

d) 1976 se expide la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos.

En 1976 a 1982 se da el Sistema de Planeacion

e) 1976 se crea el organismo de la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas.

f) 1978 se crea el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

g) 1979 se expide el Plan de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbana del centro del pais y el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

h) 1983 se expide la Ley de Planeacion; su mecanismo son los siguientes: Sistema Nacional de desarrollo 1983 a 1988; Sistema Nacional Democrático; Programa Estratégico para la descentralizacion de la zona metropolitana.

i) 1984 se da un Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica; organismo creado es la Direccion General de Reordenacion y Protección Ecológica.

j) 1986 se dan mecanismos de planeación como es el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (de acuerdo a la Planeacion de Desarrollo Urbano en la

Ciudad de México, SEDUE 1987, Capítulo 9, p. 398).

4. FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA CREACION DE NUEVAS DISPOSICIONES NORMATIVAS A PARTIR DE LOS SETENTAS.

A partir de 1970, la planificación requiere de que su desarrollo sea equilibrado, buscando más que otra cosa tratar de darle una solución al crecimiento que se genera con desorden, siendo que el objetivo primordial es el de inducir que el crecimiento tenga un desarrollo armónico, al darse el cambio, ello origina que cada vez se realicen modificaciones y ajustes que vayan de acuerdo a las necesidades que urgen de una respuesta a los problemas, pero que en ciertas ocasiones, por la complejidad del problema que la norma no alcanza a visualizar dentro de su marco o de su campo previsto, requiere de auxiliares en ayuda como son los instrumentos, los niveles estratégicos y los programas, todos los que a su vez contribuyen para la aplicación de la norma que se establece tanto en Programa y Planes, que son respuesta a esas necesidades.

Es difícil, traducir la complejidad que se dan esta gran urbe, como lo es la Ciudad de México (Distrito Federal), la población que vive en esta gran metrópoli requiere de satisfactores, así como de necesidades unidas con la realización de las actividades que lleva a cabo en

espacios determinados (zonas), teniendo que regular este tipo de situaciones a través de las diferentes normas para un mejor desarrollo, pues lo que se pretende es lograr un desarrollo armónico.

El Departamento del Distrito Federal, es el encargado de vigilar y dar respuesta a las necesidades que su población tiene, así como el de formar un reglamento relativo a la planeación urbana, pero es de considerar que el Departamento no se da abasto con todos los problemas que surgen en su territorio, ni puede atenderlos a todos, por lo que son creados organismos cuyos fines son desempeñar funciones específicas que darán ayuda a la solución del problema planteado dentro de su competencia.

Por lo tanto, los organismos necesitan de auxiliares en la aplicación de sus funciones específicas, como son los instrumentos ejecutores para darle solución, de ahí el nacimiento de reglamentos, que coadyuvan para que se pueda proseguir con las metas planteadas en la planeación.

5. SURGIMIENTO DEL PRIMER REGLAMENTO DE ZONIFICACION Y SU PARTICIPACION CON LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS EN MATERIA DE PLANIFICACION URBANA.

Cabe aclarar que se tiene como antecedente a la Ley y 39 Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California en los años de 1934, 1936

y 1953 respectivamente, cada ley tenía su reglamento en el cual se estipulaban las normas a que debería sujetarse las autoridades, así como la presentación de proyectos y obras de los particulares.

La formulación de los planos estaría a cargo de la Comisión Nacional de Planificación, cuya finalidad era solicitar los datos para el desempeño de su cometido y aprobar o modificar, o realizar estudios.

En el artículo 29 de dicho cuerpo normativo, así como en el territorio de Baja California, se le confiere al Ejecutivo la obligación de publicar todos los reglamentos, decretos y demás disposiciones.

El reglamento estipulaba las normas a que deberían sujetarse todas las autoridades, proyectos y obras en que participaran o tomaran parte de los mecanismos de planificación de la ciudad y, en su capítulo II, artículo 32, se establecieron como autoridades en materia de planificación los siguientes: a) El presidente de la República; b) Las Comisiones de Planificación; c) Los Ejecutivos; d) El Departamento del Distrito Federal y el Consejo de Arquitectura del Distrito Federal.

La segunda Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California, nos hace referencia que al Presidente Lázaro Cárdenas, a través de las facultades extraordinarias de acuerdo al artículo 9 de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal,

en el año de 1936 y el 2 decreto del 30 de diciembre de 1935, se facultó para expedir al Ley Orgánica y todas aquellas leyes organicas y reglamentarias que tienden a la mayor satisfacción del servicio publico, y considerando que para el logro de un desarrollo armónico de los proyectos de obra de planeacion, se considero la existencia de un organismo, que tomara en cuenta la conveniencia de un ente macro: la Ciudad, sin desatender la multitud de factores que concurren en problemas de esta naturaleza y decidir un proyecto es o no de aceptarse y que este organismo, debe mantenerse alejado de algun interes distinto para el que fue creado, dando una solución despues de la apreciación a traves de una serie de pasos: resultando una resolución que este fundada y motivada en las consideraciones del interes general de la población, guiadas por la necesidad que se sufre cuando una ciudad crece y se desarrolla, además de ser competente, debe ser imparcial en los proyectos que se someten a su consideración, este organismo se le conoce con el nombre de Comisión de Planeacion del Distrito Federal, encargado de regular todas las funciones de planeación en el Distrito Federal.

La tercera Ley de Planificación y Zonificación en 1953, surgió de una reforma hecha a la de 1936, que comprendió algunos cambios hechos al Reglamento de Planificación. En esta nueva ley, se entendía por planificación: la organización y coordinación, mediante un

piano regulador, de las principales funciones de la vida urbana como son: habitación, fuentes de trabajo, medios de comunicación, centros de comunicación, centros culturales, medios de asistencia, deportivos, servicios, comercios, etc., con el fin de que la Ciudad de México se desarrollara en condiciones adecuadas de salubridad y solventara las necesidades básicas de sus habitantes (Véase: Codificación de las Disposiciones Administrativas vigentes cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal, Tomo II, Título III, "Servicios, Urbanización y Obras Públicas" Publicación Oficial México, Distrito Federal 1943, páginas de la 19 a la 48).

Podemos concluir diciendo que la Ley de Planeación y Zonificación para el Distrito Federal y Territorios de Baja California, con respecto a la zonificación, no nació de manera autónoma, y ni que se haya encontrado supeditada a éste un reglamento, sino que estaba conjuntada con la planeación siendo una norma de carácter de ley, y no como el actual Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal que viene a ser un instrumento de ejecución en el grupo de control, el cual está encargado de vigilar o restringir las actividades sobre el uso del suelo, intensidad o densidad, modalidad, así como el cambio de aprovechamiento de construcciones ya erigidas, siendo un engrane el Reglamento de Zonificación de los Franques Parciales y, estos, parte de la maquinaria que es el

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

CAPITULO 2

" EL REGLAMENTO COMO FUENTE DE DERECHO ADMINISTRATIVO "

1. CONCEPTO DE REGLAMENTO.
2. NATURALEZA JURIDICA.
3. PARTICIPACION DEL GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL.
4. FORMAS DE ORGANIZACION.

CAPITULO 2

EL REGLAMENTO COMO FUENTE DE DERECHO ADMINISTRATIVO

En la administración de los asentamientos humanos, han surgido como una necesidad, la creación de programas que actúen conjuntamente y sean parte integrante del sistema de planeación urbana, el cual resuelve el deterioro en el equipamiento urbano; transporte colectivo; edificios; el medio ambiente y construcciones, al igual que los problemas que generan los asentamientos irregulares.

Es por ello, que dentro de la política del gobierno, planteó la forma de organizar, planear acorde con las necesidades de un país que sufre un gran crecimiento demográfico a través de una serie de estrategias que son parte del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, pues la población de un país requiere de vivienda y suministro de servicios urbanos, de Vías de comunicación e infraestructura, suelo urbano y protección al medio ambiente, el control en la zonificación secundaria en las zonas de desarrollo urbano, puntos contenidos en un programa para un mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México, mismo que para formalizar su aplicación, fue publicado en el Diario Oficial el día 19 de mayo de 1978, este decreto es el que se aprobó dicho plan, como objetivo principal, el de colaborar para llevar a su total cumplimiento.

Instrumentos, cuyo objetivo sea llegar a la total aplicación de la norma u ordenamiento, y, en este caso trataremos al reglamento, quien se encuentra enfocado como elemento de los instrumentos de control, dentro del nivel instrumental, que interviene en la tarea de la regulación de los asentamientos urbanos y su implicación con el espacio urbana (Reglamento de Zonificación).

1. CONCEPTO DE REGLAMENTO.

Para poder hablar del concepto de reglamento, es necesario remitirnos a su fuente principal brevemente y que le da vida: El Derecho Administrativo.

Es importante tomar en cuenta la trascendencia de su influencia de supra-subordinación de ésta nueva y reciente materia del Derecho Público, en la que el reglamento esta sometido, así como la contribución que ha tenido en la realización de las diferentes actividades hechas por el Estado, mediante la Administración Pública dirigida a la sociedad.

El Derecho Administrativo regula la actividad del Estado, al realizar la función administrativa y dando este su personalidad jurídica del mismo.

El Estado, entendido como conjunto organizado y coordinado de elementos, bajo un poder soberano - Imperium -, busca la realización de sus fines ; por lo menos dentro de la estructura demoliberal ; mediante el desarrollo cumplimiento de precisas funciones públicas.

Constitucional, Legislativa, Judicial y Administrativa - ; en ejercicio de ésta última, se opera la llamada actuación de la administración, principalmente a través de actos que por su naturaleza, no son más que mecanismos de manifestación del Estado, en busca de satisfacer primordiales necesidades, el bien común y el interés general. ”

Para el cumplimiento de tan importantes cometidos propios, de todo conglomerado estructurado jurídicamente, resulta evidente que el Estado debe ejercitar sus derechos y prerrogativas, obligaciones y, consecuentemente, tener órganos que actúen en su nombre, según expresas directrices.”

Lo anterior implica que el Estado es uno de las partes en toda relación en que actúa administrativamente, con aptitudes que son reconocidas a las personas, asunto éste que ha llegado necesariamente a que se admita que el Estado es una verdadera persona de las llamadas morales o jurídicas, y que su función administrativa de los actos en que su cumplimiento nazca a la vida jurídica no sean más que un producto de su personalidad.”

