RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

EXPEDIENTE: PAOT/2002/CAJRD-025/SOT-09

México, Distrito Federal; a los diez días del mes de febrero del año dos mil tres.

V I S T O para resolver el expediente administrativo de denuncia ciudadana número PAOT/2002/CAJRD-0025/SOT-09 presentada por el C. Juan Carlos Hooper Souza, en su carácter de representante de la Asociación Civil de Colonos de Tlalpuente, A.C., con motivo de la substanciación del procedimiento previsto en el Capítulo XII de la Ley Ambiental del Distrito Federal y en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, promovido ante esta Procuraduría, y

R E S U L T A N D O

P R I M E R O.- Que mediante escrito presentado ante esta Procuraduría el día quince de octubre de dos mil dos, y ratificado el día dieciocho siguiente, el C. Juan Carlos Hooper Souza, denunció hechos practicados por parte de autoridades de la Delegación Política de Tlalpan, los cuales se describen a continuación:

"El 10 de julio del 2001 se emitió dictamen número DJ/RA/08/01 dentro del expediente DJRA/0008/01, en el que la autoridad (Director General Jurídico de la Delegación Tlalpan) concluyó que existía una supuesta ocupación de una fracción de vía pública con una caseta y pluma de vigilancia que dan acceso a Tlalpuente, a través del camino vecinal llamado Camino Real."

"Con base en este dictamen (…) el 12 de julio del 2001, el C. Jefe Delegacional en Tlalpan emitió una Orden de Recuperación Administrativa del referido camino vecinal."

"El 5 de septiembre del 2001 la Dirección General Jurídica y de Gobierno, mediante oficio DJ/0866/01, apercibió a la Asociación de Colonos para que en un plazo de 5 días hábiles, procediera a exhibir a la autoridad (Dirección General Jurídica y de Gobierno), el título bajo el cual detenta la posesión de lo que en opinión de la autoridad constituye un bien de propiedad del Gobierno del Distrito Federal, y aportara las pruebas que considerara convenientes; o bien, que procediera al retiro inmediato de la pluma y la caseta, ubicadas en Camino Real, bajo el argumento de que dichas obras obstaculizan el libre tránsito de la vía pública."

"El 15 de febrero del 2002, la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Tlalpan, mediante oficio DJRA/008/01, ordenó: (i) la remoción de la caseta y pluma ubicada en el camino vecinal de Tlalpuente, denominado Camino Real."

"El 16 de enero del 2002, mediante dictamen número DJ/RA/74/01, la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Tlalpan, determinó procedente la remoción de la malla ciclónica que se ubica cerca del camino vecinal llamado Diligencias y cuya finalidad es la de delimitar el área que comprende Tlalpuente, por considerar que dicho camino vecinal tiene el carácter de vía pública."

Con base en este documento (…) el C. Jefe Delegacional en Tlalpan giró la Orden de Recuperación Administrativa número DT/C-10/170/02 del 21 de enero del 2002."

"Finalmente, para concluir el procedimiento de recuperación administrativa, la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Tlalpan, ordenó mediante resolución administrativa el 10 de junio del 2002: (i) la remoción de la malla ciclónica que delimita el polígono del territorio de Tlalpuente, frente al territorio de San Andrés Totoltepec."

"La presente denuncia se refiere al incumplimiento de la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano, así como los reglamentos, programas, normas y disposiciones administrativas emitidas con fundamento en tales ordenamientos. En este sentido, en los términos de la fracción II del artículo 2º de la LOPAOT, esta denuncia se refiere al incumplimiento de de disposiciones de materia ambiental y del ordenamiento territorial."

Asimismo, al escrito de denuncia acompañó las pruebas que consideró pertinentes, las cuales se relacionaron y tuvieron por presentadas en el Acuerdo de fecha treinta y uno de octubre de dos mil dos.

S E G U N D O.- Que con fecha treinta y uno de octubre de dos mil dos, esta Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, con fundamento en los artículos 5º fracciones I y III, 24 y 25 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, admitió a trámite la denuncia de mérito, en virtud de que la misma cumple con los requisitos previstos en la legislación aplicable;

T E R C E R O.- Que con fecha treinta y uno de octubre de dos mil dos, esta Subprocuraduría ordenó la realización de una diligencia consistente en el reconocimiento de los hechos denunciados, con el objeto de allegarse de mayores elementos que permitan sustanciar el procedimiento respectivo, misma que fue practicada el día cinco de noviembre de dos mil dos.

C U A R T O.- Que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5º, fracción III de la Ley Orgánica de esta Procuraduría; 12, fracciones I, II y III y 26 de su Reglamento, esta Subprocuraduría solicitó a la Dirección General Jurídica y de Gobierno en la Delegación Tlalpan, mediante oficio número PAOTDF/SPOT/092/2002 de fecha treinta y uno de octubre de dos mil dos, un informe pormenorizado respecto de los hechos denunciados en su contra en la denuncia de referencia.

Igualmente, se solicitó a la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), mediante oficio número PAOTDF/SPOT/001/094/2002, de fecha treinta y uno de octubre de dos mil dos, un informe en el que señalara si los caminos vecinales del Programa Parcial denominado Tlalpuente, están considerados vía pública o son de propiedad privada; las bases técnicas aplicadas para la elaboración de la lámina 399 de los planos de alineamiento, números oficiales y derecho de vía; la fecha en que fue autorizada, y en su caso, las modificaciones que se hubieren realizado, así como copia del plano topográfico que contenga las coordenadas de los límites del polígono del Programa Parcial denominado Tlalpuente.

