



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL CONTROL
DEL DERECHO DE LA PROPIEDAD, EN LA LEY DE
ASENTAMIENTOS HUMANOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

Humberto Chávez Meléndez



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CAPITULADO

PROLOGO

CAPITULO I

El Concepto de Propiedad

- I.- Evolución del Concepto de Propiedad
- II.- Necesidad de la Limitación del Derecho de Propiedad
- III.- Limitaciones del Derecho de Propiedad en el Derecho Mexicano

CAPITULO II

La Expropiación

- I.- Su Naturaleza Jurídica y Efectos
- II.- Su Regulación Jurídica en Otros Países
- III.- La Expropiación en el Derecho Positivo Mexicano

CAPITULO III

El Fenómeno Urbanístico en el Derecho

- I.- Su Evolución como Fenómeno Social
- II.- Su Regulación Jurídica en Otros Países
- III.- Su Regulación Jurídica en el Derecho Mexicano
- IV.- El Control del Fenómeno Urbanístico como una Causa de Utilidad Pública

CAPITULO IV

El Control de la Propiedad en la Ley de Asentamientos Humanos

- I.- Su Naturaleza Jurídica
- II.- Regulaciones al Derecho de Propiedad
- III.- La Constitucionalidad de sus Procedimientos de Aplicación
- IV.- Recursos y procedencia del juicio de Amparo

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

P R O L O G O

El presente trabajo, surge como una necesidad formal, para la obtención de la licenciatura en derecho, el cual se inicia con la inquietud personal de analizar la validez de -- las diversas controversias que se manifiestan en los me-- dios de información a raíz de la publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, ya que en ésta se muestra una lucha de dos corrientes tradicionalmente opuestas: la que prego-- na por mantener el derecho de propiedad de acuerdo con los principios de la doctrina clásica derivada del pensamiento liberal burgués, consignado en la Declaración de los Dere-- chos del Hombre y del ciudadano, y la que defiende el in-- tervencionismo de estado en la actividad económica, a fin-- de buscar satisfacer el interés público, y que le asigna a la propiedad el ejercicio de una función social.

Todo ello enmarcado como una lucha de factores reales de - poder, que gravitan en la sociedad contemporánea mexicana_ y que dentro de sus argumentos manifiestan la defensa del_ ideario postulado en nuestra Constitución Política.

Por lo anterior, consideré necesario tratar como inicio de este trabajo, la evolución social del concepto de propie-- dad, y en segundo término, la naturaleza jurídica de la ex_ apropiación, por ser este el instrumento del Estado para -- afectar el Derecho de Propiedad de los particulares para - satisfacer un interés público y finalmente entrar al estu-- dio del fenómeno social que da lugar a la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, al estudio de sus regulacio-- nes al derecho de propiedad y los mecanismos de defensa -- que los particulares tienen en contra de los actos emana--

dos de sus procedimientos de aplicación.

Cabe aclarar, que el presente trabajo no es sino un ensayo_ en el cual se manifiestan las más intensas luchas que en su ejecución se me manifestaron, ya que al entrar al Substratum filosófico del Derecho, para poder dilucidar cuales corrientes filosóficas deben orientar mi pensamiento y tomar una filiación para emitir conclusiones en el presente trabajo, en ocasiones me apartaron del punto central de mi estudio, el cual de ninguna manera considero como un trabajo acabado, sino como la piedra de inicio para continuar en el estudio de ese conjunto de materias que conforman el Derecho.

C A P I T U L O I

EL CONCEPTO DE PROPIEDAD

I) EVOLUCION DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD

El concepto de propiedad tiene diversas acepciones; así por ejemplo, desde un punto de vista filosófico, significa el -- conjunto de cualidades distintivas de un objeto; y desde un punto de vista económico, representa el aprovechamiento que hace el hombre de las cosas de la naturaleza.

La propiedad jurídicamente, se ha definido como uno de los -- más importantes derechos reales, por el cual una cosa se encuentra sometida al poder de una persona, en forma directa -- exclusiva y perpetua, y que es oponible a todo el mundo. Es te concepto ha evolucionado y ha sufrido un profundo proceso de transformación, por lo que su significado ha variado de -- acuerdo con cada etapa histórica.

Es regla general de los autores, señalar que la propiedad -- en el desarrollo de los pueblos, ha atravesado por tres etapas, la primera considerada como la fase de " La comunidad -- agraria"⁽¹⁾ o bien denominada como del " comunismo primitivo"⁽²⁾; al respecto, se señalan como características distintivas de esta primera etapa: 1) Que el hombre se apropia de -- los bienes de la naturaleza a fin de satisfacer sus necesidades más elementales. 2) Esta apropiación es transitoria, -- ya que una vez que se dió sosiego a la necesidad que dió impulso a la apropiación, ésta se termina; 3) Las actividades

(1) Petit, Eugene. Tratado elemental de Derecho Romano, Editorial Calleja -- 9 Ed. Madrid España 1924. P. 233

(2) Engels, Federico. El origen de la Familia, la propiedad privada y el Estado, Editores Mexicanos Unidos, S.A. 2 Ed. México 1978. P. 182 y 187.

predominantes del ser humano que habitó en este período son - la recolección de frutos silvestres y la caza.

Sobre esta primera fase, es interesante anotar la opinión de Leopoldo Aguilar Carvajal, ⁽³⁾ que asevera que la propiedad como derecho nace después de la posesión, y al respecto explica que la posesión surge de la necesidad biológica del contacto entre el satisfactor y el hombre que lo va a aprovechar; y la propiedad nace cuando el hombre se desarrolla psicológicamente y llega a distinguir el hecho y el derecho, es decir; cuando piensa si ese contacto es o no legítimo.

Esta disertación de Leopoldo Aguilar Carvajal, es acertada ya que en el "comunismo primitivo" no se puede hablar de la propiedad como un derecho, ya que la relación existente entre el hombre y la cosa, se basa en un poder de hecho que es característica propia de la posesión, por lo que encontraremos la -- propiedad pero no en un sentido estrictamente jurídico, sino -- como un concepto económico.

La segunda fase evolutiva del concepto, corresponde al período que se ha denominado de la "comunidad gentilicia"; - - --- este período está determinado: 1) Por el desarrollo de los -- instrumentos de trabajo del hombre; 2) El dominio de los elementos naturales; 3) Cambio de las actividades productivas del hombre y, 4) Transformación del hombre de nómada a se dentario.

(3) Aguilar Carvajal, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil, bienes derechos reales y sucesiones. Editorial Jurídica Mexicana. México 1960. P. 113

Durante esta fase, la idea de apropiación se modifica, ya que la organización colectiva se fundamenta en la comunidad de bienes, y en la unión de los lazos sanguíneos. Claros ejemplos de comunidades gentilicias, lo son la Gens Ateniense y la Gens Romana; en relación con estas formas de organización social, podemos encontrar ya una diferencia conceptual del derecho de propiedad; por principio, detallaremos la concepción romana, ya que constituye por su influencia una de las bases de nuestra actual estructura jurídica.

Los romanos al decir de los tratadistas⁽⁴⁾, no se ocuparon en definir el derecho de propiedad, pero lo identificaron como aquel que concede a su titular el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que pueda proporcionarle conforme a su naturaleza y le asignan como características las siguientes:

- 1) Es un Derecho Exclusivo, en el sentido de que sólo el propietario con exclusión de los demás podía beneficiarse de las ventajas que su derecho le confiere.
- 2) Es un Derecho Absoluto, porque sólo el propietario tiene poder sobre la cosa y nadie puede restringirle su derecho.
- 3) Es un Derecho Perpetuo e irrevocable, ya que el derecho de propiedad sólo se pierde por un acto voluntario de su titular ó por la destrucción de la cosa, de ahí que durante la vigencia de este orden jurídico, se lle

(4) Floris Margadant, Guillermo. El Derecho Romano 3 Ed. Editorial Esfinge, S.A. México 1968. P. 244 - 245

gase a afirmar que el Derecho de Propiedad, duraba - tanto como la cosa.

Asimismo, el derecho de propiedad se desmembraba en tres: El Ius Utendi.- Que es el derecho de servirse de la cosa conforme su naturaleza o destino, es decir el derecho de uso.

El Ius Fruendi.- Que es el derecho de percibir los productos que el uso de la cosa genera;

El Ius Abutendi.- Que es el derecho de disposición, transformación o destrucción de la cosa, este es característico porque los actos derivados de su ejercicio, agotan la forma o substancia del objeto.⁽⁵⁾

Por otra parte, dentro de la Gens Atenience, son de destacar las ideas de Platón, que a pesar de no haber tenido una aplicación práctica, si son importantes por ser uno de los filósofos más importantes. Platón en su obra "La República" afirma que la propiedad privada debe estar vedada a los guardianes de la República; esta tesis se sustenta al explicar que el hombre tiene un elemento racional llamado "logos" y un elemento apetitivo, que es la energía que sirve para la autoconservación y que tiene como objetivo el impulsar la producción de los bienes necesarios para ello, actividad denominada "olkonomia". Par

(5) Bravo González Agustín. Primer Curso de Derecho Romano - Editorial Pax-México, México 1975. P. 177

tiendo de este postulado, afirma que a los guardianes de la Gens les debe estar vedada la propiedad privada, a fin de eliminar su elemento apetitivo, es decir, su deseo natural de apropiación de bienes, lo cual tendrá como resultado una completa dedicación para cumplir la función pública. (6)

Otro tipo de regulación de la propiedad, dentro del sistema de organización gentilicio, es el que corresponde al "Foedus" la cual se da en la etapa de transición a la tercera fase. Esta forma de organización, surge a partir de la caída del Imperio Romano, a consecuencia de la invasión Visigoda. (7)

La organización feudal tuvo dos influencias: 1) Del Derecho Romano y 2) Del Derecho Germánico; el Foedus pertenecía a una sola persona y llegó a ser tan grande que constituyó centros autónomos de vida económica y la titularidad de la propiedad se concede bajo dos títulos:

- A) Dominio directo.- Del cual es titular el señor feudal y lo ejerce con todas las facultades y características propias del Derecho de Propiedad Romano.
- B) El Dominio Util.- Este era otorgado por el señor feudal en virtud de una concesión de tierras a determinados nobles, a los cuales delegaba el derecho de usar y disfrutar de las tierras, así como a cultivarlas. A cambio --

(6) Cervantes, Manuel. Teorías Constitucionales del mundo antiguo, Conferencia sustentada en la Universidad de Guanajuato. México 1957.

(7) G. de Valdeavellano, Luis. Curso de Historia de las Instituciones Españolas. 2Ed. Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid 1970. P. 172 - 174

les era impuesta la obligación de entregar al señor feudal "un laudemio" como pago por la enajenación o transmisión -- hereditaria del predio.

Debe distinguirse del usufructo, toda vez que la concesión -- del dominio útil llegó a ser pèrpetua.

Con el transcurso de los años o bien debido a la pérdida de - poder político y económico de los señores feudales, se llegó_ a aplicar al dominio útil los elementos de propiedad del Derecho Romano.

A la consolidación del Dominio Directo en manos del monarca y del dominio útil en los nobles, surgen diversas corrientes -- ideológicas que se orientan en el sentido de proteger la propiedad como un derecho individual inviolable. De tal forma - germinan pensadores como Juan Bodin, que señala "la propiedad es inviolable y ningún monarca puede atentar contra los bienes de los ciudadanos, el poder que tiene el soberano, es libre de subordinación a las leyes ejercidas sobre los ciudadanos y los súbditos y al ejercer la soberanía, no se obliga -- por las Leyes que el mismo promulga, esto sólo tiene las siguientes limitaciones: La subordinación a la Ley Divina, a la Ley Natural y el respeto a la propiedad privada por ser un Derecho Natural e inviolable".⁽⁸⁾

Otra tendencia de suma importancia es la del contrato social_ preconizada por pensadores como Thomas Hobbs, Jhon Locke y --

(8) V.S. Porkouski y otros. Historia de las ideas Políticas. Trad. Carlos María Sanchez, Editorial Grijalvo. México 1966 P. 158

Juan Jacobo Rousseau,⁽⁹⁾ está corriente es substancial, toda vez que en el proceso de desvinculación del poder monárquico, sus ideas tuvieron gran influencia en los burgueses y en el pueblo, que eran las clases más afectadas por las decisiones de los monarcas, al momento de crear gravámenes o de ordenar confiscaciones.

El fundamento teórico de estos autores y único punto concordante entre ellos es sostener que el Estado es un producto del ser humano creado por un pacto social, en el cual el hombre cede una parte de su libertad, a cambio de seguridad.

Las tendencias de estos tres autores, son discrepantes en cuanto a las causas que dan origen al pacto social, más lo importante es que están de acuerdo al señalar que la propiedad privada es una aspiración del ser humano, un derecho natural que debe ser tutelado por el Estado; esta idea transforma la concepción jurídica del derecho de propiedad en el llamado "siglo de las luces", y cristaliza con el nacimiento del Estado liberal Burgués, con lo que se inicia la llamada tercera fase del ciclo de la propiedad, caracterizada por su estricta individualidad.

Al nacer el estado liberal, desaparece la dualidad existente del dominio útil y del dominio directo, retornando a la

(9) N.G. Alexandrov y otros. Teoria General del Derecho y del Estado. - -
Tra. A. Fierro, Editorial Grijalvo. 2 Ed. México 1966

antigua concepción romanística, pero con la diferencia de que ya no se trata de un derecho familiar.

El derecho francés es un claro ejemplo de esta evolución. Al proclamarse la libertad individual y los derechos del hombre, al derecho de propiedad se le distingue como un derecho natural, de carácter individual y absoluto, de tal forma en la Declaración de los Derechos de Hombre y ciudadano, se define a la propiedad como un "Derecho inviolable y sagrado"⁽¹⁰⁾

La legislación francesa definió en su artículo 544 a la propiedad de la siguiente forma "propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, con tal de que no se haga con ellos un uso prohibido por las leyes y los reglamentos"⁽¹¹⁾

Esta disposición fue copiada por los legisladores de muchos países, así en forma ejemplificativa señalaremos que el código italiano en su artículo 436 dice: "la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno".⁽¹²⁾

El Código español en su artículo 348 dice "Propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitacio-

(10) Mazeaud, Henri y Leon. Lecciones de Derecho Civil, vol. IV. Trad. Luis Alcalá Zamora y Castillos, Ed. Jurídicas Europa - América. Buenos Aires 1965. P. 16

(11) Planiol, Marcelo y Ripert, Jorge, Tratado Practico de Derecho Civil Frances, tomo III La Habana Cuba 1946. P. 203

(12) Martin Descalzo Antonio. Expropiación Forzoza en la Legislación de Urbanismo. Ed. Imprenta y Librería Casa Martin, Valladolid. España. P. 14

nes que las establecidas en las leyes".⁽¹³⁾

Aubry y Rau, manifiestan que la definición más adecuada al nuevo tipo de relaciones establecidas debía ser la siguiente "La propiedad es el Derecho en virtud del cual una cosa se haya sometida, de modo perpetuo y exclusivo a la acción y voluntad de una persona".⁽¹⁴⁾

Dentro de esta nueva concepción, el derecho de propiedad tiene las siguientes características: es exclusivo ya que el goce de una cosa se le atribuye a una persona determinada con exclusión de los demás. Es un derecho perpetuo ya que no se puede perder, mas que por un acto voluntario de su titular, y se llega a afirmar por los tratadistas que el derecho dura tanto como dura la cosa. Es absoluto porque confiere al propietario la facultad de uso y disfrute de la cosa, así como la libertad de abusar de ésta, siempre que no sea en contra de las leyes o en perjuicio de un derecho ajeno.