Las personas jurídicas deben poseer necesariamente un

” SANTOFIMIO G., Jaime Oriando. Actos Administrativos Procedimiento, Eficacia y Validez. UNAM, México 1986. p. 11

” IDEM.

” IBIDEM. p. 19

representante que le permita realizar a su nombre actos para los cuales estén capacitados y autorizados.

Por tratarse de personas sin una experiencia corpórea, deben acudir a un ser que interprete y ejecute su objeto, que actué a su nombre. "

Por lo menos decir; que como el Derecho Administrativo, rama del Derecho Público, regula la actividad del Estado, que viene hacer un conjunto de actos materiales, jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la ley positiva le otorga."

Obedeciendo siempre a una necesidad de tipo colectivo para crear los medios jurídicamente adecuados para alcanzar estos fines, cabe aclarar que éstos varían al variar los fines.

Dentro de la actividad que realiza el Estado en su doble carácter de gobierno y administración, sus fines, cometidos o competencias, en sus órganos jurídicos que forma una estructura especial y los que la desarrollan persiguen la satisfacción de necesidades colectivas.

Es necesario particularizar esa compleja actividad o tareas públicas para hacerlas prácticamente realizables, entregándola parcialmente a entidades públicas o privadas. "

" IDEM

" FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa México, 1987. p. 13

" SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1983. p.24

en otras palabras las necesidades colectivas se satisfacen por la acción del Estado y los particulares. De esta manera que la ampliación de la esfera de la actividad tiene que traducirse en la merma de la esfera de acción de otros." atribuciones como son: a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad y c) atribuciones para sustituir total o parcialmente con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. "

Así podemos percatarnos de que realizar o llevarse acabo el desempeño de las atribuciones del Estado y que estas están reguladas por el Derecho Administrativo, nos habla en el primer inciso de la reglamentación, que viene hacer una función pública llevada acabo y que tiene un caracter administrativo.

Empezaremos por dar conceptos de Derecho Administrativo y mas tarde daremos conceptos de reglamento

Hauriou define al Derecho Administrativo como la rama del derecho publico que regula: 1) la organización de la empresa publica y de los diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2) los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los

" FRAGA. Gabino Ob.-cit. p. 15

" BONNARD. Roger Précis Elementaire de Droit Administratif. Recueil Sirey, 1926. p.p. 15- 20 cit pos. SERRA ROJAS. Andres. Ob- cit. p. 24

servicios publicos; 3) el ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de accion de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen. ”

El derecho Administrativo es la rama del Derecho Publico, que regula la actividad que el estado realiza en forma de funcion administrativa. ” El Derecho Administrativo regula la función administrativa. Analizando este concepto decimos que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Publico interno, que se propone la organización y funcionamiento de la Administración Publica tanto centralizada como paraestatal. ”

Dada esta semejanza panoramica, sólo nos restaria mencionar como nota de conocimiento que el Derecho Administrativo asume a regular la actividad del Estado en forma general, pero tambien es verdad que de acuerdo al articulo 49 de la Constitución, el Supremo poder de la Federación se manifiesto para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo con su funcion particular. Siendo el Derecho Administrativo el derecho de la Administración Publica y en forma mas extensa como el

” HAURIOU, Maurice Precis de Droit Administratif et de Droit Public, 10a. ed., Paris 1921, p. 10 cit. por FRAGA, Gabino. Ob.-cit. p.19

” FRAGA, Gabino Ob.-cit. p. 13

” INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Ob.-cit. p.933

derecho de el Poder Ejecutivo. "

Ahora bien es considerado por autores como una de las fuentes del Derecho Administrativo el reglamento cuya esencia radica en tener las formas necesarias o requisitos jurídicamente hablando para llevar acabo el cumplimiento de una ley, y que ésta se cumpla a través de la otra. En otras palabras el reglamento es un conjunto de disposiciones normativas generales de carácter abstracto e impersonal encargadas de llevar la aplicación a la total observancia de la ley que le dio vida para su mejor cumplimiento.

Cuando hablamos de que el reglamento es compuesto por un conjunto de disposiciones normativas cabe aclarar que éstas son de tipo meramente administrativas ya que son producto de manifestación de una facultad llevada acabo por el Ejecutivo que la misma Constitución le otorga en su artículo 89 tracción I y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo. Donde es el Poder Ejecutivo y la Administración Pública su órgano, quienes le dan fuerza y luz al Derecho Administrativo encargado de regular su estructura de ambos a través de sus disposiciones normativas en la relación con particulares y entes publicos.

Reglamento es " una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el

" SERRA ROJAS, Andres. Ob-cit. p. 133

Poder Ejecutivo, en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo " "

Reglamento es "una manifestación de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal; Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa."

Reglamento es "el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias e impersonales y generales expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo".

Ahora bien se pueden observar ciertas diferencias entre el reglamento y la ley como son: "

- a) Existe la distinción desde el punto de vista

" FRAGA, Gabiño. Ob.-cit. p. 104

" ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. ed., Editorial Porrúa, México 1990 p. 776

" SERRA HOJAS, Andrés. Ob.-cit. p.143

formal: la ley es un acto legislativo (derivado del Congreso) y el reglamento es un acto administrativo (lo expide el Poder Ejecutivo).

b) El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el congreso.

c) Existe el principio de primacia de la ley, que opera en favor de esta.

Por primacia de la ley, se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de caracter formal no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso F del artículo 72 de la Constitución, segun el cual: " en la interpretación, reforma o derogación de la ley o decreto, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación.

d) Otro principio que rige, es que no puede haber reglamento sin ley, aunque esta última, si puede existir aunque no se reglamente.

e) La abrogación o derogación de una ley implica a su vez, la abrogación derogación de los reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, se de vigencia a los reglamentos de la anterior.

El reglamento participa de la naturaleza de la ley, unicamente en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta, creadora de situación juridica general, pero, no obstante que tiene esta

característica común ambos se separan en cuanto a su finalidad.

Así podemos afirmar que el reglamento se encuentra subordinado a la ley, y ésta a la Constitución.

2. NATURALEZA JURIDICA

Para poder describir su naturaleza jurídica del reglamento debemos partir de los elementos generales del mismo, como fuente del Derecho Administrativo que son los siguientes:

1) Es un conjunto de normas de Derecho Administrativo que emana unilateralmente del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la suprema autoridad administrativa. El reglamento cae en el ejercicio del poder discrecional de la Administración Pública respetando el principio de legalidad.

2) Esas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión, sin que el concepto " ejecución de leyes " se agote en la facultad reglamentaria, ni asumir la misma fuerza jurídica de la ley que es un acto típico de soberanía. Ante el silencio de una ley administrativa no cabe la función reglamentaria.

3) El carácter impersonal y general del reglamento, asume caracteres semejantes al de la ley. (Sem. Jud. Fed. 6a. Ép. 21. S. Tomo 19. p. 55 Reglamento de carácter

general). "

4) El reglamento no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la ley, de la Constitución. La conformidad del reglamento con la ley debe siempre mantenerse. El reglamento está subordinado a la ley, en ningún caso puede prevalecer sobre aquella.

5) El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria. "

6) El reglamento no debe tener cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución (inconstitucionalidad del reglamento) el reglamento tiene como límite el texto de la ley."

Formalmente el reglamento se distingue de la ley por que ésta por regla general, emana del Poder Legislativo y el reglamento emana del Poder Ejecutivo". Materialmente la ley y el reglamento por su contenido, no difieren entre sí.

La explicación la encontramos en estos terminos, según Berthelemy: " El caracter propio de la ley no reside ni en su generalidad ni en la impersonalidad de las ordenes que da consiste en el hecho que es considerada como la

" IBIDEM. p. 194

"IBIDEM. p.195

"IDEM.

"IBIDEM. p. 196

expresion de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento, expresion de la voluntad del administrador ".¹¹ En nuestro régimen constitucional, el Presidente de la República ejerce la facultad reglamentaria, no por delegacion del Poder legislativo, sino en el ejercicio de sus propias facultades, que implican la realizacion de ordenes y mandatos administrativos.¹²

Son muchas las opiniones de cual es la naturaleza juridica del reglamento, hay quienes sostienen que es un acto reglamentario, constituye un acto de caracter administrativo, no solo por que emana de una autoridad administrativa, sino por que es en si, un acto de funcion administrativa¹³, que tiene como acto basico, el acto administrativo¹⁴.

De tal manera que la función administrativa corresponde al Poder Ejecutivo y esta encauzada por el Derecho Administrativo, sin embargo, debemos hacer algunas consideraciones, pues resulta inconveniente llamar actos administrativos a los actos que tienen naturaleza diversa, aunque sean realizados por el Poder Ejecutivo.¹⁵

¹¹ IDEM.

¹² IBIDEM. p. 203

¹³ FRAGA, Gabino, ob-cit. p. 105

¹⁴ SERRA ROJAS, Andres, ob.-cit. p. 59

¹⁵ IBIDEM. p. 62

Por lo que decimos que la función administrativa corresponde a todos los actos que por su propia naturaleza no son mas que mecanismos del Estado, en busca de satisfactores que satisfagan primordiales necesidades, el bien comun y el interés publico. "

Así que para determinar si un acto es administrativo la doctrina ha desarrollado dos importantes criterios, el formal y el material. De acuerdo al primero seran actos administrativos todos aquellos que conforme a elementos formales, externos que estarán determinados por satisfactores tales como: el organo, producto del acto, el procedimiento utilizado en su expedición y la forma que adopte una vez producido.

Conforme a lo anterior seran actos administrativos los dictados por organos administrativos.

Desde el punto de vista material, seran actos administrativos todos aquellos que en razon a su contenido, sean considerados como administrativos, sin importar las formas externas que puedan alterar su apariencia, es decir sin importar el organo, procedimiento o caracteres adoptados en su materialización. Así, consecuentemente, en este sentido, toda manifestación voluntaria de un organo cualquiera del Estado, que por su contenido sea considerado administrativo, sera acto administrativo."

" SANTOFIMIO G., Jaime Orlando Ob.-cit. p.12

" IBIDEM p.33

Como lo indicamos al inicio la diversidad de criterios varia de acuerdo con las diferentes concepciones y cánones empleados por la doctrina, así como los criterios clásicos.

Desde el punto de vista jurisdiccional, se excluye del concepto de acto administrativo a todos aquellos que no son impugnables ante la jurisdicción contencios administrativa.”