Q U I N T O.- Que con fecha treinta y uno de octubre de dos mil dos, se solicitó apoyo para realizar un recorrido en la zona denunciada al Director de Ordenamiento Ecológico y Regularización Territorial de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, mediante oficio No. PAOTDF/SPOT/093/2002, a fin de que emitiera un dictamen en el que se determine la importancia de la conservación de los recursos naturales de la zona que comprende el Programa Parcial denominado Tlalpuente.

S E X T O.- Que mediante oficio D-96/DPEDU/1.0.0/3015 de fecha trece de noviembre de dos mil dos, recibido el día siguiente en esta Subprocuraduría, la Directora de Planeación y Evaluación Urbana del Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), dio respuesta a la solicitud señalada en el punto Cuarto de este Capítulo, en el que básicamente respondió lo siguiente:

"Derivado de la revisión de los antecedentes que sobre el caso existen en los archivos de esta Dirección se pudo constatar que las diversas vialidades que se localizan al interior del polígono, del Programa Parcial Tlalpuente están oficialmente inscritas como vías públicas en las láminas 399, 419 y 420 de los Planos de Alineamientos, Números Oficiales y Derechos de Vía,

inscripción que se realizó por medio del oficio No. 0930 de fecha 21 de junio de 1994" signado por la Dirección del Programa de Desarrollo Urbano de la entonces Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, lo cual se hizo del conocimiento de la propia Delegación Tlalpan con fecha 17 de Agosto del mismo mes y año (sic), para los efectos conducentes"

"(…)

"Asimismo y según se desprende del análisis realizado al Programa Parcial Tlalpuente publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 29 de octubre de 1990 y en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre del mismo año, se pudo determinar que cuando se menciona en el Numeral 17 que "los Caminos Vecinales nunca deberán sumar menos de 4.00 metros en su sección de rodamiento, no tendrán continuidad hacia el exterior de la zona y los materiales que se utilicen en su rodamiento serán permeables" y en el Numeral 19 que faculta a la Asociación a Coordinar la señalización el Perímetro mediante la construcción de malla ciclón, o bien a través de cortinas de árboles; de lo ya expuesto se toma en cuenta que no se establece la autorización de cerrar calles e impedir el libre tránsito sino únicamente a la delimitación del polígono del Programa Parcial"

S É P T I M O.- Que con fecha seis de noviembre de dos mil dos, a través del oficio DGJG/2382/02 el Director General de Jurídico y Gobierno de la Delegación Tlalpan, rindió su informe, en el que establece lo siguiente:

"El procedimiento de recuperación administrativa respecto de la calle Camino Real, se encuentra motivado en una denuncia ciudadana debido al cierre y obstrucción de esa vialidad, y que la SEDUVI emitió un dictamen en el que concluye que "las vialidades internas de la ZEDEC TLALPUENTE, están consideradas como vías públicas oficialmente inscritas en las láminas números 399, 419 y 429 de los planos de alineamiento, números oficiales y derechos de vía, además de que la misma SEDUVI haciendo un análisis de la normatividad de la ZEDEC, determina que ésta no autoriza a cerrar calles e impedir el libre tránsito, sólo ha señalizar (sic) el perímetro, luego entonces con la recuperación administrativa no se transgrede la propiedad privada."

"Que con relación a la recuperación administrativa de la calle Diligencias, entre los límites del Fraccionamiento Tlalpuente y la propiedad comunal de San Andrés Totoltepec, se sustenta en una queja ciudadana de un vecino del lugar, "la coordinación de procedimientos legales sustanció el procedimiento de recuperación administrativa de la vía pública, número DJRA/0074/02 con los elementos de validez necesarios de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, a la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y a la propia normatividad de la ZEDEC TLALPUENTE."

"Durante el desarrollo de los anteriores procedimientos se respetaron las garantías de audiencia y legalidad, y de acuerdo con el Decreto por el que se aprueba el Programa Parcial de Desarrollo Urbano San Andrés Totoltepec, en la Delgación Tlalpan, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal número 116, de fecha 27 de agosto del año en curso, aparecen como vías públicas las calles de Camino Real y Diligencias".

O C T A V O.- Con fecha cuatro de diciembre de dos mil dos, se recibió en esta Subprocuraduría el oficio No. 00SMA01/102/1760/2002, mediante el cual la Dirección de Ordenamiento Ecológico y Regulación Territorial de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, manifestó que "una vez capturadas las lecturas de ubicación dentro del polígono de Tlalpuente, Delegación Tlalpan, mediante un geoposicionador marca garmín de 8 satélites e ingresadas en forma de tablas en el sistema de información geográfica del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, publicada en agosto del dos mil en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la zonificación correspondiente es urbana, donde los usos

del suelo no están regulados por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), y estas se sujetarán al procedimiento establecido en los Programas de Desarrollo Urbano correspondientes.