Por lo que respecta a las características conferidas al derecho de la propiedad en el sistema jurídico francés, los autores Henri y León Mazeaud, señalan que éstas se han ido atenuando y en su ejercicio se manifiesta la preocupación por la función social que debe cumplir la propiedad; y en tal virtud se ha iniciado una evolución inversa que tiene como fin llegar a la propiedad comunista, y argumentan como justificación del derecho de propiedad liberal, individualista, que se

(13) Martin Descalzo, Antonio. Op. Cit. P. 14

(14) Planiol Marcelo y Ripert Jorge. Op Cit. P. 199

trata de un derecho justo y legítimo, puesto que el hombre adquiere los bienes mediante un esfuerzo personal y es equitativo que los conserve y trasmita a sus descendientes.⁽¹⁵⁾

Las teorías del liberalismo económico, tienen como eje la idolatría al hombre y la libertad, y considera al estado como un policía, como un mediador dentro de las relaciones socio-económicas, razón por la cual el nuevo esquema de desarrollo "Laisser faire Laisser Passer" da como resultado, el progreso industrial y la prosperidad económica, que habría de beneficiar en forma desigual a los diversos estratos sociales.

Dentro de este estado de cosas, la reacción no se hizo esperar, desarrollándose la idea colectivista, que va a predominar bajo diferentes formas, en el siglo XX. Originada por los movimientos sociales que surgen en el período de la revolución industrial, cuyas demandas van a germinar en pensadores como Fourier, Blanch, Proudhom y Owens, que convergen al afirmar que todos los hombres son iguales, por lo que la propiedad de los bienes deben ser de la comunidad.⁽¹⁶⁾ La idea de la colectivización de la propiedad lle

(15) Mazeaud, Henri y León. Op. Cit. P. 18 - 21

(16) Martín Dezcalzo Antonio Op. Cit. P. 19

ga a su más alta expresión en 1867, con Karl Marx quien en su obra " El Capital " tras la exposición de su método del materialismo dialéctico y del materialismo histórico, dibuja la sociedad que ha de surgir al final de la lucha de clases, caracterizada porque todos los medios de producción son propiedad del estado⁽¹⁷⁾

A partir de la Doctrina de Karl Marx, surge en 1917, el establecimiento del Estado Socialista Soviético, el cual es de importancia dentro de nuestro estudio, ya que lleva al extremo la práctica de la función social del Derecho de la propiedad.

A manera de síntesis señalaremos que el principio básico del sistema socialista, es que todos los medios de producción pertenecen al Estado y el control establecido sobre éstos, tiene como objetivo principal, alcanzar los más óptimos niveles de producción, los cuales han de tener como consecuencia, proporcionar al ciudadano mejores niveles de vida y cultura.⁽¹⁸⁾

La apropiación colectiva de los medios de producción -- significa que ningún individuo podrá transmitir la pro--

(17) H. Sabine George. Historia de la Teoría Política. Trad. Vicente Herrero 2Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1963.

(18) N.G. Alexandrov y otros. Op. cit. P. 189

piedad de éstos, a sus herederos o a cualquier otra persona por cualquier título. Es decir que la propiedad colectiva no penetra a los patrimonios privados.

Sobre este punto cabe señalarse que existen dos corrientes socialistas, las cuales Duverger ha clasificado como microsocialismo y macrosocialismo, la primera que considera que los medios de producción deben pertenecer a quienes los utilizan: la fábrica a los trabajadores, la tienda a los empleados, etc. y la segunda que atribuye los medios de producción a toda la Nación, la cual los distribuye de la manera más acorde con los intereses de la colectividad de ciudadanos.⁽¹⁹⁾

A partir de las ideas socialistas las legislaciones de todo el mundo se fueron impregnando de preceptos, tendientes a satisfacer la función social que debe tener la propiedad, razón por la que ha perdido la preeminencia que tuvo a través de la historia y se ha visto menoscabada por instituciones como la Nacionalización, la expropiación, etc.. Todo ello derivado también de la transformación que ha tenido la función del Estado, en las relaciones sociales, ya que dejó de ser el Estado el guardián del siglo pasado por tomar su posición como promotor y regulador del desarrollo económico y social.⁽²⁰⁾

- (19) Duverger Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel 5 Ed. Barcelona España 1970 P.P. 375
- (20) Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo, Tomo I 8 Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1977. P. 25 y 663

Dentro de esta evolución que surge y se desarrolla en el - siglo XX, podemos marcar un desarrollo esquematizado, par- tiendo de las ideas de Quesnay, defensor del liberalismo_ económico y de la función asignada al Estado, como poli- cía dentro del esquema de desarrollo, y del Sistema libe- ral burgués quien hace las siguientes afirmaciones: "a) -- Todo hombre tiene derecho concedido por la naturaleza a - poseer con propiedad privada, toda clase de bienes, sin - limitación alguna. b) Los bienes son absolutamente intoca- bles, de manera que el Estado sólo en un caso necesarísi- mo, podrá mezclarse con asuntos de propiedad; el Estado - no es sino un policía que vigila para que unos individuos no hieran la libertad de otros. c) En cuanto al uso de - los bienes, el propietario es totalmente libre, incluso - para hacerlos infecundos o estériles y naturalmente para_ emplearlos en cualquier género de producción. El propie- tario no tiene que ordenar el aprovechamiento de sus bie- nes al bien común, pudiendo incluso dilapidarlos.⁽²¹⁾

Contrapunteando al liberalismo económico, surgen doctri- nas como la socialista que llegó a sentar sus bases prác- ticas en el Estado Soviético y las corrientes Nacional So- cialistas encabezadas por Benito Mussolini en Italia y -- Adolfo Hitler en Alemania quienes preconizan el estableci- miento de una economía corporativa en la cual se reseta

(21) Martín Descalzo, Antonio. Op. Cit. P. 18

la propiedad privada, pero se le asigna una función social de carácter activo; se señala al propietario que no debe limitarse a recibir el goce de los frutos de su riqueza, sino que debe tender a aumentarlos o multiplicarlos.

Dentro de este esquema el hombre ocupa un sitio importante en la comunidad y por tanto no se le deja ninguna esfera privada, libre de la intervención del Estado, que se pudiera considerar inviolable y sagrada.

Dentro de los dogmas básicos del Nacional-Socialismo, el interés colectivo está antes que el individual (GEMEINNUTZ GENT VOR EIGENNUTZ) de tal forma que la propiedad privada perdió su posición de inviolabilidad para servir al interés común a la "prosperidad nacional", responsabilizando al propietario ante el pueblo y el Estado de la administración de sus bienes.⁽²²⁾

De todo lo anteriormente tratado, podemos concluir que la propiedad como institución jurídica ha evolucionado a partir de la posesión y que todas las sociedades como regla general han regulado a la propiedad dentro de dos sistemas: a) Propiedad familiar y b) Propiedad individual y que a par

(22) Martin Descalzo, Antonio. Op. cit. P. 21

tir de este siglo se ha llevado a la práctica un nuevo con
cepto, el de la propiedad socialista colectiva, el cual ha
influído en todas las legislaciones asignando al ejercicio
de propiedad el de llevar a cabo una función social.

II) NECESIDAD DE LA LIMITACION DEL DERECHO DE PROPIEDAD

A partir de la formación de las primeras estructuras sociales, el derecho ha tenido como función, regular las relaciones dentro de los grupos humanos; así a partir de que surge la propiedad, también nace la necesidad de regularla, y a medida que se va ampliando el círculo de relaciones sociales del hombre, se va estrechando el campo de su libertad individual, de tal manera que el hombre al conducirse en sociedad, sujeta su comportamiento y lo va adaptando en beneficio de la misma y en beneficio propio.

Dentro de este ámbito, la propiedad por tanto ha de sufrir limitaciones y restricciones en bien de la comunidad, las cuales estarán determinadas por cada época y situación social, así por ejemplo podemos señalar que durante el comunismo primitivo, en donde la población es nómada, no se fija la idea de apropiación sobre el suelo, y sin embargo más tarde, cuando el hombre se convierte en sedentario, uno de los primeros elementos naturales en que se orienta la regulación jurídica fue el de la propiedad de la tierra.

Ahora bien, la evolución de la sociedad como hemos apuntado en el capítulo anterior, ha influido también en la función

del Estado, de tal forma que el Estado policía del siglo -- pasado, ha desaparecido, dando lugar a un Estado Promotor - del Desarrollo Social, y en consecuencia su actividad se -- verá cuestionada, en la medida que afecte la esfera jurídi- ca de los particulares.⁽²³⁾

El Estado para cumplir con las funciones que tiene encomen- dadas en el marco actual, debe de proveer la satisfacción - de las necesidades sociales, las cuales van aumentando debi- do al crecimiento demográfico y a la complejidad tecnológi- ca de las nuevas formas de solución, mismas que a su vez -- plantean nuevos problemas, como lo son la contaminación y - la necesidad de nuevos planteamientos urbanos.

En tal virtud, el Estado para conformar un crecimiento salu- dable y equilibrado, cada día tiene mayor necesidad de res- tringir y afectar el uso de la propiedad.

Esta necesidad la podemos concretizar al momento de llevar- a cabo una pequeña comparación entre los ordenamientos lega- les de otras épocas y los actuales, de tal forma encontrare- mos que dentro del Derecho Romano, las restricciones y limi- taciones de la propiedad se requirieron para dar funcionali-

(23) Serra Rojas Andres, Op. Cit. Tomo I P. 663 - 665

dad a una estructura social pequeña y por esta razón encontramos un mínimo de limitaciones codificadas en la Ley de las XII Tablas, como son la obligación de soportar que la barda del vecino fuera más alta, o la de abstenerse a realizar excavaciones o hacer fuego que pueda afectar la finca colindante, y las servidumbres legales. Limitaciones que no ayudarían dentro de la actual estructura social a satisfacer las necesidades sociales de esta época, para las cuales se ha desarrollado una amplia gama de normas de construcción y planeación.

Para finalizar, solamente apuntaré que los siguientes factores son los que inducen a la necesidad de limitar el ejercicio del Derecho de Propiedad:

- 1) La evolución de las estructuras sociales
- 2) El requerimiento del Estado de satisfacer las necesidades sociales
- 3) El crecimiento demográfico acelerado
- 4) La concentración en pequeñas áreas territoriales, de grandes masas humanas.

Anotaré finalmente, que el Derecho de Propiedad, no es un -

derecho exclusivo, absoluto y perpetuo, ya que la idea de su limitación va inserta en el concepto mismo del Derecho Subjetivo, ya que como apunta Ignacio Burgoa Orihuela, "La existencia de la garantía jurídica, por sí misma se limita."⁽²³⁾ De tal forma que ontológicamente podemos señalar dos razones para limitar el Derecho de Propiedad:

- 1) Para buscar la compatibilidad del derecho de cada propietario
- 2) Para satisfacer el interés público.

(24) Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales 11 Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1978 P. 479-484

III) LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL DERECHO MEXICANO.

Un aspecto dentro del cual tiene importancia la evolución del concepto de propiedad, es en la forma en que se manifiestan las figuras jurídicas que tienden a limitar su ejercicio o a privar a su titular de dicho derecho. De tal forma tenemos que dentro de un marco legal basado en el pensamiento liberal, en el que la propiedad tiene un carácter individual y absoluto, no se regulan más limitaciones que las derivadas de las cargas de vecindad y de las disposiciones de buen gobierno, y no existe otra institución que tienda a privar a su titular de dicho derecho, que no sea la expropiación por causa de utilidad pública. Y por otra parte tendremos que en un marco jurídico en el cual predominen las ideas socialistas, el carácter que se le asignara a la propiedad, siempre estará matizado por un claro reconocimiento a la función social que debe ésta cumplir, y en consecuencia, tendremos diversas Instituciones Jurídicas que tendrán por objeto limitar su ejercicio a fin de que se oriente al servicio de la ideología en cuestión, Instituciones que surgen como propias de Derecho Público, como lo son la nacionalización, la concesión, la expropiación, etc..

En México uno de los más graves problemas, que han existido desde la época Colonial, ha sido el de la propiedad de la - -

tierra, la cual ha estado mal distribuída, ya que siempre se ha concentrado en pocos propietarios, de tal forma que esta situación se ha convertido en un elemento generador de la -- gran mayoría de los conflictos sociales que nuestro País ha vivido. De tal manera que al redactarse el Artículo 27 - - Constitucional, éste queda como una síntesis de dos tenden-- cias en lucha, la nacida del liberalismo individualista, y - la que pugna por reivindicaciones sociales, la cual es repre-- sentada por los campesinos, jornaleros y demás trabajadores del campo, que aún cuando no son gente de profundos conoci-- mientos ideológicos su circunstancia social los lleva a tomar posturas que claramente se pueden definir como propias - de corrientes de pensamiento socialista aún cuando tuvieron -- independencia de dichas corrientes ideológicas, y es por tanto que en este inciso haré un breve análisis de cada uno de los párrafos y fracciones del Artículo 27 Constitucional que considero como fundamentales para nuestro estudio.⁽²⁵⁾

El primer párrafo de nuestro Artículo 27 Constitucional señala 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 ella a los particulares, -- constituyendo la propiedad privada"⁽²⁶⁾

25) Mendieta y Nuñez, Lucio. El problema de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa México 1977. 14Ed. P. 171 - 195

(26) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Talleres Graficos - de la Camara de Diputados.