Las cuestiones contenciosas administrativas, tienen lugar cuando los actos de la administración hieren los derechos de los individuos administrados.”

Desde el punto de vista formal, el acto administrativo, es aquel que contiene las medidas de alcance individual exceptuando los actos jurisdiccionales, es decir que como medida de alcance sea acto condicional.”

Desde el punto de vista funcional, acto administrativo es aquel que cae bajo el imperio del Derecho Administrativo. El acto administrativo comprende caracteres de todos los criterios anteriormente expuestos, por lo que se pecaría de limitados si no aceptar que todos ellos no son mas que componentes en mayor o menor grado de criterio

“ IBIDEM p. 34

“ IDEM.

“ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, enero-abril 1987 año 3 Num. 4. p. 110

multifasético. "

Todo lo anterior nos lleva a la idea de saber que es un acto administrativo, sabemos que los criterios son variados, pero el propósito de saberlo es por que también es compleja la naturaleza jurídica del reglamento.

Como anteriormente se mencionó, el acto administrativo cae bajo el imperio del Derecho Administrativo, es decir, que el Derecho Administrativo, como el Derecho de la Administración Pública, realiza independientemente de todo acto de carácter administrativo, ya que su actividad es constante y diaria, actúa en forma permanente, satisfaciendo las necesidades sociales, sin que exista un criterio previo a resolver. " Y si bien es cierto que los actos administrativos corresponde al Derecho Administrativo, también es cierto que el reglamento viene hacer una fuente del mismo derecho, de ahí el vínculo que se puede dar entre los dos para poder estudiar la naturaleza jurídica del reglamento.

Considero que desde el punto de vista formal el reglamento es un acto de carácter administrativo, pues emana de una autoridad administrativa, y facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

" INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Ob.-cit. p.p. 210-211

" ACOSTA ROMERO, Miguel Ob.-cit. p. 617

Desde el punto de vista material identifica al reglamento con la ley, por que en esta encuentra los mismos caracteres que en él, y desde ese punto de vista constituye un acto legislativo, que como todos los de esta índole crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales, pero cabe aclarar que dentro del marco de respeto y de acuerdo a la piramide de jerarquias, mide con respecto a la norma constitucional y legal, por muy debajo de dichos ordenamientos, pues su nivel es inferior.

El reglamento participa de la naturaleza de la ley únicamente, en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, abstracta y creadora de una situación jurídica general, pero, no obstante que tiene estas características en comun, ambos se separan en cuanto a su finalidad.

Por lo tanto, la naturaleza del reglamento, comparte criterios tanto formal, como material, sin importar situaciones generales, abstractas o impersonales o individuales subjetivas o concretas. "

3. PARTICIPACION DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

El 31 de diciembre de 1928, se creó el Departamento del Distrito Federal, con la promulgación de la primera Ley Organica. En su artículo 24 tracción XXIV, la ley establecía que se consideraba como función del Departamento

" IBIDEM p. 766

del Distrito Federal " formar el reglamento relativo a la planeación de la urbanización del mismo Distrito Federal, conforme el cual se ejecutarán las obras del Distrito Federal " (Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales, 1928). El Distrito Federal ha sido administrado en diversidades de formas sucesivas, la existió hasta el año de 1928, consistió según la Constitución de 1917, en encargar la atención de los intereses locales a un gobernador dependiente directo del Presidente de la Republica y a una organización municipal de elección popular."

Además el regimen jurídico del Distrito Federal, se encuentra consignado en la propia Constitución (en el artículo 73 fracción VI, base 3a, inciso (A)), también nos habla en el mismo artículo de referencia, que el gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la Republica quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley; que el Congreso de la Unión es el facultado para legislar todo lo relativo al Distrito Federal; que el Poder Judicial se integrará por los Tribunales Federales y en él existirán Tribunales de lo Contencioso Administrativo, y de Conciliación y Arbitraje (Constitución del Departamento, artículos 12, 52, 62, 72, y 82, Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978).

La administración del Departamento del Distrito

" PRAGA, Gabino Ob.-cit. p.191

Federal: conforme a la Constitución, corresponde al Presidente de la República, el ejercicio del gobierno en esta entidad, ejercitando esta facultad por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal y quien auxilian una serie de dependencias originadas del mismo órgano.

El jefe del departamento del Distrito Federal: es un funcionario político - administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República; acuerda con este último quien además encabeza a la Administración Pública de la entidad federativa, Distrito Federal, en todos los ramos de la actividad administrativa. La Administración Pública del Distrito Federal, se realiza por medio de un Departamento de Estado centralizado, bajo la dependencia directa del Presidente de la República; forma parte del cuerpo colegiado de funcionarios previsto en el artículo 29 de la Constitución, informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal; puede ser llamado a informar cualquiera de las cámaras del Congreso, cuando se trate de algún asunto de administración, o sea relativo a la misma. Además, de que el jefe de Departamento del Distrito Federal deberá residir en la propia entidad durante el tiempo que dure el cargo, (artículo 2º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Atribuciones del Jefe de Departamento del Distrito Federal: (artículo 5º de la Ley Orgánica de la

Atribuciones del Jefe de Departamento del Distrito Federal: (artículo 52 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Atribuciones del Departamento del Distrito Federal: (Conforme a la Ley Organica del Departamento del Distrito Federal, separa en las siguientes categorías).

1. Materia de Gobierno (artículo 17 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal);
2. Materia Jurídica y Administrativa (artículo 18 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal);
3. Materia de Hacienda (artículo 19 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal);
4. Materia de Obras y Servicios (artículo 20 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal);
5. Materia Social y Económica (artículo 21 Ley Organica del Departamento del Distrito Federal) y
6. Materia de Prestación de Servicios Públicos (artículo 22 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Las Dependencias que auxilian al Jefe del Departamento son los siguientes:

- I. En el Ambito Politico:
 - a) El Consejo Consultivo de la Ciudad;
 - b) Las Juntas de Vecinos , que existen en cada Delegación y
 - c) Las Delegaciones politico - administrativas, que

Federal.

II. En el Ambito Administrativo:

- a) La Secretaria General de Gobierno;
- b) La Secretaria General de Planeacion y Evaluacion;
- c) La Secretaria General de Obras;
- d) La Secretaria General de Desarrollo Urbano y

Ecologia:

- e) La Secretaria General de Desarrollo Social;
- f) La Secretaria General de Proteccion y Calidad;
- g) Oficialia Mayor;
- h) La Tesoreria;

i) La Centraloria General y

j) Las Delegaciones a que se refiere el articulo 14 de la Ley Organica del Departamento del Distrito Federal

Ante mismo podra contar con 2 Secretarias Generales Adjuntas, para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con caracter temporal las tareas especificas que al efecto delegue la Jefatura del Departamento; ademas contara con las Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y demas unidades administrativas centrales y organos desconcentrados que establezca su reglamento interior.²²

4. FORMAS DE ORGANIZACION

Es importante señalar la participacion del Departamento del Distrito Federal, dentro de las formas de

²² ACOSTA ROMERO, Miguel Ob.-cit. p. 263

organización administrativa, ya que es una respuesta, complemento de otra, que surge como una de las alternativas, resultado de la búsqueda de formas de organización que responda lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Dentro de las formas de organización encontramos las siguientes:

- 1) Centralización.
- 2) Desconcentración.
- 3) Descentralización.
- 4) Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, pues estas últimas se refieren: la primera a la entidad misma del Estado y la segunda a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea al Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.¹¹

1) La forma centralista de gobierno que se da, por ejemplo, en la República Francesa, no es equivalente a la centralización administrativa, forma de estructura del

¹¹ IBIDEM p.113

Poder Ejecutivo de México. "

La centralización administrativa, implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo.

Siguiendo esas ideas, la organización administrativa del Distrito Federal, está constituida por unidades administrativas centralizadas como son: Secretarías Generales, así como también, por órganos administrativos desconcentrados que vienen siendo: las Delegaciones en sus respectivas jurisdicciones, los Almacenes para los trabajadores del Departamento, La Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal. "

2. Los órganos desconcentrados, como son: las delegaciones políticas, resultado de la división del territorio del Distrito Federal, y que vienen siendo las siguientes:

1. Álvaro Obregón.
2. Azcapotzalco.
3. Benito Juárez.
4. Coyoacán.
5. Cuajimalpa de Morelos.
6. Cuahutemoc.

" IBIDEM p.114

" FRAGA, Gabino Ob.-cit. p. 192

7. Gustavo A. Madero:
8. Iztacalco:
9. Iztapalapa:
10. Magdalena Contreras:
11. Miguel Hidalgo:
12. Milpa Alta:
13. Tlahuac:
14. Tlalpan:
15. Venustiano Carranza y
16. Xochimilco:

(segun datos del articulo 14 de la Ley Organica del Departamento del Distrito Federal).

Las delegaciones, están a cargo de un Delegado, respectivamente cada una, el cual será nombrado y removido por el Jefe del Departamento previo acuerdo al Presidente de la Republica y ejercerá las atribuciones que corresponden al Departamento, en sus respectivas jurisdicciones, salvo aquella que sean propias de los organos de la administracion centralizada. La desconcentraci6n de atribuciones siempre será general y garantizara la autonomia de su ejercicio por los Delegados en coordinaci6n con demás organos del Departamento, para el mejor gobierno de la entidad (articulo 15 de la ley referida).

Completan la estructura del Departamento del Distrito Federal, los llamados organos de colaboraci6n vecinal y

ciudadana que son comités de manzana, las asociaciones residentes, juntas de vecinos y el consejo consultivo de la misma, este último integrado por el Presidente de las juntas de vecinos y cuyas atribuciones, además de su colaboración para la debida administracion extiende a proponer medidas legislativas y reglamentarias para opinar sobre estudios de planeacion urbana, politica fiscal del Departamento, coordinacion de trabajos de las juntas de vecinos / proponer adiciones o modificaciones sobre los planes e informar al Jefe de Departamento, las deficiencias de la administracion o en los servicios (articulos 44 al 51 de la Ley Organica del Departamento del Distrito Federal).