N O V E N O .- Que en su escrito de denuncia, el C. Juan Crlos Hooper Souza manifiesta que las resoluciones dictadas por el Director General Jurídico y de Gobierno de la Delegación Tlalpan, en el procedimiento de recuperación administrativa fueron recurridas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, encontrándose pendientes de resolución; y

C O N S I D E R A N D O

I.- Que esta Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial es competente para resolver el procedimiento administrativo en el que se actúa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, 40, 47, 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 1º, 3º, 5º fracciones I, III, V, XII, 6º fracción IV y 27 fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, y 1º, 5º fracción IV y 12 fracciones I, II, III, XVIII y XXI; y 36 del Reglamento de la Ley Orgánica de esta Procuraduría, y 6º fracción IV, 11 y 80 de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Asimismo, que para tales fines se asigna a esta Procuraduría, en el artículo 5º fracciones I, III y XI del segundo de los ordenamientos citados, la atribución de atender las denuncias relativas a la violación, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial; conocer e investigar los actos, hechos u omisiones relacionados con esos supuestos, así como celebrar toda clase de actos jurídicos que se requieran para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

II.- En virtud de que los hechos expuestos por el denunciante podrían constituir contravenciones a la normatividad aplicable a la utilización de las áreas y predios ubicados dentro de Tlalpuente, procede en primer lugar, realizar un análisis de las disposiciones jurídicas respectivas, fundamentalmente de las previsiones contenidas en el Programa Parcial Tlalpuente.

Para ello, es necesario señalar que el área que hoy conforma el Programa Parcial citado, fue declarado en octubre de 1990 como una Zona Especial de Desarrollo Controlado, conforme a las disposiciones jurídicas en ese momento vigentes.

En efecto, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988 definió a las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), “como un instrumento de reordenación urbana, que se aplicará en las zonas que presenten características y problemática particulares, y que requieran de la acción concertada de las autoridades y de los particulares para su control y desarrollo”. Es decir, en aquél momento las ZEDEC serían el instrumento de planeación urbana que serviría para regular y ordenar el uso del suelo en áreas y predios específicos.

En el caso que nos ocupa, el 31 de octubre de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Acuerdo por el que se aprueba y publica la normatividad de la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) denominado Tlalpuente”, expedido por el entonces Director General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.

En este instrumento jurídico se establece que el Programa Parcial (hoy Programa Delegacional) de Desarrollo Urbano de Tlalpan, determina la mejor combinación de usos para el aprovechamiento del suelo en sus áreas y predios, y que para el mejor logro de esos

propósitos de planeación y zonificación urbana, se establecen Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, entre las que se encuentra la Zona Especial de Desarrollo Controlado “Tlalpuente”.

Asimismo, dispone: “Que de acuerdo a los estudios técnicos realizados por la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, la Comisión Coordinadora de Desarrollo Rural, con la Asistencia de la Asociación de Vecinos, la Zona Especial de Desarrollo Controlado “Tlalpuente”, de la Delegación Tlalpan, Distrito Federal, presenta características especiales para el desarrollo de usos y destinos encaminados a la conservación y presevación de áreas arboladas y con potencial agropecuario, a construcción de vivienda limitada y a generación de servicios”.

“Que la ejecución del presente Acuerdo obedece a las acciones urbanas relativas al ordenamiento y regulación del Desarrollo Urbano mediante la aprobación y publicación del marco normativo de dicha zona, mejorando con ello las condiciones de vida de la población y de las circunvecinas, distribuir equitativamente los beneficios y cargas del proceso de Desarrollo Urbano y evitar que en lo sucesivo se edifiquen o amplíen construcciones sin ninguna normatividad específica”.

Como se puede observar, en la conformación y regulación de Tlalpuente como una Zona Especial de Desarrollo Controlado, destacan las intenciones de vincular la preservación de los recursos naturales con la regulación de usos urbanos en las áreas y predios que conforman el polígono que ocupa Tlalpuente desde esa época.

El 31 de julio de 1997 la Zona Especial de Desarrollo Controlado Tlalpuente, se transformó en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Tlalpuente, al incorporarlo como un anexo técnico del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación de Tlalpan, con el fin de adecuar su regulación a las previsiones de la normatividad en materia de asentamientos humanos en ese momento vigentes.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996, define a los programas parciales como aquellos “que establecen la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas específicas…(y) tienen un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas” (artículo 7 fracción XXXII). Algunas características a tomar en cuenta para formular y expedir un programa parcial de desarrollo urbano son: los valores patrimoniales de bienes, áreas y predios; área con potencial de reciclamiento; suelo de conservación; presentar una problemática social específica como pueden ser hacinamiento, marginación, delincuencia; zonas con equipamiento e infraestructura subutilizada; zonas que presenten un potencial económico importante por consolidar o por explotar y que presentan una posición destacada dentro de la estructura urbana de la ciudad, etc.

De conformidad con la Ley citada, la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General de Desarrollo Urbano, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal (artículo 16).

El artículo sexto transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece que: “los acuerdos que regulan las zonas especiales de desarrollo controlado, se incorporarán como programas parciales a los proyectos de los programas delegacionales que elabore la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, se someterán a consulta pública prevista en el procedimiento de tramitación de los programas, confirmándose, modificándose o cancelándose, según sea el resultado de la referida consulta”.

De las disposiciones transcritas, destaca el hecho de que los programas parciales de desarrollo urbano, al igual que los otros instrumentos de planeación urbana, regulan los alcances del ejercicio de la propiedad en las áreas y predios, a través de la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos, según corresponda. Es decir, tanto los particulares como las autoridades, están obligados a ajustar sus obras, actividades y actos a lo que en cada caso establezcan los distintos instrumentos de planeación.