En relación con este párrafo Lucio Mendieta y Núñez, señala que lejos de constituir una garantía de propiedad privada, parece - más bién que niega radicalmente la existencia misma de la propiedad privada en el sentido clásico de ésta, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la Nación, la - - cual sólo transmite a los particulares el dominio, de la cosa - poseída, y que no tiene ya los tres atributos del derecho Romano, con los cuales había pasado a nuestro derecho civil.⁽²⁷⁾

Por otra parte, Ignacio Burgoa, expresa que "el concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues en realidad el Estado o la Nación no usan, disfrutan ó disponen de las tierras y aguas como lo hace un propietario corriente. En un correcto sentido conceptual, la propiedad originaria implica el dominio eminente -- que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de los límites de ésta tiene".⁽²⁸⁾

Sobre este particular, Andrés Molina Enriquez, fundamenta esta declaración constitucional en el origen histórico de la tierra de la colonia, a partir de la Bula Inter Corteris (NOVERINT -- UNIVERSI) que emitió el Papa Alejandro VI por la disputa de -- las tierras a conquistar entre Portugal y España, por la cual -- éstas pasarían a propiedad de la Corona Española y no de la Na-

27) Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Nacional. 4 Ed. Editorial - - - Porrúa, S.A. México 1975. P. 5

28) Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. P.

ción Española y señala que en virtud de esta Bula, los Reyes Españoles, no permitieron la propiedad privada ya que se opondría a la de ellos y en tal virtud lo que se concedió fueron permisos precarios y revocables de ocupación y posesión, llamadas Mercedes Reales, y que este sistema fue suprimido a partir de la Independencia, por lo que la Nación sucedió a los Reyes Españoles en sus derechos.⁽²⁹⁾

A su vez, Wistano Luis Orosco llega a una conclusión similar pero a partir de una sustentación más jurídica y señala que todo Estado Soberano tiene el dominio eminente sobre todas las Colonias. Y España en América, poseía con base en el dominio útil que les era concedido a los particulares y corporaciones, por el poder soberano; y para sustentar su tesis se apoya en la Ley 4a. título 12, libro 4o. de la Recopilación de indias que dice:

"Si en lo ya descubierto de las indias hubiere algunos sitios y comarcas tan buenas, que convengan fundar poblaciones y algunas personas se aplicaren a hacer asiento y vecindad en ellos, para que con más voluntad y utilidad lo puedan hacer, los Virreyes y (Presidentes) les den en nuestro nombre tierras, solares y aguas conforme a la disposición de la tierra, con que no sea en perjuicio de terceros y sea por el tiempo que fuere nuestra voluntad".⁽³⁰⁾

(29) Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Nacional. Op. cit. P.13

(30) Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Nacional. Op. cit. P.17

Por mi parte y tomando como base la idea de Ignacio Burgoa - que dice "Que la propiedad originaria a que se refiere el -- Artículo 27 Constitucional significa la pertenencia del te-- rritorio nacional a la Entidad Estatal como elemento consubs-- tancial e inseparable de esta. Un Estado sin Territorio, - sería inconcebible".⁽³¹⁾

Considero que la propiedad originaria a que se alude, se de-- be entender como una facultad potencial y legislativa de -- ejercitar actos de soberanía, imperio y autoridad por parte-- del Estado, en su territorio. Propiedad y soberanía son -- dos términos perfectamente definidos y que por sí mismos se-- excluyen.

México, desde que Agustín de Iturbide proclama el Plan de -- Iguala el 24 de Febrero de 1821, el cual sirve de base para-- los tratados celebrados en la Villa de Córdoba el 24 de Agus-- to de 1821 y para el Acta de Independencia del Imperio Mexi-- cano, pronuncia el 28 de Septiembre de 1821 se declaró in-- dependiente y Estado Soberano,⁽³²⁾ y de tal forma en el Artícu-- lo 2 del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 se previno, que "la Nación Mexicana es libre e independiente para siem-- pre de España y cualquiera otra potencia y que no es ni pue--

(31) Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales Op. cit.

(32) México a través de los siglos. Tomo III La Guerra de Independencia. - Editorial Cumbre, S.A.. México 1962 y Enciclopedia de México Tomo VII Editorial Mexicana, S.A. de C.V..

de ser patrimonio de ninguna familia ni persona", y el Artículo 3 declaró que "la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y que por lo mismo pertenece exclusivamente a esta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes, la forma de gobierno, y dictar las Leyes fundamentales que le parezcan más convenientes para su conservación y mayor prosperidad".⁽³³⁾

La trascendencia del primer párrafo del artículo 27 Constitucional para nuestro estudio, se da en el entendido de que el Estado en ejercicio de su soberanía puede transmitir el dominio de las tierras y aguas de su territorio a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Al hacerse esta declaración, el Estado en ejercicio de su soberanía, se auto-limita, obligando a sus representantes a respetar la propiedad privada, como consecuencia de la sumisión ineludible que se debe al ordenamiento supremo, más ésta inviolabilidad no es absoluta, -- pues el Estado se faculta asimismo a restringir la propiedad y aún a desaparecerla de acuerdo con las situaciones que la misma Ley fundamental regula.

Por otra parte, también da pauta a una limitación para adquisición de tierras y aguas por parte de los particulares de aquellos bienes cuyo dominio se reserva la Nación y que son los -- enumerados en los párrafos cuarto y quinto, y en la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, y en la Fracción IV del Ar-

(33) México a través de los siglos. Op. Cit.

título 42 de la Carta Magna, así como en el Artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales, los cuales se clasifican como Bienes de Dominio Público.

Ahora bien, el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, dispone que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación ..."⁽³⁴⁾

Acerca de esta disposición, muchas han sido las interpretaciones para dilucidar que es lo que quiso decir el legislador al redactar éste párrafo. Así por ejemplo, Lucio Mendieta y Núñez señala que la declaración que contiene este párrafo es una consecuencia necesaria del principio sustentado en el párrafo primero y tiene su más firme apoyo en la teoría que considera a la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado, y expresa que la determinación clara y precisa de lo que debe entenderse por Modalidad, es uno de los problemas fundamentales en la interpretación del Artículo 27 Constitucional, y esta apreciación es válida para el objeto de nuestro estudio ya que a partir de esta declaración, se

fúndamenta la mayor parte de las limitaciones que al Derecho de Propiedad se imponen en nuestro Régimen Jurídico.

El concepto de Modalidad, nos dice Andres Serra Rojas, significa el modo de ser o manifestarse de una cosa, por tanto, - se relaciona a una manera particular de ser de alguna cosa, y en la doctrina civil mexicana, se distinguen las modalidades de las limitaciones a la propiedad privada, aunque algunas opiniones las emplean como sinónimas.⁽³⁵⁾

Sobre este asunto, Leopoldo Aguilar Carvajal apunta en su segundo curso de Derecho Civil:

"Se discute en doctrina si son sinónimas estas palabras empleadas por el Artículo 27 Constitucional, en el párrafo tercero; los que afirman que son distintas expresan que modalidades quiere decir forma de aprovechamiento, mientras que limitaciones quiere decir prohibiciones impuestas por el Legislador respecto a determinada facultad inherente al Derecho de Propiedad."⁽³⁶⁾

Sobre este particular, Andres Serra Rojas concluye señalando que las modalidades se precisan en la Ley por medio de situaciones jurídicas generales que afecten la forma original de la propiedad, ya que al establecerse una modalidad al Régimen de Propiedad, se crea una figura en la propiedad, la cual ha reducido o transformado algunas de sus características; en tanto que la limitación alude a la acción y efecto de acortar, Limitar o Limitarse y en estos casos se señala hasta donde debe llegar el Régimen de Propiedad.⁽³⁷⁾

En las Limitaciones, la Ley señala ciertas restricciones -- que no alteran el Régimen de Propiedad.

Ignacio Burgoa por su parte, declara que "La imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente a la supresión o en la Limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consubstanciales a ella, a saber -- el Derecho de usar de la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva".⁽³⁸⁾

Dentro del aspecto normativo tenemos que el Código Civil para el Distrito Federal en concordancia con el párrafo terce

(37) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Tomo II Op. cit. P. 295

(38) Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. P. 485

ro del Artículo 27 Constitucional, dispone en el Artículo - 830, que: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen -- las Leyes".⁽³⁹⁾

A partir de esta disposición, observamos que nuestro Régimen Jurídico diferencia limitación y modalidad. Ahora bien, tenemos dentro de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las siguientes limitaciones:

a) En el Artículo 27 Constitucional Fracción I

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como Nacionales, respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo ..." ⁽⁴⁰⁾

(39) Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. 44 Ed. México 1978 P. 193

(40) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op cit. P. 25.

La Fracción III del mismo dispositivo, señala otra limitación, consistente en que las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, etc., no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto.

Asimismo, las fracciones IV y V hacen extensiva la limitación contenida en el párrafo tercero a las sociedades comerciales por acciones y a los bancos.

C A P I T U L O I I

L A E X P R O P I A C I O N

I) S U N A T U R A L E Z A J U R I D I C A Y E F E C T O S

La expropiación en cuanto que significa la más importante - restricción legal impuesta al Derecho de Propiedad, ofrece un indudable aspecto civil, ya que a pesar de ser un procedimiento administrativo de Derecho Público, por virtud del cual el Estado unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente, en contra de un propietario o poseedor, para adquirir sus bienes en forma forzosa, a fin de satisfacer una causa de utilidad pública mediante el pago - de una justa indemnización, no por ello se deja de modificar la esfera jurídica del particular afectado.

Ha sido motivo de discusión entre los autores y tratadistas de derecho, el determinar si la expropiación es una compra-venta forzosa o una extinción del dominio; sobre este particular, Royo Villanueva, afirma que la facultad de disponer de una cosa, contiene entre otras: la de vender o no; la de vender a cualquiera y que la expropiación por su parte obliga al propietario: 1) a vender un objeto de su propiedad; -

2) al Estado o a otra entidad o persona, como representante de la colectividad; 3) para cumplir con los fines de interés general.⁽⁴¹⁾

La tesis de la compraventa forzosa se ha rebatido en cuanto -- que en la expropiación no existe el consentimiento del particular expropiado, y al no ser voluntaria la enajenación, la -- transmisión no reúne las características propias de una compraventa, ya que no la acompañan la evicción, ni la obligación de pago en dinero y demás condiciones que le sean propias a una -- compraventa.

Por otra parte, Andres Serra Rojas, nos señala que "En los -- tiempos que corren en que se debaten profundos problemas sociales, y se ha ampliado en forma extensa la intervención del Estado, el procedimiento de expropiación por causa de utilidad -- pública se ha convertido en un poderoso instrumento de acción pública, impulsado por razones de interés colectivo, que de -- ninguna manera deben entorpecer los particulares" ⁽⁴²⁾

"La primera reflexión que se impone es que el poder público intenta la adquisición de los bienes necesarios para satisfacer --

41) Diccionario de Derecho Privado. Tomo II Segunda Reimpresión, Editorial -- Labor Barcelona Madrid 1961 P. 1868

42) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Tomo II Op. cit. P. 261

el interés público, por los medios jurídicos normales, como una compraventa en que el propietario y el estado discuten libremente sus condiciones. Estas ideas de la venta forzosa no son sino una reminiscencia de la influencia del Derecho Civil sobre el Derecho Administrativo.

Pero los particulares pueden resistirse a que la Administración Pública realice sus propósitos y de este modo paralicen la acción oficial, negándose a tratar con ella y poniendo condiciones no aceptables al Gobierno".⁽⁴³⁾

Este tratadista considera que el procedimiento de expropiación es un modo administrativo de extinción del dominio privado por causa de utilidad pública, que debe llenar los siguientes elementos:

- a) Calificación legislativa de las causas de utilidad pública.
- b) Intervención de la autoridad administrativa, para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción - en su primera fase es unilateral y sin audiencia del expropiado. La segunda fase se inicia con el decreto expropriatorio que debe fundarse en una causa de utilidad pública; este decreto debe notificarse al expropiado, ya

(43) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Tomo II Op. cit. P. 262

que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad.

- c) Mediante ciertos requisitos legales, entre los cuales el más importante es la indemnización ya que la falta de este elemento convierte la expropiación en confiscación.

En síntesis, la verdadera naturaleza de la expropiación forzosa según la orientación moderna, no es otra que la de un acto de Derecho Público, derivado de la autoridad del estado, como representante de los intereses colectivos.

Ahora bien, para dilucidar la naturaleza jurídica de la expropiación, se han elaborado otras teorías, que a manera de enunciación he de tratar, a fin de ampliar un poco el panorama evolutivo de esta importante institución.

En el Derecho Romano, tiene su origen la teoría del Dominio Eminente del Estado, la cual es recogida y aplicada por el régimen feudal y por la monarquía, los sostenedores de esta teoría, afirman que el Estado posee la facultad de expropiar, en virtud del dominio eminente, y definen a éste, como la facultad superior que posee el Estado sobre todas las cosas de propiedad sitas en su territorio; esta teoría se ha impugnado, afirmando que no cabe hablar de dominio eminente, puesto que la soberanía y la propiedad no se confun-

den, el Derecho de Propiedad se encuentra plenamente reconocido a su titular y la afectación la realiza el Estado basado en el ejercicio de su soberanía como fundamento jurídico.

Otra teoría, es la sostenida por autores como Romagnosi, Laurent y otros y se denomina teoría de la coalición, estos autores manifiestan que el Derecho de Expropiación, se deriva de la superioridad del Derecho Público sobre el Derecho Privado, el derecho de propiedad que ejerce su titular sobre la cosa - debe ceder al derecho superior de la colectividad a la propia cosa.

Esta teoría la refuta el autor español García Oviedo, en forma acertada diciendo: " ¿Existen realmente coaliciones de Derecho? , claro que no, el derecho supone ordenación, entraña corriente de subordinación y coordinación, el derecho del individuo y el de la sociedad no están en oposición y lucha permanente, pues no hay derecho contra el derecho".

La doctrina más generalizada en nuestros días es la de la función social la cual afirma que el Estado como promotor del desarrollo social, al acentuar su intervencionismo, asigna a la propiedad privada una función que sólo puede justificarse por los beneficios que ella pueda ofrecer a la colectividad. No es suficiente para ejercer el procedimiento expropiatorio

lo estrictamente útil, sino la satisfacción de una necesidad social; y la propiedad en complemento de la función a que -- está destinada, podrá ser afectada para extender sus beneficios al mayor número posible de personas.

Al respecto, Andres Serra Rojas, afirma que "La propiedad - no es un poder ilimitado, ni el propietario tiene el derecho del abuso de la cosa, ella debe obedecer requerimientos de - la sociedad" (45)

Esta teoría fue llevada a una conceptualización extrema, -- dentro de la Doctrina Nacional socialista, que considera a -- la expropiación dentro de un aspecto parcial del problema -- de la reorganización de Alemania y su economía, y sostiene -- que la creación del nuevo orden económico se efectuará me-- diante una responsabilidad de los miembros de la comunidad -- frente a ésta. El individuo no puede tener derechos fren-- te al Estado y la Nación; sólo en su calidad de miembro del_ pueblo o de la comunidad, tiene el individuo una posición de la vida, una misión y un valor es por tanto que el honor, -- trabajo, propiedad, vida y salud del mismo, no son protegi-- dos por sí, sino por formar parte del pueblo.