Por otra parte cuando en la Ley Organica del Departamento del Distrito Federal del 27 de diciembre de 1979, (Diario Oficial del 30 del mismo mes y año) se introdujo de manera formal en la legislacion mexicana la desconcentracion administrativa al dividir el Distrito Federal en 16 delegaciones y encomendar en cada una de ellas a funcionarios nombrados por el Jefe del Departamento, dotados de atribuciones desconcentradas en los terminos de la ley, acuerdos, y los reglamentos del propio Departamento. "

Podemos decir, que el reglamento, como una de las fuentes del Derecho Administrativo, es de suma importancia

" IBIDEM, p. 196

independientemente de la naturaleza jurídica que algunos le asignan, pero que su actuación dentro de la administración, es el instrumento para que se pueda llevar a cabo, en otras palabras facilita la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo, como nos indica el maestro Fraga en su concepto de reglamento.

El cual, al ser expedido por el Poder Ejecutivo, como un instrumento o medio para llegar al cumplimiento de la ley, implica la participación de un organismo que se desenvuelve en la esfera administrativa y que tiene de alguna manera a implicar la colaboración de auxiliares, para que el planteamiento de la disposición al aplicarse sea llevada a cabo y se de su total cumplimiento, de ahí la participación de las formas de organización, dependientes del Poder Ejecutivo.

Plan General de Desarrollo Urbano, que siguiendo una congruencia de acuerdo al proceso de planeación, realiza cada una de las partes (programas, reglamentos) una función específica que persigue los objetivos trazados en un principio por la misma, un ejemplo lo tenemos en el Programa Director que estudia la problemática de una forma global, el Programa Parcial lo ve desde punto de vista más particular, pues sólo se refiere a la jurisdicción de su delegación, siendo así como existen 16 programas parciales diferentes.

1. USO DE SUELO Y ZONIFICACION DE LA DELEGACION IZTAPALAPA.

De acuerdo al Programa Parcial de la Delegación Iztapalapa, nos establece que uso de suelo es la actividad a que podrán dedicarse los predios los cuales se encuentran identificados de acuerdo a ciertas características, en una clasificación que se le da el nombre de tabla de uso de suelo

Tabla de uso de suelo - es la forma gráfica de clasificar conjuntamente una serie de elementos que intervienen para la designación del destino del predio

Los elementos son: clasificación de zonas (habitacional; industrial; de servicios; infraestructura; agrícola y que se encuentran expresados en los programas), en donde interviene una simbología que nos permite apreciar

si el uso es permitido o prohibido, al igual que en el Reglamento de Zonificación.

Por lo anteriormente expuesto, cabe mencionar que el Programa Parcial de la Delegación Iztapalapa nos dice: "El uso del suelo es la actividad a que podran dedicarse estos predios y se encuentran identificados en la tabla de usos".

Sin embargo consultando otras fuentes relativas al estudio de este concepto no encontramos algo en concreto, solamente nos hace referencia, que el Programa General de Desarrollo Urbano, se establece que la superficie del Distrito Federal quedara constituida de acuerdo a lo establecido en dicho programa, como lo es el estar dividida en una area de desarrollo urbano, una area de reserva territorial y una area de conservación ecologica, todas ellas sujetas a un esquema rector de usos de suelo, cuya finalidad es la de tener un crecimiento armonico, planeado de acuerdo a las necesidades de los demás, tratar de evitar cuestiones problemáticas como son.

Los asentamientos irregulares; medio ambiente; servicios públicos, a través de restricciones y reglamentaciones de los usos de propiedad pública y privada, que viene hacer la zonificación misma, por otra parte el mismo programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa del año 1987, nos dice: "La tabla de usos de suelo es un instrumento de tipo normativo, integrado por disposiciones y cuya importancia radica, en

que ellos detallan los usos permitidos, condicionados y prohibidos".

De acuerdo al Instituto de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C., en su Diccionario Agropecuario de Mexico, define al predio como terreno construido o sin construir, rural o urbano, y lo define desde el punto de vista agrícola como lugar dedicado especialmente a la obtención de productos agrícolas y/o pecuarias, y es manejado como unidad de producción.

CONCEPTO DE ZONIFICACION.

Al igual que el uso del suelo, no encontramos fuente bibliográfica, que nos de un concepto de Zonificación.

De acuerdo al Reglamento de Zonificación del Distrito Federal, se considera que la Zonificación es la división de zonas a través de un estudio del uso del suelo, analizando su ubicación; cuantificación y características que de son propias a los diferentes usos y destinos del territorio del Distrito Federal; las relaciones existentes entre el uso y las características de la población; el grado de urbanización, e inclusive la elaboración de diez mil encuestas que investigaron aspectos de tipo social y económico de la comunidad del Distrito Federal.

Por lo tanto, me atrevería a decir que la zonificación conforme a lo anterior viene hacer la clasificación de zonas en el Distrito Federal.

Conforme a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 16 de julio de 1987, nos establece que la zonificación es una distribución por zonas de los diferentes tipos de actividad de la vida de una ciudad, ya sea: zona industrial, residencial o comercial, etc.

La zonificación se encarga de realizar los estudios concernientes con la vida urbana, es decir, que no sólo se encarga de un estudio particular, sino de una complementación que abarca las diferentes actividades que se realizan en la vida de la urbe, así como las necesidades que requiere el conglomerado humano, teniendo previsto para ello, una adecuada planeación, relación estrecha en el crecimiento de nuestra ciudad, buscando un fin, el de ordenar el desarrollo urbano para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

La Zonificación dentro del programa general queda clasificada en dos formas: Zonificación Primaria y Zonificación Secundaria.

La zonificación primaria.- Con base en la estrategia establecida en el Programa General y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de julio de 1987, la ciudad se zonifica en 2 áreas: área de desarrollo urbano y área de conservación ecológica.

Zonificación secundaria.- Con base en la estrategia establecida en el mismo programa, tiene por objeto establecer las distintas zonas del Distrito Federal y

asignar en ellas, los usos, destinos y reservas del suelo, fijar las técnicas de planificación urbana.

Dentro de los programas parciales, en este caso el de nuestro interés: Programa Parcial de la Delegación Iztapalapa, nos remite en su tabla de uso de suelo, diciendo: La categoría de uso condicionado (lugares que requieren de mayor grado de estudio, para su mejor aprovechamiento y que no produzcan un impacto negativo) se establece en base a los artículos 37 y 38 del Reglamento de Zonificación; y todos los usos que no están explícitamente señalados en esta tabla, requieren de dictamen de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, según lo marca el reglamento en su artículo 39.

La autorización del uso del suelo dentro de las normas complementarias aplicables a todo el Distrito enmarca dentro del objetivo informativo; que da orientación al uso de construcción, ampliar, modificar, adaptar y comprar también nos habla de que ningún predio podrá ser usado u ocupado sino cumple con las disposiciones de este programa y en su caso con las declaratorias de usos, destinos y reservas, que se encuentran en el capítulo II del mencionado reglamento. Debiendo exhibirse la constancia de zonificación o licencia, en los términos de los artículos 11, 42, y 43 del Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.

Podemos percatarnos que el reglamento, también es

parte integrante e inseparable del programa parcial, al igual que de él, son los planos de alineamiento, números oficiales, así como normas técnicas que publique el Departamento del Distrito Federal a partir de los mismos.

El contenido de los artículos referidos los expresa lo siguiente:

" ARTICULO 37 Si un uso está comprendido en varias clasificaciones de las indicadas en los artículos 30 al 35 bis de este Reglamento, el propietario podrá elegir uno de entre ellas. El Departamento podrá admitir un uso o destino no clasificado al de los establecidos en este Reglamento, atendido a las características de las Areas o predios y de conformidad con lo que establezca el programa parcial.

" ARTICULO 38 Un predio y sus construcciones podran ser dedicados a varios usos de los asignados en los programas parciales o declaratorias, atendiendo a la zona en que se ubica. Cuando se solicitan usos mixtos y uno o varios de ellos exija la licencia de uso que no la requieran ".

" ARTICULO 39 El Departamento, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, determinara las condiciones y las características de los accesos y salidas por vehiculos automotores, en los predios, con los siguientes usos y destinos:

- I. - Plurifamiliar de más de 50 unidades.
- II. - Oficinas de gobierno de más de 10,000 m2
construidos;
- III. - Oficinas administrativas y financieras de
más de 10,000 m2 construidas.
- IV. - Tiendas de autoservicio de más de 10,000 m2
construidos;
- V. - Tiendas de Departamento de más de 10,000 m2
construidos;
- VI. - Centros Comerciales de más de 5 Has;
- VII. - Servicios para la salud de más de 2,500 m2.
- VIII. - Servicios para la recreación con cupo para
más de 250 espectadores.
- IX. - Servicios para la educación y cultura que
atiende a más de 100 alumnos por turno;
- X. - Hoteles y Moteles de más de 100 cuartos, y
- XI. - Estacionamiento de más de 250 cajones.

" ARTICULO II Ningun predio o construcción podrá ser usado u ocupado y ninguna construcción, instalación o parte de las mismas será erigida, transportada o modificada sino cumple con las disposiciones de este ordenamiento, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, el Programa Director y, en su caso las declaratorias de usos, destinos, y reservas, y se exhiba la constancia de zonificación o licencia de uso del suelo correspondiente."

"ARTICULO 42 La licencia de uso de suelo es el documento expedido por el Departamento en el cual se autoriza el uso o destino que pretenda darse a los predios."

" ARTICULO 43 La licencia de uso de suelo será obligatoria previamente a la licencia de construcciones en los usos y destinos que los programas parciales y declaratorias, en su caso, así signen como condicionados para una zona y se otorgará en los términos del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

2. PROGRAMA DIRECTOR Y PROGRAMA PARCIAL DE LA DELEGACION IZTAPALAPA.

ANTECEDENTES.

Dentro de la compleja problemática, destaca por su dinamismo y perspectivas el fenómeno de los asentamientos humanos. El crecimiento sufrido es muy acelerado, y surgen interrogantes como por ejemplo: ¿ dónde y cómo vivirán esos nuevos pobladores urbanos ? cómo hacer, para evitar que las ciudades sean sedes de caóticos hacinamientos humanos y que vivan grandes crisis sociales.

El explosivo crecimiento demográfico, constituye uno de los principales principios básicos en que se fundamenta la planeación del Departamento del Distrito Federal dentro de su territorio, enfocando los problemas de la urbe, como los aspectos de carácter demográfico, laboral, educativo,

cultural, y administrativo entre otros muchos, casi todos ellos caracterizados por una desmedida centralización.

