

LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE URBANISMO

Carla HUERTA OCHOA

SUMARIO: I. *Consideraciones generales sobre la materia en el ámbito constitucional.* II. *Regulación del uso del suelo.* III. *Interpretación de la normativa en materia de urbanismo.* IV. *Análisis de un caso específico.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MATERIA EN EL ÁMBITO CONSTITUCIONAL

El urbanismo es una parte del derecho administrativo especial, que tiene por objeto la regulación de las atribuciones de la autoridad para planear, controlar y vigilar los procesos de urbanización. Como ejercicio de una función pública establece la obligación de la autoridad competente de crear y aplicar las normas en materia de urbanismo de conformidad con los fines previstos para ello, así como para exigir su cumplimiento. La Constitución mexicana establece el objetivo último de la intervención de la administración pública en este ámbito en el artículo 27 constitucional, en su párrafo tercero, al prever que la regulación debe “lograr... el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”. Las normas en materia de urbanismo pueden ser consideradas, por lo tanto, como programáticas, lo cual no demerita su calidad de norma jurídica, aun cuando representan un tipo especial de normas jurídicas que vincula medios y fines a lograr por medio de la regulación.¹

¹ Uno de los principales aspectos de este tipo de normas es que se dirigen a la autoridad de manera vinculante; también pueden ser entendidas como determinaciones sobre los objetivos del Estado. Véase, por ejemplo, Scheuner, Ulrich, “Staatszielbestimmungen”, *Festschrift für Forsthoff*, Munich, Beck, 1972, pp. 325-346.

Las facultades regulatorias e interpretativas de la autoridad tienen como límites previsiones constitucionales tanto sustantivas como los derechos fundamentales y el interés general en la ordenación y transformación del suelo, como competencias. Los lineamientos de la actuación administrativa son, por lo tanto, la regulación de la utilización racional del suelo, la preservación de los derechos fundamentales, mínima intervención administrativa en los derechos de los particulares de acuerdo con el interés general, coherencia en el desarrollo urbano y respeto del medio ambiente. El medio ambiente, desde su constitucionalización en 1999 como derecho fundamental, se conforma como parámetro obligatorio de la actividad administrativa en materia de urbanismo que condiciona la planeación, así como los actos específicos relacionados con su ejecución.

El concepto de urbanización se refiere al desarrollo de las ciudades, o de los asentamientos humanos. De conformidad con la Ley General de Asentamientos Humanos, se refiere al “establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que los integran”.² En otras palabras, se refiere al establecimiento y desarrollo ordenado de zonas habitacionales y de servicios cuyo fin es permitir a las personas un modo de vida digno. El desarrollo de los asentamientos humanos incluye el diseño de poblaciones y ciudades, calificación y clasificación del suelo y de las viviendas, la regulación de la infraestructura y equipamiento urbano, así como la consideración de la prestación de servicios públicos básicos y secundarios. El proceso de urbanización requiere, por lo tanto, de la consideración del equilibrio territorial, ambiental y económico de una región, pero tomando en consideración los derechos fundamentales, así como el derecho a la calidad de vida de los particulares como principio rector de la actividad administrativa.

El concepto de “suelo” debe entenderse como el espacio físico, parte del territorio nacional en el que se llevan a cabo actividades relacionadas con el urbanismo. La legislación debe establecer de manera clara y precisa los destinos, usos y limitaciones al suelo correspondientes al desarrollo urbanístico. La clasificación del suelo constituye la base legal de la

² Fracción II del artículo 2o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

actividad administrativa en materia de urbanismo, ya que delimita el alcance del derecho a la propiedad. Los conceptos de uso y destino se distinguen por la finalidad del suelo; el significado del “uso” es particular, y el de “destino” es público en virtud de su fin. Los tipos de usos son delimitados por las leyes locales mediante listas cerradas, que enuncian, por ejemplo, el uso habitacional, comercial, turístico, entre otros.

La “zonificación” representa el instrumento jurídico que concreta las especificaciones sobre usos, destinos, reservas, áreas de conservación o mejoramiento; lleva a cabo la clasificación del suelo de conformidad con lo previsto en la ley general y la de desarrollo. En relación con el suelo urbano, por ejemplo, corresponde a la autoridad administrativa controlar y comprobar el desarrollo urbano en cumplimiento de los requisitos mínimos de acceso y servicios básicos.

Los derechos fundamentales que delimitan las facultades de la autoridad administrativa en materia de urbanismo son el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa previsto en el quinto párrafo del artículo 4o. constitucional, el derecho para establecer y mudar de residencia sin limitación alguna, previsto en el artículo 11, y el derecho a la propiedad privada, regulado en el artículo 27 constitucional. Estos derechos se ejercen de conformidad con la garantía de igualdad prevista en el artículo 1o., que prevé que las garantías que otorga la Constitución no deben ser restringidas ni suspendidas, sino de manera excepcional y de conformidad con las condiciones que ella misma establece.

II. REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO

En México, la Constitución prevé un sistema descentralizado de regulación del urbanismo, que se fundamenta en los artículos 27, párrafo tercero; 73, fracción XXIX-C, el cual se complementa con lo dispuesto en los artículos 115 y 122. El Congreso de la Unión tiene la facultad para “expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos...”. El artículo 115, en su fracción II, prevé la facultad legislativa municipal para expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias,

procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. En materia de urbanismo, la fracción V, en el inciso a), establece que los municipios pueden formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. En el inciso d) se prevén las facultades para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, y en el inciso f), para otorgar licencias y permisos para construcciones en los términos de las leyes federales y estatales relativas. El artículo 122, a su vez, en su base primera, fracción V, inciso j), establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda, construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos, por ejemplo.

La Constitución prevé, por lo tanto, un sistema de distribución competencial descentralizado para el ejercicio concurrente de las facultades en materia de urbanismo, que se construye a partir de un excesivo número de instrumentos jurídicos de distinto rango y fuerza normativa, sobre todo por lo que a los planes y programas se refiere, lo cual dificulta estructurar un sistema adecuado de cooperación y coordinación entre las distintas autoridades.

El derecho a la propiedad, así como las facultades de las autoridades para intervenir y delimitar el ejercicio del mismo, se encuentra regulado en el artículo 27 constitucional, que establece que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. En su párrafo tercero dicho numeral prevé la posibilidad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Estas especificaciones constituyen las pautas que rigen la actividad de la autoridad con motivo de dictar e interpretar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de eje-

cutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En virtud de lo anterior, se delimita el ejercicio del derecho a la propiedad privada urbana, el cual puede ser limitado por la autoridad con fundamento en el interés general, cuando el objetivo sea racionalizar la utilización del suelo para la ordenación coherente de una ciudad.

Como consecuencia de la descentralización competencial y de sus objetivos, la normativa en materia de urbanismo se integra por una larga y complicada serie de instrumentos jurídicos, que van desde los aspectos más generales hasta los más precisos, y se conforman por una ley federal, las leyes locales, los reglamentos municipales, los planes y programas respectivos, los cuales se concretan en actos administrativos específicos, como son permisos o autorizaciones.

Corresponde a las leyes desarrollar la materia de manera genérica. La Ley general federal, dada la concurrencia prevista en la Constitución, debe regular las bases generales para las entidades federativas, las cuales, a partir de ellas, establecen los lineamientos para la regulación por parte de los municipios. Por lo tanto, la ley más general debe precisar los conceptos, estableciendo sus límites y alcances para su posterior desarrollo, evitando así problemas de vaguedad; así, por ejemplo, debe delimitar el significado del término “uso” o “destino”, para que las legislaturas locales se conformen a ellos cuando regulen específicamente este aspecto.³

Las leyes locales deben establecer planes y programas de ordenación, regular el procedimiento de su creación, atribuir las competencias específicas a la autoridad, prever los mecanismos de participación ciudadana compatibles con las disposiciones federales, de manera que les permitan desarrollar sus políticas en materia de urbanismo. En virtud del principio de superioridad jerárquica, las facultades normativas de la autoridad municipal quedan sujetas tanto a las leyes locales como a las federales, y se desarrollan por vía de facultad reglamentaria y de ejecución.

La planeación es un concepto central para el urbanismo, ya que se trata de establecer y desarrollar de manera racional los asentamientos humanos de tal forma que garanticen los derechos fundamentales de las

³ “Asentamientos Humanos. El artículo 32, fracción I, de la Ley General correspondiente no es violatorio del artículo 27 constitucional al establecer que corresponde a las legislaturas locales asignar modalidades a la propiedad privada”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, P. IX/98, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VII, febrero de 1998, p. 42.

personas. El sistema de planeación del suelo comprende diversos instrumentos jurídicos que concretan la planeación, los cuales deben referirse a un territorio específico. Este sistema en México se integra por el plan nacional de desarrollo urbano, los programas estatales, los de ordenación de zonas conurbadas, los planes y programas de desarrollo municipal, así como por los programas que pudieran derivarse de los anteriores.

El concepto de “plan” se refiere a un programa de acciones y medidas futuras que deben prever cambios y variaciones en el desarrollo natural de la zona y de sus necesidades. Los planes influyen en la vida de los particulares, no solamente en sus derechos y obligaciones, sino en las limitaciones que imponen a la propiedad urbana. El plan dentro de la jerarquía normativa es la disposición más específica en materia de urbanismo, ya que contiene normas de carácter específico que limitan el derecho de propiedad y vinculan tanto a la autoridad como a los particulares. Además de reglas también prevén los objetivos y la justificación de los mismos para la ordenación territorial.