La propiedad se justifica por la incorporación del individuo a la comunidad nacional, y cuanto más íntima es esta incorporación, mayor importancia adquieren los problemas relativos a la expropiación, ya que esta se ejecutará contra los miembros de la comunidad que no lleven a cabo la función que les fue asignada en los bienes que les son dados, en concepto de propiedad.

Por otra parte, León Duquit afirma que "la propiedad es una función social, y señala que el hombre no tiene derecho, la colectividad tampoco la tiene. Todo individuo tiene en la sociedad una función que llenar: si no la llena, se produce un desorden social".⁽⁴⁶⁾

Al respecto, cabe preguntarse ¿ la propiedad es una función social o cumple con una función social ? , ya en 1913 Gustavo Desbuquois, afirmaba que "la propiedad tiene una función social, una finalidad, una tendencia dirigida al bien de la sociedad",⁽⁴⁷⁾ y a mediados del siglo pasado, Augusto Comte, al desarrollar su doctrina positivista, asigna a la propiedad una función social conforme a la cual el propietario tiene " el deber de formar y administrar --

(46) De Ibarrola, Antonio. Cosas y Sucesiones. 3Ed. Editorial Porrúa, - S.A.. México 1972. P. 244

(47) IBIDEM. P. 247.

los capitales con los cuales cada generación prepara los trabajos de la siguiente".⁽⁴⁸⁾

Por otra parte, Maurice Hauriou, expresa que aún en el más individualista de los derechos, el de propiedad, está oculto el elemento FUNCION. Y va a ser León Duquit quien proponga en forma directa que la propiedad deja de ser un derecho del individuo y se convierte en una función social, como resultado de la socialización de ella.

En opinión de este autor, todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad una cierta función en razón del lugar que en ella ocupa; en esta forma, el que tiene capital debe hacerlo valer aumentando la riqueza general y sólo será protegido si cumple con esta función.⁽⁴⁹⁾

La Iglesia Católica al formular su Doctrina Social, hace eco de estas inquietudes y en 1981 León XIII en su Encíclica RERUM NOVARUM, señala que la propiedad aunque dividida en tierras privadas, sirve a la utilidad común de todos, lo que hace que el hombre deba tenerla por común "de tal manera que proporcione fácilmente parte a los

(48) Los Cambios Constitucionales. Serie G Estudios Doctrinales 18 . Estudio la Evolución del Derecho de Propiedad ante los Actuales Textos Constitucionales Latinoamericanos. Lic. Eduardo Novoa Monreal. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1Ed. México 1977.

(49) Los Cambios Constitucionales. Op. cit. P. 51

otros en sus necesidades" y en 1931 Pio XI manifiesta en - QUADRAGESIMO ANNO, que la propiedad tiene un doble aspecto, el individual y el social, según que ella sirva al interés particular o al bien común.⁽⁵⁰⁾

A raíz de estas declaraciones, se inicia un procedimiento de elaboración de las tesis jurídico sociales de la propiedad dentro del movimiento católico, en el que se presentan como sus mejores exponentes, Mounier, Renard y Verdier, para los que, la propiedad no es una función social sino que tiene una función social, pues aparte de estar al servicio del propietario debe cumplir también con servir al interés común.

Renard postula que todo el problema de la estructura jurídica de la propiedad reside en una búsqueda racional entre el elemento individual y el social. Participa de estas ideas el maestro Antonio de Ibarrola, quien nos explica -- que "El Derecho de propiedad es individual y en el individuo han de afluir sus ventajas como primer sujeto de derecho; pero que tiene una función social que a veces podrá sobreponerse al bien individual, dando lugar a la expropiación forzosa!"

En virtud de una función social, el Estado tiene el derecho, el poder y la autoridad de sacrificar el derecho individual en bien de la sociedad."⁽⁵¹⁾

Ahora bien, analizando el alcance de esta controversia, nos daremos cuenta que la primera tesis hace que se esfume casi el poder del propietario sobre la cosa. En tanto que si consideramos a la propiedad como asignada a cumplir con una función social, estaremos estableciendo una garantía de seguridad jurídica en cuanto a que el propietario sólo podrá ser expropiado para la satisfacción de una causa de interés colectivo y en tal virtud deberá llenar los siguientes requisitos:

- a) La existencia de una necesidad social
- b) Que sólo se pueda satisfacer mediante la apropiación del bien perteneciente al particular.

Estos requerimientos surgen a fin de salvaguardar al Derecho de Propiedad de abusos, como aquéllos de que había sido objeto durante los regímenes monárquicos y totalitarios.

En razón a lo anteriormente manifestado, podemos concluir que la expropiación es un acto de Derecho Público derivado de la autoridad del Estado en ejercicio de su soberanía y_ como representante de los intereses colectivos, que afecta la esfera jurídica de una persona a fin de satisfacer una_ causa de utilidad pública, mediante la entrega de una justa indemnización.

II. SU REGULACION JURIDICA EN OTROS PAISES

El movimiento jurídico constitucional de fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, estuvo influido por tres corrientes básicamente, la evolución del parlamentarismo inglés, el federalismo liberal norteamericano y las ideas de libertad e igualdad de la revolución francesa. Siendo esta última la corriente de mayor influencia, y dentro de los principios que se generalizaron debido a esta manifestación ideológica fue el emitido por la Asamblea Constituyente Francesa en su declaración del 27 de abril de 1789, que afirma que "siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija con toda evidencia y bajo la condición inexcusable de una justa y previa indemnización"⁽⁵²⁾.

Los principios de esta declaración, se fueron incorporando poco a poco a las constituciones de los países de Europa y América que nacían a la vida independiente.

Así fue como el Derecho Público de los países se fue uniformando respecto de la institución jurídica de la expropia---

2) Rodríguez Moro, Nemesio. La expropiación forzosa. Imprenta Provincial de Vizcaya Bilbao 1953. P. 92 - 93

ción, la cual nace como una tendencia de protección al derecho de propiedad contra el absolutismo de los reyes.

Como ejemplo de lo antes señalado, tenemos las disposiciones legales siguientes:

El Artículo 153 de la Constitución Alemana de Weimar señalaba "La propiedad estará protegida por la constitución. - El alcance y límites de este derecho serán definidos por - las leyes. La expropiación forzosa sólo se podrá llevar a efecto por causa de utilidad pública y con arreglo a - - principios legales. Se hará siempre contra una adecuada indemnización, en cuanto no se disponga otra cosa por una ley del Reich." (53)

El Artículo 151 de la Constitución Nacional Socialista de Alemania estipulaba "Todas las propiedades sin excepción - serán inviolables salvo que el interés del Reich o el interés público requieran su ocupación. Tanto el interés -- del Reich como el interés público deberán ser declarados - legalmente y no podrá obligarse a los legítimos propietarios a ceder sus propiedades en todo o en parte, sino me--

(53) Revista "El Economista" Organó del Instituto de Estudios Económicos y Sociales de México. Revista quincenal No. 32 fecha 16 de junio 1940 P. 6

diante una justa indemnización conforme a las Leyes".⁽⁵⁴⁾

La Constitución de Bélgica establece en su Artículo 11 que "Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en los casos y forma establecidos por la Ley, mediante justa y previa indemnización".⁽⁵⁵⁾

En la Constitución de Dinamarca el Artículo 8 previene " La propiedad es inviolable, nadie podrá -- ser obligado a ceder su propiedad a no ser que lo exija la utilidad pública, la expropiación no podrá efectuarse sino a virtud de una Ley y mediante completa indemnización".⁽⁵⁶⁾

El Artículo 6 de la Constitución Finlandesa, ordena que " La expropiación por causa de utilidad pública previa indemnización suficiente, será reglamentada por una Ley".⁽⁵⁷⁾

(54) IBIDEM P. 6

(55) IBIDEM P. 6

(56) IBIDEM P. 7

(57) IBIDEM P. 7

La Constitución Griega en su Artículo 16 prescribe que -
"Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa_
de utilidad pública, debidamente demostrada en los casos
y condiciones previstos por la Ley y nunca sin previa in
demnización".⁽⁵⁸⁾

En Holanda el Artículo 152 de su Carta Magna señala que_
"Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por previa
declaración de la Ley que la utilidad pública exige la -
expropiación, y mediante indemnización previamente entre
gada o garantizada, una y otra conforme a las prescrip--
ciones de la Ley".⁽⁵⁹⁾

En Italia la Constitución proclama en su Artículo 29 - -
que "Todas las propiedades sin ninguna excepción serán -
inviolables. No obstante, cuando lo exija el interés -
público, legalmente demostrado, no podrá obligarse al --
titular a cederlas, en todo o en parte sino mediante --
justa indemnización conforme a las Leyes".⁽⁶⁰⁾

(58) IBIDEM P. 7

(59) IBIDEM P. 8

(60) IBIDEM P. 8

Ahora bien, a continuación me permito señalar en forma únicamente ejemplificante la aplicación de la expropiación en las Leyes Reglamentarias de algunos países, precisando aclarar que ésta no sigue criterio alguno para su selección, salvo la limitación propia del autor de este trabajo, y más aún sólo contiene los elementos más característicos y generales de dicha institución.

Daré inicio por hacer mención de la expropiación como se regula en el Derecho de los Estados Unidos de América, con base a los principios generales que contiene la enmienda 5 de la Constitución de dicho país, intitulada -- "Derechos de las personas"⁽⁶¹⁾ regulación que se lleva a cabo, dentro del más puro pensamiento liberal.

- 1) El Derecho de Dominio eminente es una consecuencia de la soberanía.
- 2) Toda propiedad de dominio eminente subyace en todos esos derechos de propiedad.
- 3) La Legislatura puede determinar que propiedad privada es necesaria para fines públicos.
- 4) La justa compensación por la propiedad tomada, es meramente, una limitación al uso del poder del gobierno, derivado del derecho de dominio eminente. Y ella

(61) Constitución de los Estados Unidos de América, anotada con la Jurisprudencia. Versión Castellana de la Edición oficial actualizada con recientes casos de Jurisprudencia. Tomo II Editorial Guillermo Kraft LTDA. Buenos Aires 1949.

contiene un reconocimiento implícito de ese derecho.

- 5) La cuestión de la compensación es de carácter judicial.
- 6) La compensación para ser pagada debe estar determinada por un Tribunal adecuado, capaz de estimar el valor de la propiedad.
- 7) La justa compensación ha de ser medida por la pérdida ocasionada al propietario por la apropiación. Y este tiene derecho a recibir el valor de aquello que ha sido privado.
- 8) El valor de la propiedad puede ser mayor o menor que su costo, y el valor de plaza de la propiedad es la justa compensación.
- 9) El valor de la propiedad para el gobierno a fines de su uso particular, no constituye un criterio.
- 10) La estimación de la justa compensación puede ser hecha por un jurado, el congreso, por comisionados nombrados por el Tribunal o el Ejecutivo o por una comisión investigadora consistente en más o menos hombres que un jurado ordinario.

Ahora bien a continuación señalaré la regulación a la expropiación en el Derecho Italiano, tomando como base los ordenamientos contenidos en la Ley 865 de fecha 22 de octubre de 1971, la cual en su título II intitulado "Normas sobre expropiación por utilidad pública", marca el

procedimiento y requisitos que se deben satisfacer para que dé lugar a que se lleve a cabo, la expropiación, en materia urbanística.⁽⁶²⁾

A fin de encuadrar el contenido de esta institución, es de señalarse que el problema urbanístico en Italia se desarrolla coincidentemente con el inicio del Estado Nacional, y para regular los problemas urbanísticos se utilizan dos medios: el Reglamento de Construcciones y la Expropiación.

El primer reglamento, se emite el 8 de junio de 1865 y establece la posibilidad de llevar a cabo por parte del Estado, planos reguladores y de ensanche; conforme a este reglamento, los particulares tenían la obligación de observarlo y no podían construir en oposición a sus normas. Esta estipulación implica una limitación al ejercicio de la propiedad, limitación que llegó a ser privación del derecho de propiedad, y sin que el particular tuviese un mínimo de garantías procesales para su defensa.

(62) Spantigati, Federico. Manual de Derecho Urbanístico. Trad. Diorki Ed. Montecorvo Madrid 1973.

Esta característica es de interesante relieve, toda vez que se da en la época en que el derecho de propiedad -- era absoluto y constituía el eje social y jurídico de -- todo ordenamiento.

En tal virtud, el 25 de junio de 1865 se emite una Ley_ de Expropiación, que prevee la utilización de esta ins- titución para el cumplimiento del plan regulador y el - plan de ensanche urbano, y la ley que analizaremos aún_ conserva esta yuxtaposición: Para que se pueda llevar_ a cabo una expropiación, primeramente debe existir un - plan regulador o un plan de ensanche y segundo, para el cumplimiento de dichos planes, el último camino es el - de llevar a cabo la expropiación.

De tal manera, el Artículo 9 de la Ley 865 de fecha 22_ de octubre de 1971, señala que las disposiciones conte- nidas en ella, se aplicarán a las expropiaciones que -- tenga por objeto:

- a) La adquisición de inmuebles dentro de las zonas de - expansión del casco urbano y de las áreas edifica--- bles y aquéllas otras en que existan construcciones_ provisionales que estén en contradicción con el des- tino de la zona.

- b) La adquisición de las áreas comprendidas en los planes de parcelación y modificaciones sucesivas.
- c) La realización de obras de urbanización primaria y secundaria, incluidos los parques y obras públicas.
- d) El saneamiento, incluso la conservación de los centros urbanos.
- e) La reconstrucción de edificios o barrios afectados por calamidades naturales.
- f) La adquisición de áreas incluidas en zonas de expansión y la adquisición de los terrenos necesarios para el establecimiento de parques nacionales.

Por otra parte, el Artículo 10 manifiesta quienes son -- los sujetos que en materia urbanística están posibilitados para iniciar el procedimiento expropiatorio, y para tal efecto enuncia a los organismos públicos, a las entidades y a las demás personas físicas o morales que estén legitimados para llevar a cabo el cumplimiento del plan regulador o del plan de ensanche.

Asimismo, este Artículo, en concatenación con los Artículos subsiguientes hasta el 21, exponen de manera pormeno

rizada el procedimiento que se debe cumplir para que la expropiación se decrete en forma; y, en síntesis ese -- procedimiento es el siguiente:

- 1) El sujeto legitimado para promover el procedimiento expropiatorio deposita la solicitud, en la Secretaría del Consejo Municipal en cuyo término radiquen los inmuebles a expropiar, a la cual se acompaña -- una memoria explicativa de la obra o intervención a ejecutar, los mapas catastrales y la relación de -- los propietarios inscritos en los registros catas--trales.
- 2) El alcalde notifica dentro de un término de 10 días a partir de la solicitud a los titulares de los bienes objeto de expropiación y al público en general, el depósito de los documentos antes citados, mediante edicto que se fijará en el consejo municipal y - se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia.
- 3) Hecha la notificación, dentro de un plazo de 15 --- días, los expropiados pueden presentar por escrito_ las observaciones que consideren pertinentes, y estas son remitidas al presidente de la junta regio--nal.
- 4) Recibida la documentación por el presidente de la - junta regional en un plazo de 30 días, mediante de-

creto que es definitivo se declara la utilidad pública, así como la vigencia e imposibilidad de aplazamiento de las obras, y se indica la cuantía de la indemnización por la expropiación, que corresponde provisionalmente a los afectados.