Las reformas en los artículos 27, 73 y 115, así como la ley General de Asentamientos Humanos, derivaron las promulgaciones que hoy se encuentran en vigor dentro de la planeación y lograr el deseado.

PROGRAMA DIRECTOR

Elemento fundamental de la planeación para afrontar la problemática urbana en la ciudad de México, es el Programa Director para el Desarrollo del Distrito Federal, establecido por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que entró en vigor el 6 de enero de 1976, establecido en las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas del territorio, así como el propio desarrollo urbano del Distrito Federal, de sus condiciones físico - espaciales y a las socio - económicas de la población (ver: Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 15 de diciembre de 1976, p. 19).

El Plan General forma parte del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, según lo dispuesto por la ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su capítulo II, sección I, artículo 18 que dice:"

" El Plan General estará dividido en:

" CARRANZA GUTIERREZ Ob.cit. p. 97

I. Un Plan General en que determinen los objetivos, estrategias, procedimientos y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazo, que regirán el funcionamiento y el desarrollo urbano del Distrito Federal, condicionado al bienestar socio - económico nacional y dependientes de él."

La estructura de este Plan, toma como base el proceso de planeación y forma parte del sistema de planificación de desarrollo urbano, el cual está constituido por este Plan General; por los 16 programas parciales que corresponden a las delegaciones en que está dividido el Distrito Federal; por un conjunto de programas, que significan la concreción de la participación de los habitantes en el proceso de planificación urbana, así como de una serie normas y reglamentos que instrumentan los propios planes y determinan la forma práctica de cumplir sus disposiciones en el que hacer cotidiano que desarrolla y transforma la ciudad."

De acuerdo a lo establecido por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Plan Director está integrado por el plan general, los programas parciales y el sistema de evaluación; también forma parte de él para su base de implementación, los reglamentos, las declarativas, las normas técnicas y disposiciones administrativas diversas relacionadas con el desarrollo urbano. El Plan

General determina los objetivos, estrategias, procedimientos y programas fundamentales del Plan Director, a corto, mediano y largo plazo, mismo que regiran el funcionamiento y desarrollo urbano del Distrito Federal. Por lo anterior, el Plan General establece integralmente la estructura urbana y las funciones de la ciudad.

En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se empleara la siguiente terminologia: Se llamara Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, al Plan General del Plan Director, se llamara nivel normativo a aquel que contiene, entre otros elementos, el diagnostico y el pronostico del Plan General; se llamara nivel estrategico a las estrategias del plan general; se llamara nivel programatico y de corresponsabilidad sectorial a los Programas del Plan General; y se llamara nivel instrumental, a los procedimientos del Plan General, disposiciones que permiten el seguimiento del mismo a ver, en la gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal, del 15 de junio de 1962.

En 1987, dentro del considerando, que forma parte de el acuerdo por el que se aprueba la nueva version del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal e diario oficial de la federacion de 16 de julio 1987, en la pagina 1 de la seccion primera se dispone que la categoria de plan, quede reservada para el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 e de acuerdo al parrafo final de

artículo 21 de la Ley de Planeación), en consecuencia, a fin de no contravenir lo señalado por el mismo, las subsecuentes aperturas programáticas de planeación, y por lo que el Plan Director y sus componentes se denominarán en lo sucesivo programas.

PROGRAMA PARCIAL.

Por su parte, los programas parciales atienden aspectos sectoriales del funcionamiento de la ciudad (transporte, agua, hospitales, etc.), o bien programas de acción o de cambio de uso de suelo en áreas parciales de su territorio.

Los programas parciales, conforme a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, son parte constitutiva del Programa Director y se encuentra funcionando vinculativamente al Programa General. Los programas parciales de las delegaciones políticas cumplirán con lo estipulado en los objetivos del Programa General que son: establecer la zonificación secundaria de usos, destinos y reservas, así como densidades e intensidades permitidas; definir los derechos de vías necesarios para la vialidad y el transporte; además de proteger la cultura urbana, patrimonial e histórica de la ciudad; detener el crecimiento horizontal de la ciudad; apoyar la regularización y reubicación de familias de alto riesgo; delimitar las zonas especiales de desarrollo urbano;

controlado e introducir las propuestas señaladas por la comunidad para las soluciones a la problemática urbana.

Los programas parciales delegacionales son instrumentos que detallan las condiciones de usos de suelo, el número de viviendas que podrán construirse y la cantidad de metros cuadrados de construcción (planeación) que puedan alojar los predios tanto de particulares como públicos en el Distrito Federal, conforme lo describe el programa de desarrollo urbano de la delegación, en los puntos que marca en las normas complementarias aplicables a todo el Distrito Federal.

Así podemos percatarnos que el plan parcial tiene como objetivo establecer los marcos de acción de las dependencias u organismos del sector del Distrito Federal respecto a sus acciones o inversiones que afecten el desarrollo urbano, así como establecer el marco normativo para la expedición de licencias, permisos y autorizaciones que inciden en el desarrollo urbano, así como en el espacio correspondiente a su jurisdicción, como el comprendido en la Delegación Iztapalapa, según información retomada de la gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal del día 16 de mayo de 1985.

Los planes parciales delegacionales sitúan a un nivel de mayor detalle los usos, destinos y reservas del suelo (tablas gráficas, esquemas rectores del uso de suelo, y mapas). En particular, el Plan Parcial de la Delegación

iztapalapa, se enmarca en las disposiciones del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, profundizandolas y particularizandolas. Su proposito principal es establecer las bases de ordenacion y regulacion del desarrollo urbano delegacional, considerando los usos de suelo de acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. El plan parcial, precisa la estrategia de desarrollo urbano de la Delegación; describe la estructura urbana que se pretende alcanzar en el año 2000; y determina la zonificación secundaria a que estara sujeto el territorio de la delegación, fundamento operativo para el otorgamiento de los alineamientos, numeros oficiales y licencias, particularmente la de uso especial y de construcción. Además de definir las normas y la intensidad de construcción. Señala la ubicación y dosificación del uso del suelo, del equipamiento, la infraestructura y elementos del medio ambiente convenientes para el desarrollo urbano.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El nivel normativo contiene el diagnostico y pronostico de las principales características de los factores de el desarrollo urbano de la delegación. Incluye el marco de referencia y de congruencia general en otros ambitos de la planeación. Presenta los objetivos, metas y normas para alcanzar el desarrollo urbano.

El nivel estratégico establece la estrategia de

organización espacial para la delegación, con la cual se alcanzarán los objetivos expresados en el nivel normativo, establece las causa de acción para regular el crecimiento y orientar el desarrollo urbano, y plantea los alineamiento a tener en cuenta para definir las acciones que se habrán de apoyar a los programas.

El nivel instrumental son instrumentos significativos que son aplicables al seguimiento del plan que es parcial, contiene la categorización de dichos instrumentos, en base a la materia de aplicación de cada uno de ellos y se indica puntualmente el sustento jurídico de los mismos.

Dentro del nivel instrumental, se pretendió dotar al aparato legal y administrativo que incide en el desarrollo urbano de instrumentos que permitieran por una parte contar con la normatividad eficaz para regular las conductas de los agentes públicos y privados, en su acción de transformación del espacio urbano; y por otras, simplificar y precisar la multitud de trámites y gestiones administrativas que venían operando en la materia.

Con este enfoque, los instrumentos mas relevantes que actualmente permiten la ejecución y cumplimiento del plan parcial son los siguientes:

a) La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal misma que viene a ser la columna vertebral organizando las funciones públicas básicas de ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Distrito Federal.

b) El Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal reformado y actualizado, con objeto de hacerlo congruente con las modificaciones a la ley de Desarrollo Urbano.

c) Manual de operación para la obtención de constancias de zonificación: Alineamiento y Número oficial; licencia de construcción y autorizaciones de uso y ocupación, de reciente emisión, que invalida los instrumentos posteriores.

d) Por último, el acuerdo en el cual el Jefe del Departamento del Distrito Federal aprueba el actual plan o programa parcial, mismo que ordena su ejecución y cumplimiento.

3. EL DECRETO DEL 16 DE JULIO DE 1987 Y LA APROBACION DE LOS PROGRAMAS DE LA DELEGACION IZTAPALAPA

El decreto viene a ser la forma solemne en que se a conocer la decisión de un órgano del poder público competente, en este caso el Poder Ejecutivo.

El acuerdo por el que se aprueba la nueva versión de el programa General de Desarrollo Urbano: primero se considera que el ordenamiento de desarrollo urbano, rural y ecológico del Distrito Federal, constituye un imperativo a resolver para la sociedad actual y para las generaciones

futuras, mismas que el gobierno de la ciudad ha enfrentado a través de una estrategia sustentada en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 señaló la formulación de programas nacionales de desarrollo urbano para la zona metropolitana de la Ciudad de México, así como para revestir las tendencias del Distrito Federal, a través de acciones fundamentales como las que menciona el Plan Nacional de Desarrollo, tales como el fomento de polos de desarrollo.

Nos concluye diciendo que el párrafo final del artículo 21 de la Ley de Planeación, dispone que la categoría del plan queda reservada para el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en consecuencia, las subsecuentes aperturas programáticas de la planeación, deberán referirse a Programas, por lo que el Plan Director y sus componentes en lo sucesivo se denominarán programas.

ACUERDO

PRIMERO.- Se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano de el Distrito Federal en 1987, en los términos y condiciones de los planos, memorias y proyectos anexos, que debidamente autorizados son parte integrante de este acuerdo; el cual deberá publicarse en forma abreviada para su difusión en el diario oficial de la federación; en la Gaceta Oficial del propio Departamento y en los diarios de mayor circulación.

futuras, mismas que el gobierno de la ciudad ha enfrentado a través de una estrategia sustentada en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 señaló la formulación de programas nacionales de desarrollo urbano para la zona metropolitana de la Ciudad de México, así como para revestir las tendencias del Distrito Federal, a través de acciones fundamentales como las que menciona el Plan Nacional de Desarrollo, tales como el fomento de polos de desarrollo.

Nos concluye diciendo que el párrafo final del artículo 21 de la Ley de Planeación, dispone que la categoría del plan queda reservada para el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en consecuencia, las subsecuentes aperturas programáticas de la planeación, deberán referirse a Programas, por lo que el Plan Director y sus componentes en lo sucesivo se denominarán programas.