La limitación de los derechos de los particulares se equilibra con las previsiones en materia de participación ciudadana de la Ley General de Asentamientos Humanos regulada en sus artículos 48 a 50, la cual se complementa con los derechos de acción que las leyes prevén con objeto de resguardar sus derechos, aun cuando no se prevén acciones de legitimación colectiva. La actividad administrativa se rige por el principio de control de la administración pública, y de control de la administración por órgano judicial, que son los complementos que garantizan al particular sus derechos frente a la actividad inadecuada o arbitraria de la autoridad.

III. INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE URBANISMO

El término “interpretación” se refiere tanto a la actividad interpretativa como al resultado de la interpretación; esto es, a la norma individualizada o general.⁴ Wróblewski señala que el término “interpretación jurídica”, en su sentido más amplio, se refiere a la adscripción de significado

⁴ Riccardo Guastini señala que el vocablo “interpretación” puede referirse tanto a la actividad como al producto de la misma, y que el resultado de ésta es el significado del objeto interpretado. *Estudios jurídicos sobre la interpretación jurídica*, traducción de Gascón y Carbonell, México, UNAM, 1999, p. 1.

normativo a una norma-formulación.⁵ Como procedimiento se entiende entonces como la toma de una decisión en cuanto al sentido y alcance de una norma jurídica general. La interpretación jurídica se realiza respecto de enunciados normativos cuyo significado no es claro. Cuando se realiza con motivo de la aplicación de una norma, esto es, de la solución de un caso, Wróblewski la denomina “operativa”.⁶

El proceso interpretativo consta de dos etapas: una que se podría decir que se ubica en el contexto del descubrimiento, puesto que se refiere a la determinación de las alternativas de significado posibles, para lo cual se requiere un método, y la otra, que se refiere a la elección de la alternativa, que se considera como correcta o más apta respecto del texto interpretado, y que la mayoría de los autores denomina como contexto de la justificación.

La primera parte del proceso consiste en explicitar la norma prevista en el enunciado normativo, mediante su reformulación sintáctica conforme a la estructura lógica o ideal del enunciado. Esto hace posible especificar el sentido lingüístico del enunciado normativo y de sus elementos (los conceptos que pueden ser propios del lenguaje común o conceptos jurídicos definidos), así como identificar las partes del enunciado, el supuesto, la cópula y la sanción, necesarios para determinar la norma jurídica. Esta parte de la labor del intérprete no es creadora, porque se trata simplemente de reconstruir el enunciado e identificar su cualidad normativa. En la segunda parte, en cambio, en que corresponde establecer el significado y alcance de la norma de manera definitiva, sí se puede hablar de creación normativa, ya que la norma puede ser modificada o adicionada en el momento de la atribución de significado.

Según Robert Alexy, como actividad, el objetivo de la actividad interpretativa es la interpretación “correcta”, y como resultado pretende ser correcto. Esta pretensión se fundamenta en la medida en que existan razones de apoyo de la elección de una de las alternativas de interpretación, las cuales no son sino argumentos.⁷ La interpretación como resulta-

⁵ Wróblewski, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2001, p. 135.

⁶ *Ibidem*, p. 153.

⁷ Para Alexy, el resultado de la interpretación es una afirmación interpretativa que pretende ser correcta como cualquier afirmación. Alexy, Robert, “Die juristische Interpretation”, *Recht, Vernunft und Diskurs, Studien zur Rechtsphilosophie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1995, pp. 77 y 78.

do tiene como efecto la determinación del significado de una norma jurídica, la modificación del orden jurídico y la delimitación de las posibilidades de su aplicación.

Los tipos de interpretación se pueden clasificar por el sujeto que la realiza. Si la facultad corresponde al órgano que debe aplicar la norma se denomina “interpretación auténtica”.⁸ La “interpretación no auténtica o científica”, en cambio, es la realizada por aquellos cuya interpretación no produce efectos vinculantes. Este segundo tipo se conoce como interpretación doctrinal cuando es realizada por los juristas; su interpretación no es obligatoria ni están facultados por una norma para ello. Esta distinción no implica una prevalencia o presunción de verdad en favor de la interpretación hecha por la autoridad; solamente distingue sus efectos jurídicos. Diferenciar los efectos del enunciado interpretativo es posible en virtud de la distinción entre la norma y el enunciado que la expresa, la cual parte de una concepción semántica de la norma jurídica.