El decreto se publica en el boletín oficial de la provincia y de la región y la cuantía de la indemnización se les notifica por el presidente de la Junta Regional a los afectados.

- 5) Los propietarios afectados, podrán convenir en un plazo de 30 días, contados a partir de la notificación del monto de la indemnización con el sujeto que solicitó la expropiación, la cesión voluntaria del inmueble afectado, mediante un precio que no supere en más del 10% la indemnización provisional, y dentro de ese mismo plazo, los propietarios deberán comunicar al presidente de la junta regional y al sujeto expropiante, si aceptan la indemnización provisional, en caso de silencio, se entiende rechazada la indemnización.
- 6) Transcurrido el plazo antes citado, el presidente de la junta ordena, al sujeto expropiante, el pago de las indemnizaciones, a los propietarios afectados que hayan aceptado la indemnización provisional, y el monto de las indemnizaciones provisionales no aceptadas, se concentran en las cajas de depósitos -

y préstamos que maneja el estado.

- 7) Hecho lo anterior se emite el decreto definitivo, el cual es notificado a los propietarios y un extracto del mismo se publica en el boletín oficial de la provincia y es transcrito en el registro de la propie--dad.
- 8) Emitido el decreto definitivo sólo procede:
 - a) Recurso Jurisdiccional, para suspender la ocupación temporal en caso de error grave y evidente en la individualización de los inmuebles o en las personas de los expropiados.
 - b) Recurso administrativo de reclamación, que versará sobre la cuantía de la indemnización.

Finalmente en el procedimiento expropiatorio, que se regula en el Derecho Italiano para fines urbanísticos, - - cuando no se cumpliera el destino del bien expropiado en el tiempo de vigencia del decreto expropiatorio los municipios dentro de los 180 días siguientes al incumplimiento del fin citado, tienen derecho de prelación sobre las áreas afectadas, mediante el pago de la oportuna compensación.

Otra legislación que ofrece aspectos interesantes para nuestro estudio es la vigente en la República Federal -- Alemana, y a este respecto me permito incluir en este -- trabajo, los aspectos más relevantes de la Ley Federal - Alemana de Ordenación Urbanística y los municipios, que -- fue dictada el 26 de junio de 1962.⁽⁶³⁾

Conforme a esta Ley, la expropiación es para obtener - - los siguientes objetivos:

- a) Conseguir la ejecución inmediata o futura del plan de edificación establecido en el municipio, conforme a normas estatutarias y jurídicamente obligatorias.
- b) Como caso de excepción, a la regla antes citada, establece que también será posible extender los límites de la expropiación, a los casos en que cuando -- aún no existiendo el plan de edificación, los terrenos en que se hayan efectuado construcciones, en un -- sentido de unidad fuera del casco urbano, se hayan -- establecido a manera de colonia satélite.
- c) De acuerdo con los propios fines y objetivos de esta Ley, la expropiación sirve para la ejecución del planeamiento urbano.

(63) Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municipios. 26 de junio 1462 Trad. Joaquin Hernández Orozco. Instituto de - Estudios de Administración Local. Madrid 1973 P. 187-216

Ahora bien, la Ley en cuestión en su parágrafo 87 párrafo I señala los siguientes requisitos de admisibilidad de la expropiación:

- 1) Que la expropiación sea exigida por consideraciones - de utilidad pública.

Sobre este aspecto, la Ley recalca que por mucho que se - especifiquen los objetivos y previsiones del plan, tras - haber tenido en cuenta los intereses públicos y privados - concurrentes y la debida consideración de las necesidades de la población, una expropiación será ilícita, cuando -- sus fines se puedan alcanzar por otro procedimiento.

Con concordancia con este ordenamiento, el parágrafo 85 - párrafo I, número 1 establece, que por lo tanto la expropiación sólo se hace posible, cuando hubieren fracasado - todas las demás posibilidades de que se dispusiera, para - dar cumplimiento al plan de edificación.

Asimismo, condiciona a que el proyecto en cuestión no se - pueda ejecutar en otros terrenos, que puedan ser adquiridos por un medio de derecho privado, por el solicitante -

de la expropiación. (párrafo 87 párrafo 2 número 1, inciso 2).

Ahora bien, quién puede solicitar la expropiación; a este respecto menciona que puede ser toda persona física o moral, de derecho público o privado.

La expropiación conforme a esta Ley, se puede efectuar en favor de quien pudiendo y queriendo dar cumplimiento a los fines del plan de edificación, tenga intención de edificar o utilizar la finca expropiada en consecuencia con el destino previsto para la misma, siempre y cuando la misma no sea propiedad o esté en posesión de una institución pública o de carácter social que realice actividades culturales o religiosas.

La expropiación puede recaer sobre fincas o partes de ellas, mas su alcance real va más allá, ya que analógicamente comprende todos los derechos susceptibles de apropiación.

Ahora bien, la indemnización podrá consistir en la asignación de otro bien inmueble, para lo cual se requiere el consentimiento del afectado y en caso de que no exista se fijará el valor de la indemnización con base al avalúo -- que practique la comisión provincial, y es obligación del municipio entregar la indemnización dentro de los 5 meses siguientes a la notificación de desalojo.

Para el caso de los poseedores derivados, la indemnización consistirá en poner a su disposición una vivienda -- adecuada y se les otorgará un plazo mínimo de seis meses para el desalojo del inmueble afectado.

Otra legislación que es de suma importancia para nuestro estudio, es la Española, en virtud de que se trata de una de las más prolijas en materia de urbanismo, y a guisa de ejemplo señalaré que entre otras Leyes en que regula precedentes de expropiación, en materia de urbanización cuenta con las siguientes:

Ley de expropiación forzosa de 10 de enero de 1879

Ley Municipal de 31 de octubre de 1935

Ley sobre ensanches de Madrid y Barcelona de 22 de septiembre de 1882.

Ley de Expropiación por motivos de colonización de 17 de febrero de 1925.

Ley de Expropiación para casas baratas de 10 de -- octubre de 1924.

Ley de Expropiación para obras municipales de 31 - de octubre de 1935.

Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956. Modificada por real decreto - 1346 de 9 de abril de 1976.

De esta abundante legislación destacaré los aspectos más sobresalientes, y el principio general lo asienta el Artículo 10 de la Constitución de 1876, el cual se encuentra inspirado en la doctrina liberal francesa, principio que a su vez reproduce el Artículo 349 del Código Civil Español que a la letra dice "Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública siempre previa la correspondiente indemnización. Si no procediere este requisito, los jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán la posesión al expropiado".⁽⁶⁴⁾

Considero de importancia, iniciar esta parte con los - - principios básicos que en materia de expropiación, fincó la Ley de Expropiación Forzoza de 10 de enero de 1979 y_ que son los siguientes:

- a) Quién puede expropiar; el artículo 2 señala que podrá ser el estado, las provincias y los pueblos, por su propia cuenta o mediante compañías o empresas particulares debidamente autorizadas, es decir quien re presente al estado.
- b) A quién se puede expropiar; de los artículos 5, 7 y 8, se desprende que podrán ser expropiadas las personas que con referencia al registro de la propiedad o al padrón de riquezas aparezcan como dueños o tengan inscrita la posesión.
- c) Requisitos de la expropiación, los determina el artículo 1 y son: I) Declaración de utilidad pública; II) Declaración de que su ejecución exige indispensablemente el todo o parte del inmueble que se pretende expropiar; III) Justiprecio de lo que se haya de ceder o enajenar; IV) Pago del precio que representa la indemnización de lo que forzosamente se enajena o cede.

Para finalizar los aspectos primordiales de esta Ley, señalaré que el artículo 4 faculta al expropiado, para re-

cobrar la posesión, cuando la privacía se haya efectuado - sin haber satisfecho los requisitos antes citados. Y que el capítulo Quinto cita el siguiente efecto: La expropiación incluye todos los gravámenes y servidumbres que afecten directamente el derecho de propiedad, de modo que -- hecha la expropiación de la finca no pueden revivir por -- ningún concepto.

Tomando el fundamento de estos principios generales se emite el 12 de mayo de 1956 la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana reformada por real decreto 1346 de 1976 y de la cual a continuación me permito marcar los aspectos más fundamentales de la expropiación que rige en materia urbanística.⁽⁶⁵⁾

El objeto de esta ley es la ordenación urbanística en todo el territorio nacional español, y la actividad urbanística se regulará mediante los siguientes instrumentos: a) Plan Nacional de Ordenación, b) Plan Director Territorial de -- coordinación, Planes Generales Municipales, cuyos fines serán obtener, que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad, y --

asegurar el uso racional del suelo, tomando en cuenta el mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población.

La aprobación de los planes de ordenación, implica la declaración de utilidad pública, toda vez que en estos se deberá comprender la ocupación de los inmuebles y la ejecución de - las obras necesarias para el cumplimiento de los fines pre-vistos.

Los terrenos que se expropian deberán ser destinados al fin específico, el procedimiento expropiatorio lo regulan los artículos 134 a 146 del ordenamiento en cuestión y contiene -- las siguientes fases.

El sistema de expropiación se aplicará en forma de polígonos o de unidades de actuación completos y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos en los mismos. También podrá - aplicarse para la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística o de alguno de sus elementos.

En ambos casos, se deberá formular una relación de propietarios con descripción de los bienes o derechos afectados, con arreglo a lo dispuesto a la Ley de Expropiación Forzosa, la cual deberá ser aprobada por el organismo expropiante, previa la apertura de un período de información pública por el plazo de 15 días.

El expropiante podrá optar entre seguir la expropiación -- individualmente para cada finca, o aplicar el procedimiento de tasación conjunta con arreglo a lo siguiente:

- I.- El proyecto de expropiación será expuesto al público por término de un mes, para que los interesados puedan formular observaciones y reclamación concerniente a la titularidad o valoración de sus respectivos derechos.

- II.- Informadas estas a la expropiante, se enviará el expediente a la comisión provincial de urbanismo para su resolución.

III.- Elaborada la resolución será notificada individualmente a los titulares de bienes y derechos afectados. Si dentro de los 20 días siguientes manifiestan por escrito su disconformidad con la valoración establecida por la Comisión Provincial de Urbanismo, se enviará el expediente al jurado provincial de expropiación forzosa, para la fijación del justiprecio conforme a los criterios de valoración establecidos en la Ley.

En caso de silencio por parte del afectado, se considerará aceptada la valoración.

IV.- La resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo, implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes o derechos afectados y el pago o depósito del importe de la valoración establecida por la misma; traerá como consecuencia que la expropiación produzca todos sus efectos.

V.- Tramitado el procedimiento expropiatorio, la propiedad se entiende libre de cargos, y el costo de las expropiaciones podrá ser repercutido sobre los propietarios que resulten especialmente beneficiados por la actuación urbanística.

Con esta última parte, considero que es conveniente finalizar este inciso que es de carácter meramente informativo, para dar inicio al de exportación en nuestro sistema legal, para que de la confrontación del mismo, con los ya citados, podamos al finalizar nuestro trabajo, emitir conclusiones mas fundamentadas.

III) LA EXPROPIACION EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

En el Derecho Mexicano, la expropiación tiene su fundamento en el Artículo 27 de nuestra Carta Magna, en el párrafo II, que establece "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."⁽⁶⁶⁾ Asimismo, nuestra constitución distingue dos ámbitos de aplicación, el de la Ley de Expropiación Federal y de las Leyes de Expropiación de las Entidades Federativas; el Artículo 27 en el párrafo VII fracción Sexta de la Constitución, señala: "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas Leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas estatales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él, de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base..."⁽⁶⁷⁾

(66) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. P. 21

(67) IBIDEM P. 28

De la lectura de estos dos preceptos, se desprende la existencia de dos elementos esenciales para la expropiación, -- el primero es la necesidad de satisfacer una causa de utilidad pública y la segunda la de cubrir una justa y necesaria indemnización.

Por lo que se refiere al primer elemento, es decir las causas de utilidad pública, el derecho positivo mexicano, las enumera en forma dispersa, tanto en la Constitución Política como en las Leyes reglamentarias y en las Leyes de las entidades federativas; sobre este particular, presentaré -- una somera enumeración de las más importantes causas de -- utilidad pública que prevee nuestra legislación: En primer lugar, la Constitución Política en su Artículo 27 párrafo -- Segundo previene que:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer -- una distribución equitativa de la riqueza pública y para -- cuidar de su conservación; lograr el desarrollo equilibrado del País y del mejoramiento de las condiciones de vida de --

la población rural y urbana.

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre a la pequeña propiedad agrícola en explotación".⁽⁶⁸⁾

(68) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. P. 21

Y en su fracción X párrafo Primero, ordena que:

"Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por -- imposibilidad de identificarlos o, porque legalmente hu-- bieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesida-- des de su población, sin que en ningún caso deje de conce-- derles la extensión que necesiten, y al efecto se expro-- piarán, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que - bastó a ese bien, tomándolo del que se encuentra inmedia-- to a los pueblos interesados"⁽⁶⁹⁾

Y por otra parte señala en su fracción XVII que:

El Congreso de la Unión, y las Legislaturas de los Esta-- dos, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán Leyes - para fijar la extensión masiva de la propiedad rural, y - para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, - de acuerdo con las siguientes bases:

(69) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op cit.
P. 31

- a)
- b)
- c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se -
llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la
expropiación.
- d)
- e)
- f)
- g)

Ahora bien, dentro de las Leyes reglamentarias encontramos como fundamentales las siguientes: Ley de expropiación, - (federal) de fecha 23 de noviembre de 1936, publicada en - el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre_ de 1936, Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de_ 1971. La Ley de Expropiación en su Artículo 1° señala -- que: "Se consideran causas de utilidad pública:

1. El establecimiento, explotación o conservación de un -
servicio público;

- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objeto de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.

- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.

- VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.

- VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

- VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada - o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.

- IX. La creación, fomento o conservación de una empresa - para beneficio de la colectividad.

- X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

- XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

XII. Los demás casos previstos por Leyes especiales.⁽⁷⁰⁾

Así también, la Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 112 ordena lo siguiente:

"Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causa de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, -- construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferro

(70) Ley de Expropiación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1949.

carriles, campos de aterrizaje y demás obras que fa
ciliten el transporte.