ACUERDO

PRIMERO.- Se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano de el Distrito Federal en 1987, en los términos y condiciones de los planes, memorias y proyectos anexos, que debidamente autorizados son parte integrante de este acuerdo, el cual deberá publicarse en forma abreviada para su difusión en el diario oficial de la federación; en la Gaceta Oficial del propio Departamento y en los diarios de mayor circulación.

SEGUNDO.- A partir del Programa General deberán formularse los programas normativos, operativos que rijan la actuación pública en las siguientes materias: equipamiento, infraestructura, vialidad, transporte, vivienda y la reserva territorial para ello, los cuales deberán enlazarse con la programación y presupuestación anual del Departamento del Distrito Federal.

TERCERO.- La nueva versión del Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, será revisada por su propio Departamento en un plazo de dos años a partir de la fecha de entrada en vigor, conforme lo expresa el diario oficial de la federación con fechas 16 de julio de 1987 en su primera sección.

El programa General en su versión 1987, viene a ser el instrumento que norma el crecimiento urbano de esta Ciudad, y en él se encuentran expresadas políticas básicas de mediano y largo plazo, así como directrices que habrán de seguir las autoridades respectivas.

Controlar y ordenar el crecimiento urbano de la zona metropolitana de la Ciudad de México, mediante la elaboración del Esquema rector de usos de la misma, si bien es cierto que las dificultades que existen en suministros de servicios, el deterioro del medio ambiente y la restricción en densidades, también lo es que la población aumenta día a día, por lo que se obliga a seguir políticas para la desconcentración de industrias contaminantes y a

mantener la prohibición de nuevos fraccionamiento.

Por consecuencia las áreas baldías en el Distrito que son de 7,981 hectareas , no podran absorber el crecimiento tan acelerado que ha sufrido la ciudad, siendo necesario recurrir a programas parciales, para buscar una solución acorde a las necesidades que se presentan.

Reordenación urbana, mediante políticas de ordenación física, económica y de servicios, estando estructurada en sectores que contendran a los centros, subcentros y corredores urbanos y zonas especiales de desarrollo controlado.

Controlar el medio ambiente, en el area de conservación ecologica deberá desalentarse todo proceso de urbanización, así como en el area de desarrollo urbano se deberán mejorar las condiciones ecologicas del area urbana, mediante acciones de consolidación que retortalezcan a la creación de areas verdes.

ESTRATEGIAS

El Esquema rector de usos de suelo elaborado por autoridades de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecologia prevé la concentración de los servicios de equipamiento metropolitano en 14 servicios, 7 ubicados en el Estado de México y 7 en el Distrito Federal.

El esquema rector de usos de suelo de la ciudad de México establece políticas y acciones conjuntas en materia

de uso de suelo.

Los instrumentos considerados también parte importante dentro de las estrategias del plan, son de control, dentro de estos se encuentran los programas parciales que en la actualidad vienen hacer instrumentos catalizadores de la función social que es inherente al ejercicio del derecho de dominio de la propiedad del inmueble, y es a través de ellos que se materializa la regulación del uso de suelo toda vez que ellos determinan los diversos usos y reservas así como las modalidades y restricciones que por cuanto a construcción gravitan sobre el uso de suelo.

Actualmente y conforme a información proporcionada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal de fecha 16 de mayo de 1965, la Ciudad de México cuenta en este momento con 16 programas parciales, cuyo ámbito de validez espacial coincide con las jurisdicciones delegacionales.

Podemos concluir al decir que la planeación urbana, su tarea es de gran magnitud, pues implica tener una serie de organismos que la auxilien, y que con su actuación, contribuya mediante la realización de sus cometidos que le son asignados, y así alcanzar la finalidad previamente establecida que para su funcionamiento y operación se requiere de una estructura y coordinación, base fundamental de un Plan, además de que en el desempeño de las actividades tiene niveles jerárquicos que se desprenden de

un plan de desarrollo, de ésta forma el Reglamento de Zonificación, así como los programas y demás son parte del mismo.

CAPITULO 4

EFFECTOS JURIDICOS

1. TIPOS DE TRAMITE EXIGIBLES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE COMERCIOS DE LA DELEGACION IZTAPALAPA.
2. ANALISIS COMPARATIVO DEL ARTICULO QUINTO CONSTITUCIONAL COMO FUNDAMENTO JURIDICO DEL PARTICULAR. CON LA TABLA DE USO DE SUELO REGULADO EN EL PROGRAMA PARCIAL DE LA DELEGACION IZTAPALAPA POR EL REGLAMENTO DE ZONIFICACION.
3. AUTORIDAD COMPETENTE DE CONOCER LAS CONTROVERSIAS ENTRE EL PARTICULAR Y LA DELEGACION IZTAPALAPA.

CAPITULO 4

EFFECTOS JURIDICOS

En el desarrollo del presente capitulo podremos percatarnos, de que para la apertura de un comercio (desempeñar alguna actividad especifica que forma parte importante del sustento para cualquier familia) se requieren llenar una serie de requisitos y formas indispensables para su funcionamiento, pero que previo a ello se necesitan realizar ciertos tipos de trámites, de los cuales nos remitiremos a la exposicion de conceptos y el tramite a realizar, y que regula el Reglamento de Homologacion, tratando que sea de la forma mas clara y concreta posible.

De asi que tengamos que aclarar que la bibliografia que nos sirve de apoyo sea la experiencia e informaciones recibida por parte de la delegacion.

Otro punto a tratar será el analisis con respecto, a que previo a todo, tenemos como antecedente (para el desempeño de la actividad) una garantia irrenunciable para cualquier ciudadano mexicano, como lo es: la garantia de libertad de trabajo. Y de que manera la planeacion puede restringirla.

Y concluiremos, de manera enunciativa, a que autoridad le comete conocer esta contienda, pues su estudio mas fondo seria tema para una nueva tesis.

**1. TIPOS DE TRAMITES EXIGIBLES
PARA EL ESTABLECIMIENTO DE
COMERCIOS DE LA DELEGACION
IZTAPALAPA**

Dentro de los tramites exigibles de acuerdo al Reglamento de Zonificación, para que un propietario de un predio pueda dedicarlo a alguna actividad en específico, primero, deberá verificar si el uso para el cual estará designado se encuentra clasificado dentro de esa zona, y por lo tanto si le es permitido, condicionado o prohibido.

Por lo que se clasifica de la siguiente manera:

A) Constancia de zonificación

A.1) Constancia de uso de suelo, alineamiento y número oficial

B) Licencia de uso de suelo.

A) CONSTANCIA DE ZONIFICACION

La constancia de zonificación, se regula por el reglamento de zonificación del Distrito Federal.

De acuerdo a la Secretaría General de Obras, La constancia de zonificación es un documento donde el Departamento del Distrito Federal certifica si un uso de suelo es permitido, condicionado o prohibido, y en donde se especifican las normas complementarias que le sean aplicadas, de acuerdo al programa parcial de desarrollo urbano en este caso de la delegación iztapalapa que le corresponda al predio donde se pretende llevar a cabo ese

uso de suelo.

Ningún predio o construcción podrá ser usado y ocupado por ninguna construcción, instalación o parte de la misma será erigida, transportada o modificada si no cumple con las disposiciones del Reglamento de Zonificación, el reglamento de construcción, el Programa Director y en su caso las declaratorias de usos, destinos y reservas, y se exhiba la constancia de zonificación o licencia de usos del suelo correspondiente (artículo 11 del Reglamento de Zonificación).

La constancia de zonificación se requerirá cuando en los programas parciales o declaratorias, un uso o destino se encuentre asignado o permitido. Tendrá vigencia de 1 año y se expedirá por la delegación correspondiente; en este último caso se otorgará simultáneamente a la constancia de alineamiento y número oficial (artículo 41 del reglamento de zonificación).

CONTENIDO DE LA SOLICITUD

La solicitud en forma oficial deberá ir acompañada de el pago de derechos que expida la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

PROCEDIMIENTO DE TRAMITE

USUARIO

Acudir a la oficina de partes de la unidad departamental del registro del programa director o de la

delegación correspondiente y solicitar la forma oficial de solicitud.

Junto con la forma anterior, se le entregara un recibo de pagos de derechos, que deberá cubrir en cualquier receptoría de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Una vez cubiertos los derechos, deberá entregar la forma oficial debidamente llenada, y el recibo de pagos de derechos sellado por la caja registradora de la Tesorería, en la oficina de partes de la unidad.

Se deberá regresar a los 7 días para recoger la constancia de zonificación en la ventanilla de entrega de los documentos de la unidad departamental del Registro del Programa Director o de la unidad departamental de la Delegación correspondiente.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Se turna la solicitud a la mesa de zonificación, en donde se revisa que se encuentre completa la solicitud (en caso de que no sea completa se regresa al solicitante), y se localiza el predio en el programa parcial correspondiente, se identifican los usos de suelo permitidos y condicionados así como las normas técnicas complementarias aplicables. En este paso, si el uso no se

procede a asimilarlo con alguno de los usos clasificados para proceder posteriormente turnarlo a la mesa de zonificación, en donde se procede a comprobar que la identificación anterior está correcta.

Comprobado lo anterior se elabora la constancia, especificando en el uso solicitado esta permitido, condicionado o prohibido, así como las normas complementarias.

En el caso del certificado de usos de suelo, se especifican todos los usos a los que se puede destinar el predio en cuestión.

Más tarde la constancia de zonificación o la certificación del uso de suelo se turna a la oficina certificadora quien certifica y firma.

Por último la constancia o certificado se turna para firma del jefe de la unidad departamental del registro del programa Director y una vez firmado pasa a la ventanilla de entrega de documentos.

PLAZO PARA LA RESOLUCION DEL TRAMITE Y VIGENCIA DE LA CONSTANCIA.

El trámite se resolverá en un plazo de 7 días hábiles, contados a partir de la fecha de ingreso de la solicitud correspondiente, la constancia o certificado tendrá vigencia de un año, contado a partir de la fecha de su

expedición (artículo 41 del Reglamento de Zonificación).

A.1) CONSTANCIA DE USO DE SUELO. ALINEAMIENTO Y NUMERO OFICIAL

La constancia de uso de suelo, alineamiento y numero oficial este regulada por el reglamento de construcciones.

La constancia de uso de suelo es un documento en donde se especifica la zona secundaria y la densidad o intensidad de uso de un predio en razón de su ubicación y el programa parcial de la delegación correspondiente (artículo 30 del reglamento de construcciones).