Además, destaca el hecho de que a partir de la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano las ZEDEC`s se transforman en programas parciales de desarrollo urbano, y su finalidad es la de regular los usos del suelo en zonas del Distrito Federal que presenten una problemática específica digna de atención inmediata.

En el caso de Tlalpuente, lo anterior se llevó a cabo con el objeto de mantener el equilibrio entre la preservación de los recursos naturales originalmente considerados al establecer la ZEDEC y la regulación de usos urbanos de las áreas y predios respectivos. Por ello, en el correspondiente Programa Parcial se señala la utilización de ecotecnias para la prestación de los servicios básicos, se establecen límites en dimensiones de superficies y alturas, como también se proponen materiales, colores y formas para generar una homogeneidad en la imagen del conjunto.

Por otro lado, y respecto de los hechos denunciados ante esta Procuraduría por la Asociación Civil de Colonos de Tlalpuente A. C., es necesario considerar las previsiones del Programa Parcial de Tlalpuente relativas a los caminos o vialidades internas, así como al equipamiento para seguridad (casetas de vigilancia).

Sobre el particular, es preciso señalar por una parte que no se establecen expresamente vías públicas; y por otra, que respecto a vialidades, únicamente el punto 28 señala que “La autorización para la construcción de las vialidades propuestas en el plano de usos, destinos, densidades e intensidades del Programa Parcial, deberá supeditarse a que la Asociación de Colonos presente a la COCODER, la autorización de los propietarios de predios afectados”.

De ello se deduce claramente que serán los propietarios de predios ubicados en el polígono que comprende el Programa Parcial Tlalpuente, quienes aportarán las superficies para la construcción de vialidades, lo que no las convierte en vías públicas como podrá observarse más adelante y como sucede en casos similares (vialidades internas como áreas comunes de fraccionamientos o conjuntos habitacionales sujetos al régimen de propiedad en condominio). Por ejemplo, el artículo 25 de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal dispone en las fracciones I y II, que son objeto de propiedad común, entre otros elementos, el terreno, las calles interiores y los locales destinados a la administración.

Aunado a lo anterior, el punto 17 del mismo Programa dispone, entre otras cuestiones, que los caminos vecinales que lo conforman, deberán evitar su continuidad hacia el exterior del polígono, es decir, hacia los lugares colindantes del mismo; de ahí puede concluirse la inexistencia de vías públicas en el lugar de referencia.

Además, en el punto 21 del mismo documento, se establece dentro del rubro de protección y seguridad, como parte del equipamiento de la zona, la instalación de seis casetas, sin precisar de manera detallada el lugar donde se encontrarían; sin embargo, en el plano de usos, destinos, densidades e intensidades anexo al propio Programa Parcial, en el cruce de las calles de agua cristalina esquina con camino real, presumiblemente se marca una caseta, que de acuerdo con la simbología contenida en el mismo, es de acceso a la colonia, por lo que su instalación cumple con las normas señaladas en dicho programa.

Finalmente, conviene señalar que el punto 19 del citado Programa, dispone la señalización del límite del mismo, mediante la construcción de bardas de malla ciclón o bien, a través de cortinas de árboles.

III. Del análisis realizado a las actuaciones de las autoridades señaladas como responsables por el denunciante, al informe rendido por ellas, a las pruebas aportadas por las partes y a las recabadas por esta Subprocuraduría, se observa que la base de la acción del procedimiento de recuperación por parte del Director General Jurídico de la Delegación Tlalpan, es jurídicamente ineficiente, conforme a los siguientes razonamientos:

a) Procedimiento de recuperación administrativa DJRA/008/01.

El Director General Jurídico y de Gobierno de la Delegación Tlalpan, instauró procedimiento de recuperación administrativa con número de expediente DJRA/008/01, en relación a la instalación de una pluma y caseta de acceso, en la calle Camino Real, en la colonia Tlalpuente. Dicho procedimiento se inició con motivo de una queja ciudadana, y se emitió la respectiva resolución administrativa, la cual se sustenta en lo siguiente:

· Oficio dictado por el Coordinador de Desarrollo Urbano y Licencias en la Delegación Política de Tlalpan, cuyo contenido se refiere a la lámina 420 de los planos y alineamientos, números oficiales y derechos de vía, emitida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en la que presuntamente se establece la calle Camino Real como vía pública;

· Inspección ocular, dictaminada mediante oficio DJ7RA/08/01, de fecha 10 de julio del 2001, como se establece en los puntos 2 y 3 del capítulo de Resultando, de la resolución administrativa de referencia; y

· Oficio de fecha 21 de junio de 1994, emitido por el Director del Programa de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través del cual se hace del conocimiento del entonces Delegado en esa demarcación, las vialidades ubicadas dentro del Programa Parcial de Tlalpuente, mediante la copia heliográfica de las láminas respectivas.