III. El establecimiento de campos de demostración y de -
educación vocacional, de producción de semillas, --
postas zootécnicas, y en general, servicios del es-
tado para la producción.

IV. Las superficies necesarias para la construcción de_
obras sujetas a la ley de vías generales de comuni-
cación y líneas para conducción de energía eléctri-
ca.

V. La creación, fomento y conservación de una empresa_
de indudable beneficio para la colectividad.

La creación o mejoramiento de centros de población_
o de sus fuentes propias de vida.

VII. La explotación de elementos naturales pertenecien-

tes a la nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello.

VIII. La superficie necesaria para la construcción de -- obras hidráulicas, caminos de servicio y otros si-
-- milares que realice la Secretaría de Recursos --
Hidráulicos; y

IX. Las demás previstas por las Leyes especiales.⁽⁷¹⁾

Asimismo, la expropiación puede ejecutarse conforme al Artículo 115 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sobre las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal siempre que sea para la utilización siguiente:

" I. Para usos domésticos y servicios públicos

(71) Ley Federal de Reforma Agraria. 9Ed. Editorial Porrúa, S.A. - México 1974 P.P. 50 - 51

- II. Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transportes y vías generales de comunicación; y

- III. Para usos industriales distintos de la producción motriz "⁽⁷²⁾

Con independencia de las causas de utilidad pública que señalen los ordenamientos citados, encontramos diferentes causas de utilidad pública en otras Leyes Reglamentarias y en otros ordenamientos legales tales como en la Ley de Propiedad Industrial, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley de Asentamientos Humanos y el Código Civil, etc. .

Ahora bien, cuáles son las disposiciones aplicables en cuanto al pago de la indemnización; al respecto, la Ley de Expropiación, en concordancia con el Artículo 27 Constitucional, ordena en su Artículo 10 que "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadores, ya sea que este valor haya sido

manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones. Con esta base, el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros - ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado - en las oficinas rentísticas.⁽⁷³⁾

El Artículo 18 señala que el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos si se trata de ocupación temporal y en los casos de limitación de dominio.

Y el Artículo 19 ordena quien debe de cubrir la indemnización para lo cual plantea dos hipótesis:

a) Cuando el bien ingresa al patrimonio del Estado, el im-

(73) Ley de Expropiación. Op. cit.

porte de la indemnización será cubierto por el Estado.

- b) Si la cosa expropiada ingresa al patrimonio de un particular, será éste quien deba cubrir el importe de la indemnización.

¿Quién fija el monto y la forma de pago de la indemnización?

Sobre este particular, el Artículo 20 de la Ley de Expropiación, marca los lineamientos a seguir y ordena que la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá de pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de 10 años.

Por otra parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, por considerar al ejido como una unidad de producción, conformada por diversos patrimonios familiares, marca pauta diferente para

la forma y plazo en que deberá llevarse a cabo, el pago de la indemnización, a fin de cuidar que no se pierda y deje -- sin fuentes de trabajo a los participantes del patrimonio familiar, de tal forma el Artículo 122 de dicho ordenamiento, señala que si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario, la indemnización se deberá sujetar a las siguientes reglas:

1) Si la expropiación es para: El establecimiento, explotación y conservación de un servicio público; la apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte; el establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de servicios, postas zootécnicas y en general, servicios del Estado para la producción, para la construcción de obras sujetas a la Ley de vías generales de comunicación y líneas para conducción eléctrica; la creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad, la explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetas al régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios -- para ello, para la construcción de obras hidráulicas, cami--

nos de servicios y otros similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

En este caso, el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, sin embargo, si dos terceras partes de los ejidatarios afectados decidieran en asamblea general convocada al efecto, no adquirir tierras sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea formulará un plan de inversiones que se someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización.

2) Si se trata de expropiación para la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, la indemnización consistirá en entregar a los miembros del ejido, dos lotes tipo urbanizado y el equivalente a dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas y el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento, en el

entendido de que la indemnización en efectivo se deberá -
destinar a los fines señalados en el inciso que antecede.

Ahora bien, si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotaban colectivamente o de uso común, la indemnización se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido, o para inversiones productivas directas, dentro del programa de desarrollo agropecuario -- que formule la asamblea general y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si la superficie comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido.

Y cuando la expropiación se realice para la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes pro--

pías de vida, la indemnización consistirá en la entrega a cada uno de los miembros afectados, de dos lotes tipo urbanizado, el equivalente a dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas y el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento, y la cantidad en efectivo que se dé a cada ejidatario se deberá destinar a los fines que se mencionan en el párrafo anterior.

Por otra parte y para finalizar, partiendo de la consideración que la expropiación es una manifestación de soberanía del Estado que exige la entrega de un bien para satisfacer una causa de utilidad pública, se producen diversos efectos, y en primer lugar tenemos, que la validez de la adquisición del expropiante no está condicionada por la existencia del Derecho de propiedad en el expropiado, ya que aunque resulte que quien se hallaba inscrito en el Registro Público de la Propiedad, no era el verdadero propietario, la traslación a favor del expropiante queda consumada.

Como fundamento a lo anterior, tenemos lo prescrito en el Artículo 27 Constitucional al señalar "Que la propiedad

de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites - del territorio Nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada" (74)

A contrario sensu se desprende que la Nación tiene asimismo la facultad de disponer de la propiedad privada en cualquier tiempo, siempre y cuando satisfaga y cumpla los requisitos de autolimitación que así misma la Nación se ha impuesto.

En tal virtud, se deducen las consecuencias siguientes:

- 1) Se extinguen todos los derechos reales o personales que recaigan, afecten o graven la cosa expropiada.
- 2) El expropiado sólo tiene una acción personal para exigir la indemnización.

(74) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cp. cit. - P. 20

La Ley de expropiación, en congruencia con la Constitución señala en su Artículo 10 que "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas" (75)

Asimismo, señala en su Artículo 9 que si los bienes que -- han originado el procedimiento expropiatorio no han sido -- destinados al fin para el cual fueron expropiados, en un -- término de 5 años, el propietario afectado podrá reclamar -- la reversión del bien afectado.

(75) Ley de Expropiación. Op. cit.

Esta figura que se ha reconocido como recurso de reversión, es un efecto de la autolimitación que así misma la Nación - se ha impuesto para el cumplimiento de sus disposiciones, - ya que dota al Gobierno de una garantía de seguridad jurídica, que se podrá hacer valer, para el caso de que no se - cumpliera el mandato constitucional, por no existir la causa de utilidad pública, que dió origen al procedimiento expropiatorio.

Principios sustentados por la Suprema Corte de Justicia:

1. El Estado debe expropiar con el propósito de llevar - - una función social.
2. Para llevarse a cabo la expropiación deben satisfacerse dos requisitos:
 - a) Que la utilidad pública lo exija.
 - b) Que medie indemnización.

3. El que la expropiación se lleve a cabo sin los requisitos establecidos en la ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías.
4. El interés general radica en el beneficio que la colectividad reciba a través del decreto expropiatorio.
5. Solamente hay provecho común cuando es la colectividad quien substituye a propietario en el goce de la cosa expropiada.
6. No existe provecho común cuando la expropiación beneficia exclusivamente a un particular.
7. La indemnización es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ello.

8. Sólo cuando se trate de una expropiación cuyo propósito sea llenar una función social de urgente realización, y las condiciones no permitan el pago inmediato de la indemnización, puede ordenarse que éste se realice dentro de las posibilidades del erario.

9. La expropiación, debe provenir de autoridad con suficiente competencia Constitucional.

10. En materia de expropiación no rige la garantía de audiencia.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tesis 385.- . EXPROPIACION.- Para que la propiedad privada pueda expropiarse se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie in

demnización. El Artículo 27 Constitucional, al decretar - que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de uti lidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las Leyes que ordenen la expropiación - en otra forma, importan una violación de garantías.

Quinta época

- Tomo III Pág. 1180.- Olazcoaga Vda. de Barbosa Francisca.
Tomo VI Pág. 78.- Vargas Vda. de Flores Enriqueta.
Tomo VII Pág. 696.- Colín Enedino.
Tomo VIII Pág. 508.- Pastor Moncada Vda. de Blanco Teodora
Tomo IX Pág. 672.- Caso Vda. de Rivero Ramona.⁽⁷⁶⁾

" 394.- Expropiación por causa de utilidad pública.- Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de -- garantías.

Quinta época

- Tomo VII Pág. 696.- Colín Enedino.
Tomo XX Pág. 1229.- Cruz Lorenzo y Coagraviados.
Tomo XLIV Pág. 2020.- Bravo Izquierdo Donato.
Tomo XLV Pág. 263.- Pierce Gil Co. S.A.
Tomo XLV Pág. 5212.- Martín Elías".⁽⁷⁷⁾

(76) Jurisprudencia.- Poder Judicial de la Federación. Tesis ejecutoriadas - 1917 - 1975, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera - Parte. Segunda Sala. Ediciones Mayo. México 1975.

(77) IBIDEM P. 651.

" Tesis 386.- EXPROPIACION.- De acuerdo con un plano de estudios resuelto por técnico, o a través del dictamen -- que emitan, pondrán de manifiesto las razones de conveniencia o necesidad que haya para llevar a cabo ciertos trabajos ya sea en toda la población, o en una zona determinada, de tal modo que se aprecie, sin género de duda, - la razón de expropiar concretamente determinados bienes; pero si ésto no sucede así, puede dudarse de la bondad -- del fin expropiatorio que se dice perseguir, y en esta si tuación, lo prudente y jurídico es detener la ejecución - del decreto o acuerdo que tal cosa ordena, mientras se fa lla el negocio principal, sin que esto pueda significar - que se afecte el interés general o se contravengan disposiciones de orden público, porque también está fuera de - duda que el interés general también radica en el beneficio que la colectividad reciba a través del decreto expro piatorio, . . .

Quinta época

Tomo LXXI Pág. 698.- Medina Osalde Claudio.

Tomo LXXI Pág. 7195.- Sommer de Bandy Carlota.

Tomo LXXI Pág. 7195.- García José.

Tomo LXXI Pág. 7195.- Reynald Rivadeneyra Alicia.

Tomo LXXI Pág. 7195.- Aguilar Peraza Luis Alfonso.⁽⁷⁸⁾

"Tesis 546.- UTILIDAD PUBLICA.- (EXPROPIACION) - - Solamente la hay cuando en provecho común se substituye la colectividad, llamese Municipio, Estado ó Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular.

Tomo II Pág. 440.- Montes Avelino

Tomo II Pág. 440.- Molina Augusto

Tomo II Pág. 440.- Mendoza Joaquín

Tomo II Pág. 440.- Rosado Eufrasio

Tomo II Pág. 440.- Rodríguez Ferrer José⁽⁷⁹⁾

"Tesis 390.- EXPROPIACION, INDEMNIZACION, EN CASO DE.- Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la Ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías.

(79) IBIDEM P. 904

Quinta época

Tomo XLIX	Pág.	1804	"Casa del Casino Cordobes"
Tomo L	Pág.	553	Llaguno Vda. de Ibargüengoitia Paz.
Tomo LIII	Pág.	154	Terrazas Pedro C.
Tomo LIII	Pág.	247	Santibañez Rafael
Tomo LVI	Pág.	1166	"Haas Hnos, y Cia." ⁽⁸⁰⁾

"Tesis 387.- EXPROPIACION.- CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION - PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE.- Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en -- los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho_ pago dentro de las posibilidades del Erario.

Quinta época

Tomo XLIX	Pág.	1804	"Casa del Casino Cordobes"
Tomo LIII	Pág.	247	Santibañez Rafael
Tomo LIII	Pág.	875	Cora Campos Luis
Tomo LVII	Pág.	2287	González Jacinto
Tomo LXII	Pág.	3021	Cia. Mexicana de Petróleo "El Aguila, _ S.A." ⁽⁸¹⁾

(80) IBIDEM P. 648

(81) IBIDEM P. 641 - 642

"Tesis 545.- UTILIDAD PUBLICA.- AUTORIDAD COMPETENTE.- No basta que exista un motivo de utilidad pública, para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas -- con el fin de realizarla, sino que es preciso además para que los actos de los organismos públicos sean legales, -- que procedan de autoridad con la suficiente competencia - Constitucional para el caso.

Quinta época.

- Tomo XC Pág. 321 Ortega Pérez Isidro
- Tomo XC Pág. 3093 Santos Correa Lilia
- Tomo XC Pág. 3093 Morales Derew Carlota
- Tomo XC Pág. 3093 Procel Esquivas Filiberto
- Tomo XC Pág. 3093 Torruco Correa Lilia⁽⁸²⁾

"Tesis 391.- EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE .- En materia de expropiación, no -- rige la garantía de previa audiencia consagrada en el Artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el Artículo 27 de la misma carta fundamental.

Quinta época

- Tomo LXII Pág. 3021 Cia. Mexicana de Petróleo " El - -
Aguila, S.A."

Tomo LXIII	Pág. 4022	Domínguez Vda. de Novoa Gertrudis
Tomo LXIV	Pág. 3659	Regil y Peon Alvaro de
Tomo LXV	Pág. 3925	Rosas Crispina
Tomo LXXIV	Pág. 840	Cortés Alonso Leopoldo." (83)

"Tesis 393.- EXPROPIACION PARA URBANIZAR.- Al expropiarse, en los casos de la Ley, un terreno para fundar una -- colonia urbana, no puede decirse que se beneficiarán únicamente los particulares, sino también el Estado y el Municipio a que pertenezca la colonia que se funda. Circunstancia por la cual queda establecido el concepto de utilidad pública.

Quinta época

Tomo XXXIII	Pág. 2942	Díaz Barriga Miguel
Tomo XXXVII	Pág. 1957	García Llorente Dionisio
Tomo XLIV	Pág. 3237	Terán Eloisa y Coaga.
Tomo XLV	Pág. 4797	Escandón de Escandón Guadalupe
Tomo XLVI	Pág. 1314	Cía. de Tabacos de San Andrés, - S.A. LTD." (84)

(83) IBIDEM P. 649 - 650

(84) IBIDEM P. 650 - 651

C A P I T U L O I I I

EL FENOMENO URBANISTICO EN EL DERECHO

I) SU EVOLUCION COMO FENOMENO SOCIAL

Antes de iniciar la exposición de este capítulo, he considerado de importancia especificar, la significación del -- concepto urbanismo.