Wróblewski señala que “semánticamente, una norma se define por su significado, concebido como un modelo de conducta debida”.⁹ La norma jurídica es el significado de un enunciado normativo producto de la actividad del órgano creador competente, es un *deber ser*, por lo que no puede ser evaluada conforme a los criterios de verdad o corrección, sino solamente por criterios normativos, como el de validez, por ejemplo. La interpretación científica en cambio, no produce una norma como resultado, sino una proposición normativa, de la cual sí se puede predicar verdad o falsedad, puesto que constituye la descripción de un enunciado normativo cuya función es prescriptiva.

A pesar de la relación de determinación en el proceso de interpretación y creación, Kelsen considera que la norma superior no puede determinar en todos los sentidos el acto mediante el cual una norma es aplicada, por lo que siempre subsiste margen de discrecionalidad. El carácter de marco abierto del enunciado normativo se ajusta mediante el acto in-

⁸ Los términos se utilizan en el sentido propuesto por Kelsen en la *Teoría pura del derecho*, no obstante, vale la pena señalar que el concepto de “interpretación auténtica” también ha sido utilizado por la doctrina para referirse a la interpretación hecha por el legislador. Guastini señala que en sentido amplio, se entiende por interpretación auténtica la realizada por el autor del documento interpretado. En el caso de la ley es la realizada por el legislador, que se conoce como ley interpretativa o ley de interpretación auténtica. *Estudios jurídicos sobre la interpretación jurídica, cit.*, nota 4, p. 19.

⁹ Wróblewski, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho, cit.*, nota 5, pp. 132, y pp. 85-104 sobre el sentido de la norma jurídica.

terpretativo.¹⁰ El órgano que debe aplicar la norma interpreta los enunciados normativos para establecer el sentido de la norma con motivo del acto de aplicación, y debe actuar dentro del margen de las competencias y límites para la interpretación establecidos en el sistema jurídico, ejerciendo su función y facultad discrecional para determinar el significado y alcance de la norma inferior.¹¹

De lo anterior se sigue que la interpretación jurídica tiene un doble carácter: práctico e institucional. Su carácter práctico radica en la determinación de lo que en un sistema jurídico específico está permitido, prohibido o es obligatorio y a quién y para qué faculta. Su carácter institucional deriva por una parte de su objeto, que es el enunciado normativo, el cual constituye el objeto primario de la interpretación, y por la otra, del sujeto que la realiza. El enunciado normativo emana de un procedimiento regulado por el sistema jurídico, de las instituciones que él mismo crea y de los órganos a los cuales atribuye la competencia. En esos casos la interpretación es realizada por los órganos facultados, y tiene como resultado establecer el sentido vinculante de una norma. La facultad interpretativa de la autoridad, sin embargo, no excluye la posibilidad de que las normas sean interpretadas por otros agentes jurídicos, tales como distintas autoridades, abogados o expertos en la materia. La ley solamente señala la competencia para interpretar y atribuir significado obligatorio de una norma, lo cual ni implica tampoco que éste sea definitivo o permanente.

La interpretación que carece de carácter vinculante se puede clasificar, a su vez, dependiendo del sujeto que la realiza, en la realizada por expertos o por no expertos. El primer tipo corresponde a la interpretación doctrinal realizada por los estudiosos del derecho, que se basa en la dogmática jurídica, pero que a pesar de seguir un método para su creación, carece de carácter institucional, debido a la ausencia de fuerza obligatoria. Sin embargo, todo individuo tiene derecho a presentar la opinión de un experto en materia de interpretación de normas como pericial, con motivo de una interpretación hecha por la autoridad que se considere inadecuada. Por otra parte, este tipo de interpretación puede llegar a tener fuerza vinculante

¹⁰ Kelsen, *Teoría pura del derecho*, traducción de Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2000, p. 349.

¹¹ Según Tamayo, para que un órgano pueda aplicar una norma tienen que establecer su significado, en "Interpretación constitucional. La falacia de la interpretación cualitativa", en Vázquez, Rodolfo (comp.), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, 1998, p. 115.

en distintos grados, dependiendo del reconocimiento que un sistema jurídico haga de la misma. La interpretación hecha por no expertos tiene un carácter práctico, y su finalidad es orientar su conducta.

El proceso de interpretación de las normas jurídicas se ocupa, además de los problemas derivados de su formulación lingüística, de los que se producen con motivo del carácter dinámico y sistemático del derecho. Este tipo de problemas Bulygin los califica como de orden lógico, puesto que en su opinión surgen por las deficiencias del sistema en relación con su coherencia, consistencia, completitud e independencia, y se manifiestan como contradicciones, lagunas y redundancias. Los problemas dinámicos son consecuencia del proceso de creación y eliminación de las normas, en términos de Bulygin, de los actos de promulgación y derogación en específico,¹² por lo que resulta conveniente tomar como punto de partida de la interpretación una concepción del derecho como un sistema jurídico de carácter dinámico, lo que implica considerar las propiedades formales del sistema como presupuesto de la interpretación jurídica.