Esta Subprocuraduría considera que las actuaciones y documentación que sirvió de base para que la Delegación Política de Tlalpan emitiera la resolución de referencia son insuficientes, ya que por un lado no comprueban fehacientemente el carácter de vía pública de la vialidad sobre la que se encuentran la pluma y caseta de acceso a que se refiere el expediente antes citado, y por otro, no se consideran las previsiones del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpuente.

a.1) De acuerdo con la Delegación Política de Tlalpan, la calle Camino Real, localizada dentro del polígono que ocupa Tlalpuente, debe ser considerada como vía pública con base en su señalamiento como tal en la lámina 420 antes señalada. Lo anterior aparentemente podría corroborarse con el criterio sostenido por la Dirección de Planeación y Evaluación del Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal.

Como se señaló en el Resultando Sexto, esta Subprocuraduría solicitó al Director General de Desarrollo Urbano de la Secretaría del ramo, información relativa a definir si los caminos vecinales del Programa Parcial Tlalpuente están considerados vía pública o son de propiedad privada, las bases técnicas aplicadas para la elaboración de la lámina 399 de los planos de alineamientos, números oficiales y derechos de vía, la fecha en que fue autorizada, y en su caso, las modificaciones que se hubiesen realizado, así como copia del plano topográfico que contenga las coordenadas de los límites del polígono de dicho Programa parcial.

Al respecto, la respuesta de la citada unidad administrativa fue la siguiente:

“Derivado de la revisión de los antecedentes que sobre el caso existen en los archivos de esta Dirección se pudo constatar que las diversas vialidades que se localizan al interior del polígono del Programa Parcial Tlalpuente están oficialmente inscritas como vías públicas en las láminas 399, 419 y 420 de los Planos de Alineamientos, Números Oficiales y Derechos de Vía, inscripción que se realizó por medio del oficio No. 0930 de fecha 21 de junio de 1994, signado por la Dirección del Programa de Desarrollo Urbano del entonces Coordinador General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, lo cual se hizo del conocimiento de la propia Delegación Tlalpan con fecha 17 de agosto del mismo mes y año, para los efectos conducentes.”

“Por lo anterior y sobre la base de los Artículos 37 y 38 de la Ley de Desarrollo Urbano y 6, 7 y 8 del Reglamento de Construcciones, ambos Ordenamientos vigentes para el Distrito Federal, dichas vialidades están consideradas como vías públicas, no omito comentarle que solo las Láminas 399 y 420 contienen las vialidades de dicho Programa, puesto que la 419 solo indica el limite poniente del mismo.”

Con el propósito de analizar las consideraciones técnicas y jurídicas que sirvieron de base para que la Delegación Política de Tlalpan determinara el retiro de la pluma y caseta de acceso a que se refiere el expediente que nos ocupa, esta Subprocuraduría formuló, por conducto de su personal, un dictamen pericial.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 278, 346 y 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos que desahoga este Organismo, se procede al estudio del dictamen pericial antes citado.

De acuerdo con el dictamen, las láminas 419 y 420 de los planos y alineamientos, números oficiales y derechos de vía, sólo tienen como finalidad ordenar y controlar los predios que conforman una demarcación, como en el caso particular es la Colonia Tlalpuente, a través de una secuencia numérica establecida por las delegaciones políticas, mediante la alineación de ellos, en función de las vías públicas y su entorno inmediato y no determinan fehacientemente las vías públicas, como se verá enseguida.

En ellas se marcan los derechos de vía en base a la trayectoria de las vías de transporte terrestre, corrientes de agua y líneas de infraestructura, a fin de reservar estos espacios para la ampliación de las vialidades, protección a la población o simplemente por preservación del elemento natural. Estos planos son un instrumento importante para la determinación del impuesto predial.

Si bien en la simbología de los láminas 399 y 420 de los planos de alineamientos, números oficiales y derechos de vía, aparecen los señalamientos relativos a los números oficiales y las claves de calles, lo cierto es que en el plano de las mismas, no se encuentran referenciados los respectivos números oficiales y las claves de las calles, por lo que al momento de realizar la lectura de las láminas en su conjunto, éstas no pueden ubicarse con precisión y establecer la relación entre la simbología y el plano.

Además, en la simbología de las láminas en cuestión, no se establece ninguna clasificación de vías o vialidades, que precisen si son públicas, privadas o comunes, lo cual es insuficiente para considerar que dentro del polígono del Programa Parcial Tlalpuente existen vías públicas, como lo determina la autoridad denunciada en la respectiva resolución, por lo que únicamente se trata de presunciones, al no estar demostrada plenamente la calidad de vía pública de esas vialidades.

Lo anterior se corrobora en el contenido de las propias láminas, en donde se prevé, dentro de las notas en ellas incluidas el siguiente texto:

"Nota 1 Este plano es una restitución aerofotogramétrica, por lo tanto las vías públicas tendrán que comprobarse como tales"

Como se observa, el propio documento en el que tanto la Delegación Política de Tlalpan como la Dirección de Planeación y Evaluación del Desarrollo Urbano pretenden hacer valer como la base para la determinación de vías públicas, establece que las vías públicas tendrán que comprobarse como tales. Por tanto, no basta que en las láminas que nos ocupan se señalen determinadas vialidades con el carácter de públicas, la autoridad está obligada a comprobar en los hechos tal situación, cuestión que no ocurrió en el caso que nos ocupa.