Esta palabra ha tenido en forma general dos acepciones; la primera se ha utilizado para designar el arte o ciencia de trazar ciudades, en tanto que la segunda, se usa para designar al fenómeno demográfico de la concentración urbana, es decir, el fenómeno del establecimiento de las ciuda---
des.⁽⁸⁵⁾

Existe al respecto una definición clásica de lo que se considera que es urbanismo y es la que señala que es el esta-

(85) Becker Carlos E.. Arquitectura y Urbanismo. Enciclopedia Prácti-
ca Jackson. tomo II Buenos Aires 1953. p. 122

do general de las condiciones y de las manifestaciones de la existencia y del desarrollo de las ciudades.⁽⁸⁶⁾

Para entender el objeto del estudio del urbanismo, es necesario no olvidar que las ciudades son producto de las necesidades del hombre, son objetos de uso, y que la verdadera finalidad de esta ciencia es la de buscar establecer una relación más armónica entre la naturaleza y el hombre.⁽⁸⁷⁾

El crecimiento de las ciudades constituye quizá el principal problema de la civilización, este crecimiento está de terminado por el fenómeno urbanístico, tendencia de los hombres a concentrarse en ciudades, el cual plantea serios problemas a resolver a fin de armonizar y encontrar la convivencia de grandes masas humanas.

Iniciando el estudio de este capítulo, podemos señalar que el hombre es un ser sociable, y desde su origen ha

(86) Martindale, Don. Comunidad, carácter y civilización. Editorial Paidós.

(87) Lefebvre, Henri. El Derecho a la Ciudad. Trad. J. González Pueyo. 4Ed. Ediciones Península, Barcelona 1978. P. 154.

buscado el contacto con sus semejantes, a fin de asegurar su autoconservación; asimismo, ha sido impulsado por las necesidades a hacer uso de su capacidad imaginativa, actividad que lo ha llevado a transformar el medio ambiente que habita, de tal forma descubrió el fuego, la rueda, la agricultura, factores que influyen para que el hombre se convierta de nómada a sedentario, y de inicio al fenómeno del establecimiento de grupos humanos y posteriormente la aparición de ciudades.

Gordon Childe, antropólogo australiano, afirma que hace veinticinco mil millones de años, antes de nuestra era, ya existían construcciones de viviendas agrupadas, que podían ser calificadas como ciudades, pero sin tomar en cuenta este dato, sí se puede asegurar que el hombre comenzó a vivir en ciudades hace cinco mil años, y para que ocurriera este fenómeno, se debieron conjugar dos elementos; el primero la unión de un grupo de personas, cuyas energías estuvieran totalmente encaminadas a la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria, y segundo, la existencia de un tipo de organización social que permitiese la coordinación de los factores de trabajo, misma que en la antigüedad se presentó con base a un estamento de carácter religioso.⁽⁸⁸⁾

(88) Manuel trejo, Luis. El Problema de la Vivienda en México. 1Ed. Fondo de Cultura Económica, Archivo del Fondo No. 15, México 1974. P. 10

Sobre el primer elemento, varias han sido las teorías para fundamentar la unión de los grupos humanos, teniendo como -- principales, las tesis contractualistas de Juan Rousseau, -- Jhon Locke y Thomas Hobbs., las tesis organicistas encabezadas por Spencer, la tesis naturalista de Aristóteles y la -- tesis positivista de Augusto Comte. Independientemente de las causas que señalan estos autores para que se de la unión de los grupos humanos, lo evidente es que este evoluciona a partir de la unión de dos seres, y en lo que va de su desarrollo, podemos distinguir 3 formas de agrupamiento.

La primera de ellas la encontraremos en la denominada sociedad primitiva o comunismo primitivo, en la cual la composición del grupo humano se caracteriza por ser un grupo pequeño de personas cuyas energías están absorvidas por la búsqueda del alimento y su exedente alimenticio es poco o inexistente; su principal actividad se concreta a la caza y a la recolección de frutas silvestres, su vida es errante, es decir nómada y por tal razón no se da la existencia de las ciudades.⁽⁸⁹⁾

La segunda forma de agrupamiento para efectos de este capítu

(89) Bosh Gimpera, Pedro. El Hombre Primitivo y su Cultura. (Biblioteca Enciclopédica Popular) Tomo 45 Secretaría de Educación Pública, México 1945. P.P. 17 - 27

lo, lo denominaremos de la sociedad pre-industrial, ya que -- dentro de ésta, las actividades principales son la agricultura y la domesticación de animales, actividades derivadas del descubrimiento del fuego y la agricultura, en consecuencia -- dentro de su producción ya existen exedentes alimenticios. - A partir de estas actividades, el hombre se congrega en aldeas, en las cuales para su construcción predominan materiales de elementos perecederos y sin muchas complicaciones, pero que a partir del crecimiento de su población y del desarrollo de la técnica se fueron complicando, hasta alcanzar el suficiente grado de evolución, para edificar construcciones fortificadas.⁽⁹⁰⁾

Las primeras ciudades del planeta se edificaron precisamente dentro de esta segunda etapa de organización social, para su nacimiento, también fueron indispensables otros elementos tales como la existencia de un medio ambiente y una ubicación geográficamente favorable, así como la estructuración de una organización social en la cual dominara una elite con suficiente poder político, para darle cohesión al grupo humano; - elite que como señalé anteriormente, en la antigüedad se fundamentó en un estamento de carácter eminentemente teocrático, - elemento que influyó en la construcción de los principales edificios de las nuevas ciudades, las que por regla general -

(90) Martindale, Don. Comunidad, carácter y civilización. Op. cit.

tuvieran como tales, a grandes templos y hermosos palacios para los sacerdotes.

Ahora bien, esta evolución social ha ido provocando transformaciones claramente notables, que no excluyen un marcado desequilibrio que fue mínimo en el pasado y cuando llegó a sobrepasar los límites de su contención, produjo como consecuencia la desaparición de ciudades y culturas.

¿Cuáles son los factores de este desequilibrio?, por principio he de señalar que en la antigüedad las poblaciones crecían poco o disminuían poco ya que los factores de natalidad y mortalidad eran estables y no se admitían a los miembros de otros grupos humanos, pero a medida que el hombre cubrió sus necesidades alimenticias, dedicó mayor tiempo a la investigación y a descubrir el mejor uso de los elementos de la naturaleza, así como al desarrollo de nuevas formas de organización política y social, mismas que se manifestaron en forma expansionista, dando lugar a la existencia de guerras de anexión, y al remarcar este hecho, encontramos que en el desarrollo de las ciudades siempre se hallarán factores que tienden a perpetuarla y otros que tienden a desintegrarlas.

Claros ejemplos de las primeras lo son el desarrollo de la -- ciencia médica, de las técnicas agrícolas y ganaderas, y por -- otra parte, como claros ejemplos de los segundos, tenemos las guerras, los desastres naturales y las epidemias.

Durante finales del siglo XVIII y el XIX, se desarrolla un -- nuevo tipo de organización social, basada en la productividad industrial, de tal forma se crea un nuevo tipo de ciudad. El fenómeno de la revolución industrial que surge a partir de la creación de una serie de inventos, hace transformar la activi -- dad agrícola y predominantemente artesanal de la época, en -- una actividad industrial creciente, cuyas características - - esenciales son la aplicación de la fuerza mecánica, el aumen -- to de la producción y que trae como consecuencia la aparición de una nueva clase social "el proletariado" que se va a in -- tegrar con los elementos arruinados de la clase media y los - artesanos que fueron incapaces de sufragar la transformación -- de su pequeño taller artesanal, en fábrica, y a esta nueva -- clase social se agregan las masas de campesinos que atraídos -- por las mejores oportuñidades de vida que obtendrían al tra -- bajar en las fábricas, emigran a las ciudades.⁽⁹¹⁾

Este fenómeno de concentración, hace que el industrialismo --

(91) El Industrialismo, su historia y sus problemas. (Biblioteca Enci -- clopédica Popular) Tomo 221, Secretaría de Educación Pública, México 1950. P.P. 11 - 12

sea una verdadera revolución, es decir una evolución precipitada, que se caracteriza por el dominio de la naturaleza a gran escala, elemento que trae como beneficio al hombre - una mayor comodidad y un mejor nivel de vida, pero que a la vez también es dañado por la hipertrofia de la ciudad.

De tal manera, el progreso humano de este último siglo que se da tanto en el orden industrial, educativo y científico, ha provocado un elemento importante de desequilibrio, ya -- que se está aumentando el promedio de vida del ser humano, -- situación que es alarmante, ya que la tierra después de man tener una población estable durante los primeros mil ocho-- cientos años de cristianismo, actualmente alcanza un nivel -- de crecimiento de 50 a 60 millones de habitantes por año, -- y por otro lado el actual sistema económico social ha oca-- sionado que el campo resulte incapaz de proporcionar a sus -- habitantes los medios adecuados para una existencia decoro-- sa y digna, acrecentando una fuerte corriente migratoria -- hacia las ciudades por considerar a estas como los únicos -- polos de desarrollo posible.⁽⁹²⁾

(92) Abrams, Charles. La lucha por el techo en un mundo de urbanización. Trad. Enrique L. Reval. 1Ed. Infinito. Buenos Aires 1976. P. 13.

Ante tal situación, la actividad industrial se ha convertido en la única perspectiva de desarrollo factible para incorporar a esa gran masa migratoria al nuevo esquema de crecimiento, lo cual plantea 2 graves problemas:

- a) La creación de nuevos centros industriales
- b) La dotación de estos, de la infraestructura y equipamiento urbano indispensable para proporcionar viviendas y servicios a su población.

Actualmente las corrientes migratorias que desembocan en las grandes ciudades, se encuentran ante el problema de la vivienda, ya que la tierra está lotificada en fracciones que hay que arrendar o comprar a muy altos precios, que se encuentran fuera de su capacidad adquisitiva, ahora bien, aún adquiriendo la tierra se hace forzoso comprar los materiales a fabricantes o intermediarios, lo cual aunado a la legislación urbana, que ordena dónde, cómo y de qué se debe edificar, hace más inaccesible a los seres humanos el poder ser -

propietarios de una vivienda. De tal forma, se ha hecho necesario un ingreso constante, el que requiere un trabajo necesariamente estable, condiciones que su búsqueda pueden abarcar la totalidad de la existencia de un sujeto.⁽⁹³⁾

A partir de esta problemática, la historia del hombre que se ha caracterizado por ser una lucha por el control de la superficie de la tierra, y ha dado inicio a una nueva forma de conquista, que es la apropiación violenta de las superficies de tierra y lotes baldíos de las ciudades, formando hacinamientos humanos que se caracterizan por ser construcciones de cartón o madera, antihigiénicos y sin servicios.

Ahora bien, si la migración de la población rural a las ciudades ha creado una apariencia de escasez de tierra, la realidad es que existe una inadecuada distribución de la población, así como de las fuentes de trabajo, y para resolver este problema se hace necesaria la creación de nuevos polos de desarrollo.

(93) Abrams, Charles. La lucha por el techo en un mundo de urbanización. Op. cit. P. 71

II. SU REGULACION JURIDICA EN OTROS PAISES

Para entender el proceso de urbanización y su regulación jurídica, es necesario vincularlo a la política demográfica, es decir, a la actividad del estado tendiente a regular la migración, aumento y asentamiento de la población.

Antiguamente, los pueblos de oriente consideraban el aumento de la población como algo bueno y deseable; posteriormente en la edad media el cristianismo influyó en gran medida a lograr el aumento de la población, y una opinión generalizada de la época era que el gobernante más poderoso era el que gobernaba más hombres.

No es sino hasta finales del siglo XVII, cuando surgen las primeras críticas al aumento de la población, todo ello debido a que se empiezan a sentir los efectos de la revolución industrial y se originan las migraciones de campesinos a las ciudades, y es Malthus en su obra "Ensayo sobre el principio

de la población" quien cuestiona por primera vez lo peligroso que resulta el aumento de la misma.

Es de señalarse que uno de los primeros efectos de la revolución industrial, fue la excesiva migración del campo a las ciudades, lo cual crea una crisis ya que la escasez de viviendas da lugar a los hacimientos humanos, en las zonas circundantes o periféricas de las ciudades.

En Inglaterra en el año de 1851, se emiten los primeros reglamentos de construcción, los cuales tienen como enfoque principal, desocupar "los tugurios",* toda vez que con sus disposiciones, provoca el encarecimiento de los materiales de construcción, al crear requisitos que tienen como fin - eliminar de la construcción los elementos que utilizaban - los habitantes de dichas zonas.

Inglaterra fue la iniciadora de las ideas de planeación urbana, a raíz de los graves problemas sociales que se su-

* Zonas suburbanas, habitadas por proletarios y desocupados.

citaran durante el siglo XIX, durante el cual se tranfor--
 man en grandes urbes las poblaciones rurales, debido al --
 proceso de industrialización, en donde la incapacidad del_
 sistema, para dotar a sus habitantes de viviendas y servi-
 cios que fueran accesibles a la gran masa trabajadora, - -
 ocasiona que prosperen los hacinamientos humanos, llegando
 a ser éstos, focos de epidemias. Así, en 1875, se dicta_
 el primer reglamento denominado "Normas Míminas en Mate--
 ria de Construcción, desagues y ventilación"⁽⁹⁴⁾

Este movimiento se hereda por Inglaterra a sus provincias_
 y en diciembre de 1888 en el Eden Colony Gazette, suplemen-
 to jurídico No. 1 de la sección 17, de los Estados Unidos,
 se publican normas sobre: ubicación de los edificios y los
 espacios que habrían de quedar en torno a ellos, condicio-
 nes de higiene y salubridad que debían mantener, la subdi-
 visión del terreno, qué tamaño, espaciamiento y diseño, --
 así como los materiales y apariencias externa de los edi-
 ficios.

Como señalé al inicio del capítulo, la regulación jurídica

(94) Abrams, Charles. La lucha por el techo en un mundo de urbaniza-
ción. Op. cit. P.P. 137 - 138

del fenómeno urbanístico, está estrechamente vinculado a la política demográfica, para la cual uno de los factores más importantes es equilibrar la capacidad de dotar de empleos y servicios dentro de su estructura a sus habitantes; en tal virtud, Inglaterra al darse cuenta que las limitaciones establecidas por sus leyes y reglamentos, tendientes a la desocupación de los asentamientos irregulares no resolvían el problema, crea en 1919 un sistema de vivienda subvencionado, otorgando a constructores privados subsidios, para que éstos construyeran viviendas, adecuándose a las normas de construcción impuestas por el Estado, sistema que fracaza al provocar un alza en los costos de construcción, por la excedente demanda de materiales para llevarla a cabo y por la inflacionaria especulación de los constructores.