El alineamiento oficial es la traza sobre el terreno que limita el predio respectivo con la vía pública en uso o con la futura vía pública, determinada en los planos y proyectos debidamente aprobados (artículo 29 de reglamento de construcciones).

El Departamento del Distrito Federal a través de la delegación, señalará un sólo numero oficial para cada uno de los predios que tenga frente a vía pública, que corresponderá a la entrada del mismo, expidiendo este documento, a solicitud del propietario o poseedor del predio (artículos 26 y 31 del reglamento de construcciones).

USOS QUE DEBEN OBTENER ESTE TRAMITE

La constancia de uso de suelo, alineamiento y numero oficial se debera obtener para cualquier uso o destino al

que se piense dedicar un predio. Este documento es requisito indispensable para obtener las licencias, permisos o autorizaciones que se requieren para poder construir en un predio.

B) LICENCIA DE USO DE SUELO

La licencia de uso de suelo es el documento expedido por el departamento del Distrito Federal, en el que se autoriza el uso para un predio (artículo 42 del reglamento de zonificación).

Se debe obtener obligatoriamente antes de la licencia de construcciones cuando los programas parciales y las declaratorias, en su caso, asignan un uso destino con esa modalidad o como condicionado para una zona (artículo 43 del reglamento de zonificación).

USOS Y DESTINOS QUE REQUIEREN LA LICENCIA DE USO DE SUELO

Además de los usos condicionados deben obtener la licencia de uso de suelo los siguientes usos y destinos de acuerdo al reglamento de construcciones, artículo 53-1:

- a) Conjuntos habitacionales.
- b) Oficinas de más de 10 m².
- c) Representaciones oficiales y embajadas.
- d) Almacenamiento y abasto en sus tipos de depósito de gas líquido y combustibles, gasolineras, depósitos de explosivos, centrales de abasto y rastros.
- e) Tiendas de autoservicio y de departamento de más de

10,000 m²:

- f) Centros comerciales de más de 20 has:
- g) Baños públicos:
- h) Hospitales generales o de especialidades:
- i) Centros antirrábicos y de cuarentena:
- j) Edificios de educación superior:
- k) Instalaciones religiosas.
- l) Edificios de entretenimiento:
- m) Deportes y recreación, exceptuando canchas deportivas:
- n) Hoteles y moteles de más de 100 cuartos:
- ñ) Agencias funerarias y estaciones de transporte:
- o) Estacionamientos de más de 250 cajones:
- p) Estaciones de radio y televisión con auditorio y estudios cinematográficos:
- q) Industria pesada y mediana:
- r) Edificaciones de infraestructura:
- s) Jardines y parques de más de 50 has.:
- t) Edificaciones ubicadas en zonas de patrimonio histórico, artístico y arqueológico de la federación o del Departamento del Distrito Federal, según la zonificación de los programas parciales:
- u) Desarrollos urbanos en los que se haya autorizado incremento de densidad o intensidad.

CONTENIDO DE LA SOLICITUD

(De acuerdo con el artículo 53 III, del reglamento de

CAPITULO 3

" APLICACION DEL REGLAMENTO DE ZONIFICACION Y PROGRAMA DIRECTOR, PROGRAMA PARCIAL DE LA DELEGACION IZTAPALAPA "

1. USO DEL SUELO Y ZONIFICACION DE LA DELEGACION IZTAPALAPA.
2. PROGRAMA DIRECTOR Y PROGRAMA PACIAL DE LA DELEGACION IZTAPALAPA.
3. EL DECRETO DEL 16 DE JULIO DE 1987 Y LA APROBACION DE LOS PROGRAMAS DE LA DELEGACION IZTAPALAPA.

CAPITULO 3

APLICACION DEL REGLAMENTO DE ZONIFICACION Y PROGRAMA DIRECTOR. PROGRAMA PARCIAL DE LA DELEGACION IZTAPALAPA.

Podemos pensar que una tarea impuesta por el gobierno, con la participacion de organos de colaboracion ciudadana, del Departamento del Distrito Federal quien es autoridad competente para que se lleve a cabo el cumplimiento de programas establecidos cubriendo requisitos indispensables para la realizacion de los estudios y proyectos del plano regulador a cargo de la Secretaria General de Obras Publicas del Distrito Federal respecto de toda zona o sector (plan parcial).

Todos los programas, asi como reglamentos, tienen una relacion estrecha. Pues podriamos decir, que la esfera de accion de una involucra a la otra y por lo tanto se afirma que la importancia es la misma.

Tambien podemos ver que el contenido de los programas, que intervienen en la tarea de la planeacion urbana resulta problematico una vez llevado a la practica para su cumplimiento, ya no son resueltos aspectos dentro de la creacion de otros organismos, que son parte inherente, para que el plan se cumpla.

En la estructura jerarquica del Plan Nacional de Desarrollo se dan clarificaciones que forman parte del

límites de la actuación del Estado frente a particulares.

La palabra garantía es algo que protege algún riesgo lo encontramos en el término anglo-sajón Warrantie, asegurar, proteger, defender, salvaguardar.”

En otras palabras, diremos que las garantías individuales constituyen un respeto a los derechos del hombre que el mismo Estado le confirió a través del orden normativo y supremo que nos rige como nación y que viene siendo la carta Magna, es decir la constitución, y así disfrutar de garantías como la libertad, la igualdad, de la propiedad y de la seguridad.

Las garantías individuales reconocidas en México están contenidas en el Título primero, capítulo I de la constitución de nuestro país, es decir, en los 29 primeros artículos.

Dentro de la garantía de libertad, la libertad es una facultad que tiene los individuos para ejercer o no alguna actividad. Cada persona es libre de realizar los fines que mas le convengan

Artículo quinto constitucional (Libertad de trabajo)
 “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los

* BURGOS, Ignacio. Las garantías Individuales, 4a ed., Editorial Porrúa, México 1990 p. 135

derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad" sólo remitiremos a esta parte del citado artículo para su análisis.

La prohibición de que los hombres renuncien a ejercer determinada profesión o comercio, se funda en los derechos del hombre son imprescriptibles, irrenunciables e inherentes.

Por lo tanto, cualquier persona tiene facultado para ejercer una actividad profesional, industrial o comercial, sin más límite que la permitida por las leyes, quedando impedida toda autoridad de imponer restricciones al trabajo personal que no ofenda los derechos de un tercero o los de la sociedad, excepción hecha por las resoluciones dictadas por la autoridad judicial.

De esta manera, una vez analizando el precepto en su primera parte del artículo quinto constitucional, nos damos cuenta de que es un derecho que goza todo hombre (particular) y que no puede ser restringido, salvo por lo que se marca en la constitución estrictamente.

Analizando la tabla de uso de suelo, diremos que es una clasificación de los usos del suelo (detalladamente de cada uno) en donde se verifica si es factible o no llevar a cabo la actividad (que uno pretenda desarrollar) en un determinado lugar en el predio. Por lo que el particular para dedicarse a cierta actividad (ejemplo: comercio) se

encuentra dentro de la clasificación, y por lo consiguiente de acuerdo a la misma, si le esta permitido, condicionado o prohibido el uso para esa actividad, y en el caso de no ser asi de que manera lo contempla el Plan Parcial de la Delegación Iztapalapa por medio del Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal en éste caso especifico.

De lo antes mencionado se desprende que de acuerdo a las normas complementarias del Plan Parcial de la Delegación Iztapalapa nos dice lo siguiente:

Los usos no especificados en la tabla del uso de suelo, requieren de un dictamen previo de la Direccion General de Reordenación Urbana y Protección Ecologica, con apoyo en la parte final del articulo 39 del Reglamento de zonificación.

La Direccion General de Reordenación Urbana y Protección Ecologica a través de la Secretaria General de Obras, nos manifiesta lo siguiente:

Si el uso se encuentra no clasificado se procede asimilarlo con alguno de los usos clasificados.

De esta manera podemos percatarnos de lo limitado, ceñido que puede estar nuestra libertad de trabajo que la constitucion nos otorga comparando la situacion a la que nos enfrenta el reglamento cuando nos es aplicado.

Tambien se puede uno percatar de que en el caso de los usos no clasificados, no existe un procedimiento especifico

que determine lo que tiene que hacer el particular, para poder obtener esa constancia y licencia de zonificación, y proseguir con los trámites necesarios para que pueda operar el comercio al que quiere dedicarse.

3. AUTORIDAD COMPETENTE DE CONOCER LAS CONTROVERSIAS ENTRE EL PARTICULAR Y LA DELEGACION IZTAPALAPA.

El Derecho Administrativo es reciente, así como lo son los tribunales competentes para conocer de los conflictos que se suscitan entre el particular y autoridades administrativas.

No se puede hablar de un Tribunal Contencioso Administrativo, sino hasta la aparición de la Ley de Lares en el año de 1855.

No se puede administrar sin obrar, así que toda administración al obrar es activa y por lo tanto, si toca los intereses de los individuos, se le llama entonces administración voluntaria. Mas si toca sus derechos, entonces da lugar a un recurso contra actos y se le llama administración Contenciosa.

De la reclamación del individuo cuyo derecho es herido por el acto de la administración nace la contienda, de acuerdo a la ley de Lares en 1855.

El interés que busca la administración, discutido en

contacto con el derecho privado que reclama el individuo es lo que se llama contencioso administrativo."

La ley no habla de cuestiones administrativas a que puedan dar o no lugar los actos de la administración activa voluntaria cuando hieren los intereses de los individuos, sino únicamente de las cuestiones contenciosas administrativas, que solo tienen lugar cuando los actos de la administración hieren sus derechos."

El conflicto, con la característica de colisión de derechos o de intereses, si se puede clasificar por que unos son de tipo civil, otros de tipo penal o como el de interés administrativo. A razón de que el litigio propiamente dicho corresponde a intereses jurídicos, la controversia en la cual se da la discrepancia de opiniones y que el desacuerdo sobre la cual tienen distinta inteligencia, el gobernado la entiende de una forma y el gobernante de otra y acuden a un tercero imparcial: un tribunal que va a ser quien decida de que lado esta la razón.

El contencioso, se distingue en que aqui no versa ningun problema de interpretación, de la constitucion o

" LARES, Teodoro. "Manual de Competencia Administrativa y Judicial Comparada". Literatura Historico-Juridica. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Juridicas. UNAM. 1967 p.210.