Las normas jurídicas solamente pueden ser comprendidas en relación con las demás normas del sistema; por lo tanto, deben ser interpretadas de manera sistemática. Las denominadas propiedades formales del sistema jurídico deben ser tomadas en cuenta al realizar la interpretación de una norma, la cual debe ser coherente con el resto del sistema jurídico, ya que no debe entrar en contradicción con otras normas ni ser redundante, pero sobre todo, debe procurar que el significado atribuido se reintegre racional y congruentemente al sistema jurídico. Esto se debe a que por vía de interpretación se integra materialmente el sistema; esto es, se modifica el orden jurídico aun cuando no se haya alterado el enunciado normativo que fue interpretado.

La completitud, como bien dicen Alchourrón y Bulygin, constituye un ideal racional, y puede ser entendida como la pretensión de que para todo caso posible exista una solución.¹³ La completitud del sistema se hace posible mediante la previsión de reglas de clausura que cierran el sistema, como por ejemplo en el caso de las facultades de la autoridad: “lo que no ha sido expresamente atribuido, no está jurídicamente permitido”, o de reglas de interpretación e integración del sistema jurídico.

¹² Bulygin, Eugenio, “Teoría y técnica de la legislación”, *Análisis lógico y derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 409-426.

¹³ Alchourrón y Bulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Buenos Aires, Astrea, 1993, p. 79.

Los principios rectores de la interpretación jurídica son los de supremacía constitucional, el principio de legalidad, que para la autoridad en materia de urbanismo implica sujeción a la normativa, competencias delimitadas a lo expresamente facultado, garantía patrimonial, no solamente en el sentido de responsabilidad patrimonial del Estado, que opera de manera subsidiaria, sino principalmente de preservación del valor del bien que puede ser afectado, esto es, el derecho de los particulares a mantener la integridad del valor de su patrimonio frente a afectaciones de las que pueda ser objeto por parte de actos de la autoridad. La fundamentación y motivación de los actos de autoridad es una obligación que deriva del principio de legalidad de la actividad administrativa, y que también corresponde a su actividad interpretativa.

La autoridad administrativa en todo caso debe tomar como premisa de su interpretación la necesidad de lograr un equilibrio entre los derechos individuales a la propiedad, calidad de vida, vivienda digna e integridad patrimonial de sus bienes y el interés público. La función social de la propiedad es correlativa, de manera secundaria a la privada, y no puede constituir una afectación de este derecho, salvo cuando el interés de la comunidad sea preponderante. Los intereses colectivos de carácter social priman sobre los individuales cuando la autoridad puede justificar de manera racional la limitación o afectación. La acción administrativa de cualquier forma debe ser proporcional.

IV. ANÁLISIS DE UN CASO ESPECÍFICO

El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Álvaro Obregón, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de abril de 1997, se fundamenta en los artículos 17 y 19 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero del mismo año. De estos artículos cabe destacar el “principio de congruencia” en su elaboración, aplicación e interpretación, así como el deber de respetar el orden jerárquico previsto en el artículo 17 de dicha ley, para la interpretación y aplicación de los programas.¹⁴ De lo

¹⁴ El artículo 17 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece que “El programa general será *congruente* con el plan nacional de desarrollo, el programa nacional de desarrollo urbano y con el programa general de desarrollo del distrito federal.

cual se deriva el “principio de especialidad de la norma” en caso de conflicto entre diversas disposiciones, principios que se explican a continuación. Estos principios constituyen deberes para la autoridad administrativa, aun cuando una ley específica no los regule de manera expresa, ya que derivan del propio sistema jurídico.

El artículo 17, en su segundo párrafo, establece que “los programas delegacionales se subordinarán al programa general y deberán ser congruentes entre sí”. El deber de congruencia no existe solamente en virtud de dicha disposición, ya que en un sistema jurídico coherente las normas deben ser compatibles entre sí para evitar conflictos, por lo que deben ser congruentes en sus contenidos para lograr los fines que pretenden y asegurar los derechos que protegen.