Lo anterior se refuerza con lo previsto en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, en donde se define a la vía pública como:

"el espacio de uso común que por disposición del Gobierno del Distrito Federal, se encuentre destinado al libre tránsito, de conformidad con las leyes y reglamentos de la materia, así como todo inmueble que de hecho se utilice para ese fin. Es característica propia de la vía pública el servir para la aereación, iluminación y asoleamiento…Todo inmueble consignado como vía pública en algún plano o registro oficial existente en cualquiera de las unidades administrativas del (Gobierno del Distrito Federal) … se presumirá, salvo prueba en contrario, que es vía pública y pertenece al propio (Gobierno del Distrito Federal)…". (artículo 6º.)

Asimismo ese Reglamento establece "que su determinación como tal es a través de los planos de alineamiento y número oficial". Así, 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", resultando insuficiente la determinación de la autoridad, por carecer de razonamientos lógico jurídicos que describan las circunstancias particulares o especiales que encuadren en alguna hipótesis normativa aplicable al caso concreto, por las cuales se resolvió el retiro de dicha caseta con su respectiva pluma.

Por tanto, no basta que un plano o documento oficial señale a una vialidad con el carácter de vía pública para que lo sea. En el caso que nos ocupa, la Delegación Política de Tlalpan está obligada a demostrar el título de propiedad que acredita a la calle Camino Real como vía pública o a corroborar que no sea parte de una propiedad privada o de un terreno sujeto a otro régimen de propiedad.

a.2) Por otra parte, la resolución recaída al procedimiento de recuperación administrativa hace referencia al dictamen No. DJ7RA/08/01, de fecha diez de julio del dos mil uno, y menciona que se realizó una inspección ocular en la calle Camino Real; sin embargo, dentro de las constancias remitidas como anexos por la Delegación Tlalpan, no obra acta circunstanciada en la que se especifique la ubicación exacta de la pluma y caseta de vigilancia que se ordena retirar.

Es decir, aún y cuando existe un croquis de localización de la pluma y caseta de vigilancia en la calle Camino Real y un reporte de inspección realizado por personal de la Delegación de Tlalpan, nunca se levantó un acta que cumpliera los requisitos de forma y fondo previstos por la legislación administrativa vigente en el Distrito Federal, por lo que se podrían ver afectados los derechos de los interesados.

Sobre el particular, esta Subprocuraduría, durante el procedimiento de atención a la denuncia, con fundamento en el artículo 12, fracciones I, II y IV acudió a la zona denunciada, con el

objeto de realizar un recorrido de campo y de reconocimiento de hechos, en donde se observó la existencia de tres casetas:

La primer caseta se ubica sobre la calle Agua Cristalina, casi esquina con calle Camino al Xitle, esta caseta tiene dos plumas de acceso para control de paso vehicular y divide al arrollo vehicular en dos carriles, con el objeto de establecer un control para la salida vehicular de residentes y otro para la salida vehicular de visitas.

La segunda, se ubica al oriente de la calle Camino al Xitle, entre las calles Agua Cristalina y Camino Real, en esa caseta se tienen dos plumas de control de paso vehicular y una cadena con postes, los cuales dividen el acceso en dos carriles, uno para el acceso vehicular de residentes y el otro para visitas.

La tercera se ubica al norte de la calle Camino Real, casi esquina con la calle Camino al Xitle, en la que se ubica una caseta dedicada a la Administración de la colonia Tlalpuente y cuya ubicación está establecida en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpuente.

De acuerdo a estas observaciones, se concluye que existe más de una caseta, y que la autoridad señalada como responsable omite circunstanciar en el acta respectiva, la ubicación exacta de la caseta que se ordena retirar, misma que aparentemente ocupa una fracción de la calle Camino Real, y en base a la cual ordena la recuperación del patrimonio del Distrito Federal, omitiendo establecer elementos de prueba que legal y fehacientemente sustenten el acto de autoridad, contraviniendo con sus actuaciones, las disposiciones del Programa Parcial de Tlalpuente, debido a que en el punto 21 de ese documento, se establece en el rubro de protección y seguridad como parte del equipamiento de la zona, la instalación de seis casetas.

b) Procedimiento de recuperación administrativa DJRA/007/01.

En relación al procedimiento de recuperación administrativa, con número de expediente DJRA/007/01, la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Política de Tlalpan determina a través de la resolución administrativa respectiva, que la construcción de una barda con malla ciclónica con una longitud de 20.00 m., y una altura de 3.50 m., sobre la calle Camino Real esquina con calle Xochitla y Camino a Diligencias, obstaculiza el paso de los propietarios de unos terrenos que se localizan en dicho fraccionamiento (sic), se sustenta en los siguientes motivos y fundamentos:

- Dictamen DJ/RA/74/01, elaborado por el Director General Jurídico y de Gobierno de la Delegación Tlalpan, que hace referencia a la lámina 399 de los planos y alineamientos, números oficiales y derechos de vía, autorizados por el entonces Departamento del Distrito Federal;

- Reporte de la inspección ocular realizada por la Dirección de Regulación Territorial de la Tierra de fecha 27 de noviembre de 2001;

- Oficio número D-96/DPEDU/1.0.0./2686, de fecha 11 de diciembre de 2001, emitido por la Dirección de Planeación y Evaluación de Desarrollo Urbano de la SEDUVI.