" BRISENO SIERRA, Humberto. "Competencia de los Tribunales Administrativos". Juridico-Anuario. UNAM. Mexico 1971. p.106.

violación directa a ella, sino de la norma ordinaria que proviene del órgano competente para expedir la legislación: lo que se ataca entonces es la conducta de la autoridad en cargada de apearse a esta regulación. Tal vez en el momento se susciten cuestiones de constitucionalidad, pero el contencioso administrativo tiene el propósito fundamental de buscar la regularidad del actuar administrativo.

Octubre 28 de 1968, se modifica el artículo 104 fracción I, para hablar con toda precisión en su segundo párrafo de Tribunales Contenciosos Administrativos con plena autonomía para dirimir controversias entre las administraciones: Federal o Distrital y los particulares.”

De manera que cuando el 17 de marzo de 1971, se publica la ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el tribunal es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, salvo materias fiscales, y siempre que se alegue la ilegalidad, la cual puede ser incompetencia de la autoridad, incumplimiento u omisión del procedimiento, violación de la ley o no haberse aplicado la debida, arbitrariedad, o cualquier otra causa similar en actos discrecionales.

La segunda competencia de este tribunal, es atender

“ IBIDEM. p.112

las quejas que se presentan por incumplimiento de las sentencias que dicte el mismo Tribunal. Y la tercera competencia es conocer de los recursos de reclamación conforme a la ley.

En el desarrollo de éste capítulo, como se menciona al principio, se hablará de manera breve de la autoridad competente que conociera de estas contiendas que se dan entre autoridades administrativas y los particulares, con el fin de dar a conocer que siempre existirá un tercero imparcial quien decida a quién le asiste la razón.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Reglamento de Zonificación del Distrito Federal y el Programa Parcial de la Delegación Intapalapa son un reflejo de la planeación física-especial, esto es, son instrumentos de control y dentro de su desempeño implican la participación del Departamento del Distrito Federal y de sus organismos desconcentrados.

SEGUNDA. Podemos afirmar al saber que la naturaleza jurídica del reglamento, es de tipo administrativo y sabiendo que siempre seguirá la suerte de la ley, por su carácter inferior a la misma, y por ende nunca podrá estar por encima de una norma constitucional.

TERCERA. Dentro de las políticas de planeación (en donde se encuentran ubicados el reglamento y el programa) su objetivo principal es el de frenar el crecimiento mediante el control que hace regulando las actividades a las que pueden dedicarse los predios de acuerdo a ciertas modalidades en una zona determinada.

CUARTA. Por lo consiguiente el particular que quiera dedicar su predio a un uso específico, tendrá que verificar si ese uso está o no permitido en la tabla de usos de suelos, en cual está incluido dentro del Programa Parcial de la Delegación Intapalapa y a su vez enterarse de que manera regula el Reglamento de Zonificación este uso de ahí tendrá que realizar dentro de los trámites cualquiera que le corresponda según el caso.

QUINTA. El trámite no sólo es importante para obtener el uso que requiere un particular, sino también dependerá de dos criterios: 1) Criterio de la delegación, independientemente de lo que el reglamento y el programa manejen; 2) Características de la zona en que se encuentra el predio. Así podemos percatarnos de que en realidad la aplicabilidad de ambos, instrumentos de control no es congruente, porque ni siquiera a veces se respeta lo que el propio Reglamento establece, produciendo un círculo vicioso en donde el particular está a expensas de ser victimado, con tal de que se le autorice su uso de suelo y pueda desempeñar lo que sabe hacer.

SEXTA. Existe un derecho en la propia Constitución que le otorga a todo ciudadano y lo ampara a través del artículo quinto del mismo ordenamiento legal, para dedicarse a la actividad que siempre a desempeñado siendo lícita y, que el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal sólo podrá restringirla si cae en el supuesto de ser prohibida o en su caso condicionada, pero nunca si no está regulada por éste ordenamiento, resolviendo a través de una resolución debidamente fundamentada y motivada conforme a derecho.

SEPTIMA. El reglamento como fuente de Derecho Administrativo e implicando en su aplicación organismos que forman parte de la Administración Pública, reiterando nuevamente su carácter administrativo. El reglamento no

faculta ni compete a que se tomen decisiones, para poder resolver si una persona se le autoriza o no a desempeñar una labor especifica y a la cual puede ser patrimonio de su familia pues de hacerlo asi, intervine en la esfera de otra competencia y transgrede una esfera violando una garantía individual que la Constitución le otorga.

OCTAVA. El efecto juridico que produce la actuación del reglamento dentro del marco en la vida del particular no se hace esperar, y para ello el propio Estado actúa con una instancia más, de ahí que el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal sea competente para conocer, pues sus objetivo para el cual fue creado es el de aplicar la justicia, ya que viene hacer un representante social, y vemos que esta labor no la desempeña, pues sólo conciliador entre el particular y la autoridad administrativa y no tiene suficiente poder juridico, para someter a una autoridad administrativa, cuando la razón le favorece al particular, ni de hacer que se haga efectiva la sentencia.

NOVENA. Considero que los planteamientos que surgen con respecto a la planeación urbana, no van fuera de un razonamiento que pretenda preveer lo que el crecimiento acelerado de una ciudad provoque, pero al llevar a cabo las estrategias planteadas anticipadamente con ayuda de instrumento de control, como lo es el reglamento, no pueden pasar por alto que existen casos no previstos, como lo no

reglamentado, siendo que a pesar de ello deben apearse a lo que dice el reglamento y no a criterios, además de que debería haber una cláusula expresa para aquellos casos que el propio reglamento y el programa parcial no contemplan.

DECIMA. El ordenamiento para llevar a cabo la aplicación de una ley, como lo es el reglamento: debe ser claro, tan así, que al haber lagunas no deba tratar de llenarse con modalidades implantadas por la autoridad administrativa, siendo que el reglamento no debe tener modalidades o restricciones más que las establecidas de conformidad en la ley y de conformidad con la Constitución.

DECIMA PRIMERA. El pilar importante para la protesta al sentir violado nuestro derecho de libertad de trabajo, es cuando al ser un caso no previsto por la regulación del reglamento con apoyo del Programa Parcial de la Delegación Iztapalapa, no se le de el permiso que requiere negándosele por razones de criterios de la delegación, para empezar a realizar trámites posteriores y así empiece a funcionar, debiendo recurrir a los Principios Generales del Derecho base fundamental en todo ordenamiento jurídico.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

AUTORES

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9a. ed. Editorial Porrúa Mexico. 1990. 897 pp.
- BAQUEIROS ROSAS, Edgar. Hacia un Nuevo Derecho de Propiedad Urbana. Jurídica-Anuario. Mexico. 1971. 87-103 pp.
- BATAILLON, Claude. Las Zonas Suburbanas de la Ciudad de México. Instituto de Geografía. UNAM Mexico. 1968. 51 pp.
- BRISENO SIERRA, Humberto. Competencia de los Tribunales Administrativos. Jurídica-Anuario Mexico. 1972. 105-117 pp.
- BONNARD, Roger. Precis élémentaire de Droit Administratif. Recueil Sirey. 1962 16-20 pp.
- BURGOA, Ignacio. Las garantías individuales. 4a ed. Editorial Porrúa. Mexico. 1965. 135 p.
- CARPIZO, Jorge. Sistema Federal Mexicano UNAM México. 1980. 25-26 pp.
- CARRANZA GUTIERREZ, Antonio. Estudio del Problema Urbano en el Distrito Federal. U N A M. Mexico. 1986. 72 pp.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 2da. ed.. Editorial Porrúa. Mexico 1987. 500 pp.
- HAURIOU, Maurice. Precis de Droit Administratif et Droit Public. 10a ed. . Paris. 1921 p. 10.
- LARES, Teodosio. Manual de Competencia Administrativa y

judicial Comparada", Literatura Historica-Juridica.

Cuadernos del instituto de investigaciones Juridicas.
U.N.A.M. México. 1987. 209-240 p.

LOPEZ PORTILLO, José. Discurso Pronunciamiento en la Presentación del Programa del Sector de Asentamientos Humanos. Serie de Cuadernos de Bienestar y Justicia Social. Asentamientos Humanos. México. 1977. p.p. 11-20.

SANTOFIMIO G., Jaime Oriando. Acto Administrativo, procedimiento, Eficacia y Validez. U.N.A.M. México. 1988. 252 p.p.

SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo. Tomo I Editorial Porrúa. México. 1983. 766 p.p.

UNIKEL, Luis, en colaboración con Crescencio Ruiz y otro EL Desarrollo Urbano en México Diagnostico e Implicaciones Futuras. Estudios Economicos y Demograficos. Colegio de México. 2a ed., Imprenta Madero. México. 1978 p.p. 2-17.

URIBE SALAS, Alvaro. Estudio, Ley de Asentamiento Humanos es Plenamente Constitucional. Conferencia del Licenciado Ignacio Burgoa. U.N.A.M.

LEGISLACION NACIONAL

Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes cuya aplicacion corresponde al Departamento del Distrito Federal. Tomo II. Publicación Oficial. México. 1943. 423 P-P.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México. Leyes y Códigos. Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. 2a.

Editorial Porrúa. México. 1989.

México. Leyes y Códigos. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 11a. ed.. Editorial Porrúa México. 1989

do por el Departamento del Distrito Federal. México. 1987.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

Gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal.

Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal.

México. 6 de julio de 1987.

Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.

Gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal.

Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal.

México. 15 de diciembre de 1976.

Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal.

México. 10 de junio de 1982.

Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal. Gaceta

Oficial del Departamento del Distrito Federal. Órgano de

Difusión del Gobierno del Distrito Federal. México. 6 de

agosto de 1987.

Diario Oficial de la Federación. México. 16 de julio de

1987.

Diario Oficial de la Federación. México. 16 de mayo de

1985.

OTRAS FUENTES

La planeación de Desarrollo Urbano en la Ciudad de México

Capítulo 9. SEDUE. México, 1987.

Plan General de Desarrollo Urbano y Vivienda 1964-1988.

Poder Ejecutivo. INEGI. México, 1984.

ROMERO. Hector Manuel. ¿ Como nos llamamos? revista Pasajero. Volumen 2. Número 13 México, julio 1990 p.p. 20-21.

Sistema de Normas de Planificación Urbana para el Distrito Federal. "Normas de Uso del Suelo a nivel de Zonificación Primaria, Zonificación Secundaria y Predios Individuales". Volumen I, publicada por el Departamento del Distrito Federal.