Las propiedades formales que se atribuyen a los sistemas jurídicos, esto es, la completitud, la coherencia, la consistencia y la independencia de sus normas, tienen por objeto hacerlo eficaz, aceptado y cumplido. La congruencia de las normas se traduce en la coherencia del sistema jurídico, lo que también implica una pretensión de ausencia de contradicciones entre las normas de un mismo ordenamiento. Estas propiedades son también principios de interpretación y aplicación de las normas que deben regir la actividad de la autoridad creadora y aplicadora de las normas jurídicas.¹⁵

En su último párrafo, que a la letra dice: “para la interpretación y aplicación de los programas, se atenderá el orden jerárquico establecido en este artículo”, el artículo 17 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal invoca el principio de jerarquía, que permite conformar la estructura de un sistema jurídico en su nivel vertical, para determinar así las relaciones de supra-subordinación entre las normas que permitan resolver

Los programas delegacionales se *subordinarán* al programa general y deberán ser congruentes entre sí. Los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de dos o más delegaciones, se *subordinarán* al programa general, y deberán ser congruentes entre sí, así como con los programas delegacionales. Los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación se *subordinarán* al programa delegacional correspondiente. Los programas sectoriales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, que elabore la administración pública del Distrito Federal se deberán *subordinar* a los programas. Los programas anuales de desarrollo urbano se *subordinarán* a los programas sectoriales. Para la interpretación y aplicación de los programas, se atenderá el orden jerárquico establecido en este artículo”.

¹⁵ Sobre el tema consultar Huerta, Carla, *Conflictos normativos*, México, UNAM, 2003, pp. 130-135.

los problemas de aplicación que se pueden presentar entre ellas. En otras palabras, prevé reglas de prevalencia específicas en caso de conflicto para esta materia.

El principio de jerarquía de un sistema jurídico que produce su ordenación de lo general a lo particular, de conformidad con lo que ya hace tiempo determinaron juristas de la talla de Kelsen¹⁶ y Merkl,¹⁷ se complementa con el de distribución de materias, de tal manera que las normas más generales ocupan el rango superior, y las particulares se subordinan a éstas, ya que participan de sus contenidos. La ordenación jerárquica de las normas implica fundamentalmente dos tipos de relaciones: la validez, que deriva de la adecuación al proceso de creación normativo determinado en la norma superior (inmediata), y la “derogación”, o mejor dicho la no aplicación de una norma, que se produce por incumplimiento, ya sea del proceso formal de creación o de su inadecuación material a la norma jerárquicamente superior. La validez de las normas determinada según el criterio formal de Kelsen,¹⁸ depende de su adecuación al proceso de creación determinado por la norma inmediatamente superior, es decir, del procedimiento y la competencia.

Es posible hablar de jerarquía, porque las normas jurídicas se relacionan entre sí, constituyendo una compleja red de interconexiones, su posición refleja su fuerza y eficacia derogatorias, o prelación de aplicabilidad, por decirlo de otra manera. Esta organización se traduce en límites a los órganos creadores, delimitando el ámbito de validez de la creación del derecho. La ordenación jerárquica implica el análisis de las formas que las normas pueden adoptar. Se habla entonces de una jerarquía formal, donde hay subordinación de unos poderes normadores respecto de otros. El rango de una norma es determinado por su capacidad para definir la validez de otras normas. En la medida en que sirve como parámetro de referencia de una o varias normas se supraordena a ellas.

La autoridad administrativa tiene la obligación de aplicar la norma particular, esto es, la que se encuentre en el nivel inferior y determine de manera específica una situación, ésta debe ser conforme a la norma superior inmediata, ya que de lo contrario estaría viciada su validez. La nor-

¹⁶ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, cit., nota 10, 2000, *passim*.

¹⁷ Merkl, Adolf, “Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues”, *Die Wiener Rechtstheoretische Schule, Schriften von H. Kelsen, A. Merkl, A. Verdross*, Viena, Europa Verlag, 1968, t. 2, pp. 1311-1361.

¹⁸ Kelsen, Hans, *Reine Rechtslehre*, 2a. ed., Viena, Franz Deuticke, 1960, pp. 196 y ss.

ma especial se aplica de manera preferente a la general, de tal manera que si se emitió una norma específica, de conformidad con el principio de especialidad de la norma, es a ésta a la que debe atenerse la autoridad administrativa, y no a los lineamientos generales. Este principio se deriva de los principios de congruencia, jerarquía y legalidad que rigen la actividad de la administración pública.

En materia de urbanismo, un programa debe analizarse considerando como su base jurídica el artículo 4o. constitucional en su parte relativa al derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa y la obligación de la autoridad de emitir las disposiciones jurídicas necesarias para lograr dicho objetivo. Uno de los aspectos más importantes de un programa delegacional es que debe contribuir a garantizar el ejercicio de ese derecho, mediante la reglamentación que asegure a todo individuo el goce y disfrute de la vivienda que habita.¹⁹

Esto implica que además de tomar en consideración las disposiciones jurídicas vigentes, los objetivos del programa y las características propias de la zona habitacional en cuestión, así como las normas de su constitución, en el momento de expedir permisos, licencias o autorizaciones, la autoridad también debe considerar la forma en que puede ser afectado el derecho fundamental a la vivienda digna, así como el derecho de las personas a elegir libremente su residencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 constitucional.