Es decir, al igual que en el caso del procedimiento administrativo relativo a la pluma y la caseta de acceso señalado en el inciso a) de este escrito, la Delegación Política de Tlalpan consideró que la barda y malla ciclónica antes mencionada, obstruye una vía pública, por lo que debe ser retirada, fundamentando su decisión en los documentos también citados. A continuación se analizan los alcances de dichos documentos.

b.1) Respecto del hecho de basar la determinación de una vialidad o camino como "vía pública", a través de los señalamientos de una lámina o plano sobre alineamientos, números oficiales y derechos de vía registrados por las autoridades del Distrito Federal en materia de desarrollo urbano, con el fin de no repetir las argumentaciones y consideraciones señaladas en el inciso a) de este escrito, se tienen aquí por reproducidas en todos sus términos. De acuerdo con esas argumentaciones y consideraciones, se reitera la afirmación en el sentido de que la Delegación está obligada a comprobar en los hechos la existencia de una vía pública, sobre todo en el caso que nos ocupa en donde no es claramente identificada la naturaleza de las vialidades y caminos incorporados en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpuente.

Evidentemente algunos de los argumentos y consideraciones se reiteran en el siguiente punto, ya que ello es necesario para analizar el reporte de inspección ocular de fecha 27 de noviembre de 2001.

b.2) Por lo que respecta al reporte de inspección ocular realizado por personal adscrito a la Dirección de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra, de fecha 27 de noviembre de 2001, en compañía de la persona que presentó la queja por la que dio inicio el procedimiento de recuperación administrativa, cabe señalar que en esta documental se establece que "en la calle Diligencia (sic) se realizan trabajos para su ampliación obstruyendo el acceso a los vecinos y comuneros propietarios de los predios que se ubican en los límites del fraccionamiento Tlalpuente".

Este dictamen se encuentra relacionado con el oficio No. CDUL/0076/2002, de fecha 14 de enero de 2002, expedido por el Coordinaor de Desarrollo Urbano y Licencias de la Delegación Tlalpan, en el que se determina lo siguiente:

"Derivado de la inspección efectuada por personal de esta coordinación se desprende lo siguiente:

En la calle Camino Real, esquina con la calle Xochitla y Camino a Diligencias, se observó una barda con malla ciclónica de parametro a parametro, con una longitud de 20.00 mts. por una altura de 3.50 m., la cual obstaculiza el paso de la gente y sobre todo de los propietarios de algunos terrenos que se localizan en dicho fraccionamiento, los cuales son trabajados para la agricultura y por lo tanto demuestra claramente la invasión de la vía pública, contraviendo lo dispuesto en la lámina 399 de los planos de Alineamientos, Números Oficiales y Derechos de Vía, autorizado por el Departamento del Distrito Federal. Así como, con lo establecido por los artículos 37 capítulo III de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 6, 7 y 8 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal".

A este respecto, es necesario señalar que si bien el artículo 37 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y el artículo 6º. del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, definen a la vía pública como todo espacio de uso común que por disposición de la Administración Pública del Distrito Federal, se encuentre destinado al libre tránsito de conformidad con las leyes y reglamentos de la materia, así como todo inmueble que de hecho se destine para ese fin; que la vía pública está limitada por el plano virtual vertical sobre la traza de alineamiento oficial o el lindero de dicha vía pública; y que todo inmueble que se consigne como tal en algún plano o registro oficial existente en cualquiera de sus Unidades Administrativas y otros lugares que ahí se especifican, lo cierto es que también establece que todo ello es una presunción y admite prueba en contrario.

Por lo anterior, la existencia de una vía pública ha de demostrarse fehacientemente a través de diversos elementos de prueba que no dejen lugar a dudas sobre la naturaleza de una vialidad o camino como "vía pública"; situación que en el caso concreto de Tlalpuente no ocurrió, pues con la cita de estos artículos, no puede tenerse como suficientemente fundado y motivado el oficio recien transcrito, y menos aún puede considerarse como sustento de la actuación de la

autoridad denunciada, máxime que las láminas 399, y 420, de los planos de alineamientos, números oficiales y derechos de vía, dentro de su Nota No. 1, establece: "este plano es una restitución aerofotogramética, por lo tanto las vías públicas tendrán que comprobarse como tales".

En el referido reporte de inspección ocular en la calle Camino Real, realizado por el personal adscrito a la Dirección de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra en la Delegación Tlalpan, se observó "que en la calle Diligencias se realizan trabajos para ampliar a la misma, por lo que se ha obstruido el acceso a los vecinos y los comuneros que tienen sus predios en los límites del fraccionamiento Tlalpuente. (La obstrucción se realiza entre los límites de la propiedad comunal y el fraccionamiento Tlalpuente.)", sin embargo, no se especifica ni se demuestra que se trata de caminos constituidos como vía pública.

b.3) En el oficio de fecha 11 de diciembre de 2001, emitido por la Dirección de Planeación y Evaluación de Desarrollo Urbano, dirigido al C. Juan Carlos Hooper Souza, en respuesta a su solicitud relativa a la interpretación administrativa de los puntos 17 y 19 del Programa Parcial de Tlalpuente, en donde como se recordará se establece que "los caminos vecinales nunca deberán sumar menos de 4.00 m. en su sección de rodamiento, no tendrán continuidad hacia el exterior de la zona (…) y que debería señalizarse el límite de la ZEDEC mediante la construcción de bardas de malla ciclón, o de cortinas de árboles", se determina por parte de la citada Dirección que:

"…a través de dicha normatividad no se autoriza a cerrar calles e impedir el libre tránsito, pues únicamente se refiere a la delimitación del polígono del programa en cuestión, entendiéndose por delimitación la señalización de los límites".