En el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Álvaro Obregón las zonas habitacionales en esta delegación se clasifican según su origen, características físicas y servicios; así por ejemplo, la colonia Jardines del Pedregal de San Ángel tiene un uso “eminente habitacional unifamiliar de ingreso alto”,²⁰ por lo cual esta disposición rige la aplicación e interpretación de la normativa urbana en esta zona. Asimismo, se señala en el programa que Jardines del Pedregal “cuenta con diversos grados de valor en imagen urbana, medio ambiente y construcciones representativas de épocas de la ciudad”.²¹ Como es el caso específico de la

¹⁹ A partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1983, el artículo 4o. constitucional establece que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

²⁰ Numeral 1.2.2, estructura urbana, p. 31 de la *Gaceta*.

²¹ La delegación Álvaro Obregón está constituida por 298 colonias, fraccionamientos y barrios, siendo Jardines del Pedregal uno de éstos, por lo que se reconoce la aplicabili-

arquitectura típica de los años sesenta, que en otros países ya se encuentra bajo protección oficial como inmuebles característicos de una época, e incluso han sido clasificados como monumentos. Cabe señalar que el proyecto original de Jardines del Pedregal tenía también fines de preservación de la flora y fauna silvestres en su *habitat* natural, y la roca volcánica del Xitle, razón por la cual el diseño arquitectónico debía ser compatible con el medio, las fachadas de piedra, y se imponía la ausencia de colores y letreros o anuncios. Estos objetivos constituyen lineamientos para la actuación administrativa en relación, por ejemplo, con el otorgamiento de permisos y licencias relacionados con el desarrollo urbano, así como la interpretación y aplicación de sus disposiciones.

Por lo que de manera previa a la emisión de un permiso o autorización, la autoridad debe considerar varias circunstancias, como son el uso del suelo, los problemas de vialidad, el tráfico, el deterioro de las calles y banquetas, los estacionamientos, la contaminación por ruido y del suelo, la basura y desechos que se filtran al suelo y al subsuelo, así como el problema de los desechos sólidos y su recolección. También debe considerar los servicios básicos, como el abastecimiento de agua, y el deterioro de la imagen urbana, ya que la autoridad debe cumplir con el objetivo del programa, que consiste en “mejorar, elevar y equilibrar la calidad de vida de su población a través de la conservación de colonias y barrios”, así como “reducir los altos niveles de contaminación”.²²

En los objetivos generales del programa se señala la conservación y consolidación de la “imagen urbana y su patrimonio histórico, artístico y cultural, incluyendo aquellos elementos que sin estar formalmente catalogados merezcan su conservación y consolidación para valor patrimonial”, como es el caso de Jardines del Pedregal, por ejemplo.²³ Así como “preservar las áreas naturales, rescatar las áreas deterioradas y ocupadas con usos inadecuados y disminuir la contaminación y la vulnerabilidad de la Delegación”.²⁴ Uno de los objetivos particulares del programa es mantener a la población residente a través del mejoramiento de sus áreas habitacionales.

dad de la disposición jurídica que se analiza y la competencia de las autoridades de la delegación en cuestión. Numeral 1.1.2. Situación geográfica y medio físico natural, p. 9 de la *Gaceta*.

²² Numeral 2. Imagen objetivo, p. 117.

²³ Numeral 3.1. Objetivos generales, p. 120.

²⁴ *Ibidem*, p. 121.

En el numeral 4.3 del Programa se hace la clasificación del uso de suelo, que comprende el suelo urbano y el de conservación; en el numeral 4.4, en el apartado de zonificación del suelo, por colonia se atribuyen a Jardines del Pedregal los siguientes usos predominantes en la p. 136 de la *Gaceta*: H2/70, HM2/50, CB 2/50, E, y EA. Según la nomenclatura prevista en el numeral 4.4.1.1, la zonificación “H” pretende conservar las características habitacionales de las colonias sin usos que puedan alterar su vocación original como colonias y barrios netamente habitacionales. El “uso de suelo” es el propósito que se le da a la ocupación o empleo de un terreno, que en el caso de Jardines del Pedregal es eminentemente habitacional. De tal forma que el uso determinado debe servir a la autoridad como guía de sus acciones en la aplicación e interpretación de la normativa en materia de urbanismo.