Sin embargo, en el oficio de referencia no se establecen elementos por los que se pueda demostrar fehacientemente que las calles sobre las que se observó la malla y la barda, deban ser consideradas como "vía pública". Es decir en este caso tampoco se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables.

b.4) En otro orden de ideas, manifiesta el Director General Jurídico y de Gobierno de la Delegación Tlalpan, en el informe descrito en el séptimo punto del capítulo precedente, entre otras cuestiones, que de acuerdo con el Decreto por el que se aprueba el Programa Parcial de Desarrollo Urbano San Andrés Totoltepec, en la Delegación Tlalpan, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal número 116, de fecha 27 de agosto del año en curso, aparecen como vías públicas las calles de Camino Real y Diligencias.

Al respecto, del análisis realizado a este último Plan Parcial, se destaca, en primer término, que su fecha de publicación data del 27 de agosto de 2002, estableciéndose su entrada en vigor al día siguiente, por lo que al ser de fecha posterior a la fecha de emisión de la resolución recaída al procedimiento de recuperación administrativa instaurado al C. Juan Carlos Hooper, en su calidad de representante de la Asociación de Colonos Tlalpuente, se trata de un elemento que no puede ser considerado como sustento legal para haber ejecutado el acto de autoridad.

En abundamiento, cabe señalar que entre los planos anexos al Programa Parcial Tlalpuente y los del Programa Parcial de San Andrés Totoltepec, existe diferencia en la denominación de ciertas calles, como son Camino Real, Camino Real al Ajusco y Tres Cruces, lo que permite concluir que ésto es incongruente, en el entendido de que si en el Plan de San Andrés Totoltepec, (cuya constitución como tal es de fecha posterior al Plan Parcial de Tlalpuente), se consideró cambiar los nombres de algunas calles, no se ejecutaron las acciones procedentes para hacer lo propio en el de Tlalpuente, sobre todo porque ambas colonias se ubican en la misma zona, colindando una con la otra.

CONCLUSIONES

Tlalpuente es un conjunto habitacional ubicado sobre la superficie cuyas áreas y predios se encuentran regulados por las previsiones del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpuente, por lo que autoridades y particulares están obligadas a observarlo, situación que no se dio por parte de la Delegación Política de Tlalpan en los actos denunciados ante esta Procuraduría, por las razones señaladas a lo largo de este documento.

Las consideraciones jurídicas en las que se sustentaron las autoridades de la Delegación Política de Tlalpan para emitir las resoluciones en los procedimientos de recuperación administrativa referidos en este documento, no son suficientes para demostrar la existencia de vías públicas que permitan ordenar el retiro de la pluma y caseta de vigilancia, así como la barda y la malla ciclón respectivas.

En mérito de lo expuesto, es de resolverse y se:

R E S U E L V E

P R I M E R O.- Respecto de los hechos planteados en la denuncia de referencia, esta Procuraduría ha constatado, de conformidad con las consideraciones descritas en los distintos apartados de este Documento, que la Delegación Política de Tlalpan:

a) No observó lo dispuesto en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpuente.

b) No demostró de manera fehaciente el carácter de vías públicas de los bienes en donde se ubican una malla ciclón y una barda, así como la pluma de control de acceso y una caseta de vigilancia todas en el Fraccionamiento Tlalpuente; bienes referidos en la denuncia respectiva.

c) No determinó con toda certeza la ubicación de la caseta de vigilancia que ordenó remover en el expediente de recuperación administrativa número DJRA/008/01.

S E G U N D O.- En virtud de que los denunciantes impugnaron los actos de autoridad que fueron también denunciados ante esta Procuraduría, los cuales se encuentran pendientes de resolución por parte del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y toda vez que esta Subprocuraduría realizó un análisis exhaustivo de la normatividad aplicable al asunto en cuestión, así como del reconocimiento de los hechos denunciados, en apego a la facultad de investigación concedida a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, sobre actos, hechos u omisiones que constituyen violaciones a la legislación en materia ambiental y/o del ordenamiento territorial, remítase copia de la presente Resolución a dicho órgano jurisdiccional para su información.

T E R C E R O.- Se tiene por concluido el procedimiento iniciado en esta Procuraduría con motivo de la denuncia que presentó en esta Procuraduría el C. Juan Carlos Hooper Souza en su carácter de representante de la Asociación Civil de Colonos Tlalpuente, al haberse dado respuesta a la pretensión vertida en dicha denuncia, con fundamento en el artículo 27 fracción III de la Ley Orgánica de Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

C U A R T O.- Notifíquese el presente documento al C. Juan Carlos Hooper Souza, en su carácter de representante de la Asociación Civil de Colonos de Tlalpuente A. C., personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Q U I N T O.- Remítase copia simple del presente proveído al Jefe Delegacional en Tlalpan.

Así lo proveyó y firma el Lic. Miguel Ángel Cancino, Subprocurador de Ordenamiento Territorial de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5º, fracciones I y III de la Ley Orgánica de la

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 5º fracción IV, 12 fracciones I, II y III del Reglamento del instrumento jurídico antes señalado.

LMH/REMG