La “zonificación” es la división del suelo urbano en zonas, para asignar usos específicos en cada una de ellas, precisando las normas de ordenación correspondientes. Las “normas de zonificación” son aquellas que en los programas especifican los usos del suelo permitidos y prohibidos para las diversas zonas; las tablas de usos de suelo determinan en los programas los usos permitidos y prohibidos para las diversas zonas de manera esquemática. Las normas de ordenación, en cambio, regulan la intensidad del aprovechamiento del suelo y las características de la construcción.²⁵

De conformidad con la tabla de usos del suelo del suelo urbano del programa delegacional, la zona H de tipo habitacional puede incluir los siguientes usos: vivienda, representaciones oficiales, embajadas y oficinas consulares, guarderías, jardines de niños y escuelas para niños atípicos, garitas y casetas de vigilancia. Sin embargo, la zona habitacional es primordialmente destinada a la vivienda.²⁶ Esta tabla es indicativa de las reglas específicas que determinan las normas de ordenación que se encuentran a partir del numeral 4.5, en el cual se establece que “las licencias de construcción, de uso de suelo y cualquier constancia o certificación que emita la autoridad, así como las disposiciones administrativas o reglamentarias quedan sujetas a las normas generales y particulares establecidas en este programa delegacional”.²⁷

²⁵ *Cfr.* Glosario de términos del Programa, p. 229 de la *Gaceta*.

²⁶ P. 144 de la *Gaceta*.

²⁷ P. 155 de la *Gaceta*.

El artículo 19 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su fracción IV establece que los programas delegacionales deben contener “el ordenamiento territorial que contendrá la zonificación y las normas de ordenación particulares”.²⁸ La fundamentación y motivación del programa, así como la denominada “imagen objetivo” y la estrategia de desarrollo urbano, las orientaciones, criterios, lineamientos y políticas e incluso el glosario de términos que contengan los programas, constituyen guías para la interpretación y aplicación de sus normas.

Por otra parte, la fracción II del artículo 33 de la misma Ley dispone que las normas de ordenación establecidas en los programas y el reglamento de dicha ley se deben referir a “zonificación, usos del suelo, tablas de usos del suelo, destinos y reservas del suelo y uso del espacio urbano”; regulando con estas disposiciones de manera específica las determinaciones generales previstas para permitir el “ordenamiento territorial con base en la estrategia de desarrollo urbano propuesta”.²⁹

En consecuencia, la autoridad, para emitir permisos, debe tomar en cuenta, en primera instancia, lo que establezcan las normas de ordena-

²⁸ El artículo 19 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal prevé que “Los programas delegacionales contendrán: “I. Fundamentación y motivación. En la motivación deberán incluirse los antecedentes, el diagnóstico, el pronóstico; las disposiciones del programa general que incidan en el ámbito espacial de validez del programa, las relaciones existentes entre el desarrollo de la delegación de que se trate con el desarrollo socioeconómico y el equilibrio ecológico y con las políticas del sistema de protección civil del Distrito Federal; y los razonamientos que justifiquen la elaboración o la modificación del programa delegacional de que se trate; II. La imagen objetivo; III. La estrategia de desarrollo urbano, y ordenamiento territorial, que deberá especificar las metas generales en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población de la delegación correspondiente, en aquellos aspectos del desarrollo contenidos en el programa; IV. El ordenamiento territorial que contendrá la zonificación y las normas de ordenación particulares; V. La estructura vial de la delegación correspondiente, que contendrá: A) las vías secundarias; B) las áreas de transferencia; y C) las limitaciones de uso de vía pública. VI. Las acciones estratégicas y los instrumentos de ejecución; VII. Las orientaciones, criterios, lineamientos y políticas, con relación al uso del espacio público, la imagen, el paisaje y la fisonomía urbana, que permitan regular entre otras actividades, la de anuncios y publicidad exterior. VIII. La información gráfica, que se referirá a los siguientes aspectos: A) información que muestre el estado de la delegación, con antelación a la aprobación del programa delegacional correspondiente; B) las disposiciones del programa general aplicables a la delegación; C) los polígonos de actuación; D) la estructura propuesta para el funcionamiento de la delegación; E) las zonas que son susceptibles al desarrollo económico; y F) las zonas de alto riesgo geológico, hidrometeorológico, físico-químico, sanitario y sociourbano”.

²⁹ Numeral 4.5 Normas de ordenación, p. 155.

ción particulares para la delegación. La autoridad administrativa está obligada en virtud del principio de legalidad y exacta aplicación, a aplicar la norma específica para el caso, esto es, las normas de ordenación particulares, ya que con tal objetivo fueron emitidas. Las normas particulares no deben contravenir las reglas de usos del suelo permitido; no obstante, pueden constituir una excepción prevista por la autoridad, y en ese carácter serían congruentes con el programa delegacional y sus objetivos.

Finalmente, vale la pena subrayar el hecho de que si bien la autoridad administrativa que aplica una norma generalmente está facultada por el sistema jurídico para hacer la interpretación de la norma que debe aplicar, esto sin embargo no constituye argumento alguno para que la autoridad se niegue a recibir una pericial en materia de interpretación de la normativa cuando es realizada por un experto. La autoridad con competencia para interpretar una norma no es la única que puede desentrañar su significado; sin embargo, de la competencia deriva su obligatoriedad y fuerza vinculante.