A virtud de este fracaso, modifica sus programas y en 1924 las casas eran alquiladas con opción a compra, pero finalmente en 1950 opta por la construcción pública.⁽⁹⁶⁾

Actualmente, en Inglaterra se regula el fenómeno urbanísti

(96) Abrams, Charles. La lucha por el techo en un mundo de urbanización. Op. cit. P. 139

co mediante la Ley denominada "Desarrollo de Ciudades" - conforme ésta, para la erección de ciudades es condición - sine qua non la construcción de viviendas, combinada con - locales industriales y comerciales y debidamente dotadas - de los servicios públicos así como de locales para culto - y recreo.⁽⁹⁷⁾

La autoridad específicamente encargada del desarrollo urbano, es el consejo del "Distrito Receptor", y se llama - distrito receptor, a la localidad donde se llevarán a cabo los planes de desarrollo, es decir, la zona afectada por - el desarrollo urbano. Asimismo, otro instrumento jurídico que es utilizado dentro de la política inglesa de ordenación territorial, son "Las actas de planeación de campo y ciudad" que consisten en la organización de control urbanístico asignado a unidades urbanizadoras, cuya jurisdicción les permita una gestión eficaz, y en virtud de este principio, se tiene como tales a las autoridades municipales y provinciales.

Conforme estas actas que conservan un fundamento ideológico de carácter conservador, todos los terrenos que se re-

(97) Legislación Urbana Comparada. Tomo II. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México 1976. P. 64

quieran para satisfacer un servicio público, deberá ser adquirido en su valor normal de mercado.

En Italia, el fenómeno urbanístico, se regula a partir de la integración del Estado Nacional, a través de dos instrumentos: el Reglamento de Construcciones y la Expropiación.

El primer reglamento, se emite el 8 de junio de 1865, y en éste se establece, la facultad de llevar a cabo planes de regulación y ensanche; este primer reglamento, sufre modificaciones en el año de 1935, y finalmente es derogado al entrar en vigor la Ley Urbanística de 1942. Esta ley a su vez sufre modificaciones el 18 de abril de 1962, e inicialmente tuvo como objeto fijar las atribuciones de la administración de obras públicas, en cuanto a ordenamientos, programas de construcción, planes de zonas, planes particulares de ejecución y ejecución del plan regulador general y plan de parcelación.⁽⁹⁸⁾

(98) Spantigati, Federico. Manual de Derecho Urbanístico. Op. cit.

Posteriormente, a raíz de las modificaciones hechas, su objeto primordial es regular y establecer los fines de la actividad urbanística, y para tal efecto señala como medios de actuación, planes reguladores, los que a su vez clasifica en municipales y generales.

Conforme al criterio de esta Ley, el contenido del plan general deberá indicar esencialmente, la red de vías principales de comunicación, la división en zonas del terreno (zona habitacional, comercial, industrial, etc.) así como los terrenos destinados a uso público y los destinados a reservas, en tanto que el plan municipal, deberá indicar concretamente, las redes de calles, así como sus principales datos técnicos, y determinará la altura y volumen de construcciones de la zona, identificando los edificios -- que habrán de ser demolidos y reconstruidos, y deberá -- asimismo, señalar las obras de interés público a ejecutar en la zona, anexando las listas catastrales de las propiedades a expropiar para cumplir con tales fines.

Por otra parte, como norma reguladora de la actividad urbanística, se establece, la responsabilidad de todo empre

sario o constructor, de contar previamente a cualquier -
edificación, de la licencia respectiva, para cuya expedi-
ción se revisará que la misma se sujete a los planes an-
tes señalados.

Ahora bien, conforme las modificaciones que sufre esta --
Ley el 6 de agosto de 1967, cabe destacar las siguientes:

Primeramente, se establece que los municipios tendrán fa-
cultad de formar el plan regulador general y se institu-
yen normas para regular las obras que se efectúan sin li-
cencia de construcción o en oposición a éstas.

Asimismo, y dentro de un aspecto muy importante, se esta-
blece el procedimiento a seguir para aprobar las ordenan-
zas de edificación. Esta ley es abrogada y complementa
da por varios ordenamientos posteriores, dentro de los --
cuales los más importantes son la Ley 865 de fecha 22 de _

octubre de 1971, en la cual se determina que el estado -- centralizará todos los fondos cosntituídos por cualquier título para fines urbanísticos, y se regula en forma explícita el procedimiento expropiatorio a seguir para cumplir con dichos fines.

Otro ordenamiento importante es la Ley de 26 de julio de 1974, la cual surge de la necesidad de incrementar y polarizar las actividades industriales, agrícolas y turísticas, lo que se prevee realizar mediante la ejecución de -- planes plurianuales de coordinación, mismos que serán elaborados y supervisados por una comisión interministerial; lo importante de dichos planes es la previsión de su ejecución a través de la creación de instrumentos financieros y fiscales que resulten atractivos para el inversionista privado, quedando a cargo de la autoridad únicamente la vigilancia del cumplimiento de dichos planes.⁽⁹⁹⁾

Otro de los países con una avanzada estructura legal en materia de regulación urbana, es España, del cual me permití incluir en este capítulo, los aspectos más importan-

(99) Legislación Urbana comparada. Op. cit. P. 34

tes, de su Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, expedida el 12 de mayo de 1956. Esta Ley para su aplicación, contempla como aspectos fundamentales para la correcta solución del problema urbano, primero el llevar a cabo - el planteamiento urbanístico, y segundo, regular el régimen urbanístico del suelo.⁽¹⁰⁰⁾

Con respecto al primer aspecto, estipula que el planeamiento urbano se debe fincar en un Plan Nacional de Urbanismo - planes provinciales, comarcales y municipales. Conforme a esta Ley, el Plan Nacional de Urbanismo, solamente marcará las directrices de la organización urbanística, en tanto que los planes provinciales, deberán elaborar un estudio - informativo de solución urbanística, una memoria de principios y propósitos, las normas urbanísticas necesarias para la defensa de la naturaleza, paisaje, medio rural, patrimonio artístico, vías de comunicación y edificaciones, y llevará a cabo la justificación del Plan dentro de la ordenación social y económica y asimismo, elaborará un programa de educación.

Mientras que los planes de ordenación urbana municipal y -- comarcal deberán contener: la división del territorio en - zonas, un sistema de espacios libres así como la situación_ de los centros urbanos representativos del municipio y la - comarca. Por otra parte, deberá de trazar la red general de comunicaciones y delimitar el perímetro urbano.

Ahora bien, el segundo aspecto que contempla esta Ley es el régimen urbanístico del suelo, y para tal efecto, estipula que se debe procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad y que se debe vigilar y evitar la desigual distribución de los beneficios y cargas originadas del planeamiento urbano, así como vigilar y regular el mercado de terrenos en fun--- ción de la vivienda y edificación.

Esta Ley para cumplir con los fines antes mencionados, previene que el uso del suelo será calificado, y para tal efecto clasifica en dos sectores el territorio Nacional: el -- suelo urbano de reserva y el suelo urbano rústico.

Con base a estas modalidades, el estado español restringe el uso del suelo, ya que en primer término para que los particulares puedan obtener su licencia de construcción, deben señalar bajo cual calificación fue clasificado su solar.

En forma enunciativa, señalaré cuales son las consecuencias de la clasificación del terreno en esta forma:

El suelo urbano rústico, tiene las limitaciones siguientes, los terrenos son para uso agrícola o forestal y por ninguna forma podrán variar su destino. El propietario de estos terrenos, no podrá edificar más de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie, y las mismas edificaciones deberán estar dedicadas a explotaciones agrícolas y forestales, y cumplir con los planes y normas del ministerio de agricultura.

Ahora bien, por lo que corresponde al suelo urbano de reserva, corresponde a los terrenos comprendidos en el perímetro del casco urbano y se traza en los planes de ordena-

ción, previniendo el establecimiento de obras viales, parques, jardines, servicios públicos, y la construcción de edificios de propiedad particular; los propietarios de estos terrenos, no podrán realizar obras e instalaciones diversas a los usos previstos en los planes de ordenación.

Los planes de ordenación urbana, se ejecutarán por el Estado, Entidades locales y por los particulares y para tal efecto esta Ley establece sistemas de cooperación, de compensación, así como la posibilidad de obtener la cesión de terrenos para obras viales y en caso necesario, proceder a su adquisición por medio de la expropiación.

El sistema de cooperación consiste básicamente, en el hecho de que los particulares deberán de costear las obras de pavimentación, alcantarillado, alumbrado público, instalación de redes de suministro de agua, electricidad y gas, así como la plantación de árboles y jardines.

El sistema de cesión por otra parte, es aquél por el cual se obtiene de los propietarios de terrenos el que cedan gratuitamente la superficie necesaria para destinarlos a obras viales, edificación de plazas, parques y jardines públicos.

El sistema de compensación es aquél en el que los propietarios de terrenos se unen en una gestión común, creando una junta de compensación, para la explotación de mercados y servicios públicos, y finalmente, la expropiación, la cual se describe detalladamente en el capítulo que precede.

La edificación se deberá emprender dentro del plazo fijado por el plan, y con el objeto de fomentarla los ayuntamientos podrán emitir exenciones fiscales. Transcurridos los plazos correspondientes sin que se hubiere iniciado la edificación, o que no se hayan seguido las obras a ritmo normal, quedarán inmediatamente en venta forzosa (expropiación) y se inscribirá en el registro municipal de solares,

y los adquirentes de estos lotes tendrán un plazo de un año para iniciar o reanudar la construcción.

Para finalizar este tema, he considerado conveniente incluir las experiencias de dos países con limitaciones técnicas y económicas, cuyos planteamientos para resolver su problemática urbana son totalmente diversos, al igual que los resultados obtenidos. El primero es Haití, país que emite su norma urbanística el 22 de julio de 1937, siendo completada con un reglamento de usos comerciales publicado en el Diario Oficial "Le Moniteur" el 5 de agosto del mismo año. En primer lugar, cabe decirse que la Ley era en realidad un reglamento de construcciones, ya que definía las normas para ello, tanto en la red de caminos, desagües pluviales, alcantarillado y redes de agua potable, y establecía las características de las instalaciones interiores de las construcciones levantadas para ser utilizadas como viviendas.

Esta Ley no tomó en cuenta las condiciones económico sociales de la población, y estableció la prohibición de cons---

truír techos de madera y otros materiales combustibles, así como las especificaciones de construcción tales como altura, volumen, superficie y ventilación de las casas habitación.

También ésta Ley estableció que toda población con más de 2,000 habitantes, estaba obligada a preparar un plan de ordenamiento que entre otros aspectos debía fijar la ubicación y características de las calles, monumentos, edificios y servicios públicos. Así como la zonificación con la previsión de usos posibles y adoleció del defecto de ser tan general en el punto de planeación que no implementó los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para hacerla objetiva y tan específica al establecer los niveles de construcción, mismos que estaban fuera del alcance de las posibilidades reales de la población, que al poco tiempo quedó en desuso y sin efecto real.

El otro país es Cuba, en la que no se emite sino hasta después de la Revolución de 1959, una Ley integral, denominada de la Reforma Urbana, publicada el 14 de octubre de 1960, -

conforme a este dispositivo se busca alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Modificar radicalmente la estructura del poder que tradicionalmente define en las economías capitalistas, las -- tendencias y características físicas y socioeconómicas - de las ciudades.
- b) Controlar los factores de influencia del medio ambiente_ del futuro, evitando la destrucción de las característi- cas naturales del terreno.
- c) Suprimir la especulación con los precios de los terrenos urbanos y suburbanos y los precios de alquileres de vi-- viendas permitiendo usos efectivos del suelo y eficien-- tes programas de inversión.
- d) Suprimir los privilegios de grupos minoritarios, refleja_ dos en los esquemas ecológicos urbanos.
- e) Reducir los costos de construcción de vivienda y servi-- cios.

A raíz de este ordenamiento se crea el Consejo Nacional de - Reforma Urbana que tiene como objetivo, implementar, vigilar

y cumplir con los propósitos establecidos en esta Ley.

Por otra parte, se crean los Consejos Provinciales, con facultades para solucionar las controversias y problemas que surjan en la interpretación y aplicación de la Ley.

El estado es quien toma bajo su responsabilidad la solución del problema habitacional y el artículo I de la Ley en ques ti ón prevee que las viviendas que construya el Estado serán dadas en usufructo gratuito y permanente a cada familia.

Asimismo, se deja vigente la Legislación Civil anterior a la Revolución, llevando a cabo unicamente reformas en cuanto a control de arrendamientos y sucesión hereditaria, ya que a partir de la aplicación de la reforma en cuanto a la sucesión hereditaria, se busca obtener la equitativa distribución de los inmuebles propiedad de particulares. El procedimiento sucesorio a grandes rasgos es el siguiente:

Si al acaecer la muerte del propietario de una vivienda, si este la ocupa con sus familiares, éstos pasarán a heredar su derecho de propiedad y de ocupación, más si los que vivie ran en el inmueble no fueren familiares, estos heredarán uni ca me nt e el derecho de ocupación y si vivi ere sólo, el Estado se constituirá en propietario del bien inmueble, para que a su vez, transmita su usufructo gratuito y permanente a una familia con necesidades de vivienda.

III. SU REGULACION JURIDICA EN EL DERECHO MEXICANO

El fenómeno urbanístico en el Estado Mexicano, se ha desarrollado estrechamente vinculado a la trayectoria de su sistema político, la centralización política que lo caracteriza ha sido determinante en el crecimiento de muchas ciudades.

En México, no se ha dado a diferencia de lo sucedido en los países desarrollados, un paralelismo entre la urbanización y el desarrollo económico social, lo cual confiere a nuestro proceso características particulares.

En principio, la ordenación del suelo ha sido regulada por el código civil, y en forma indirecta por múltiples normas, las cuales pertenecen a diversas disciplinas jurídicas, razón por la que se han creado varios instrumentos, que no son sino el efecto de la falta de planeación urbanística y de la ausencia de una regulación específica, ya que todos estos instrumentos surgen como una respuesta aislada a los planteamientos fenomenológicos que el desarrollo social ha impuesto. (101)

(101) Alarcón Segovia, Andrés y Reborá Togno, Alberto. Hacia un Derecho Urbanístico, el caso de México. Revista de Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Vol. 26 No. 12 Diciembre 1976. México, D.F. P. 1393 - 1394

Por otra parte, la intervención del Gobierno Federal ha sido decisiva en el avance urbanístico del país, mas no por la -- adecuación normativa del fenómeno urbano, sino por la orien tación geográfica de sus inversiones, ya que las normas es-- tatales y municipales son las que han regulado el avance de las Ciudades.

Ahora bien, estos ordenamientos han constituido un sistema -- desarticulado e inconexo, al cual se le han ido sumando le-- yes unas tras otras, formando un amplísimo conjunto de nor-- mas cuyo conocimiento y análisis se complica cada vez más, a tal grado que en algunos estados de la república se han lle-- gado a contar hasta 50 ordenamientos, todos ellos, referidos de una forma u otra a la solución del problema urbano, origi-- nando conflictos de leyes en que el ámbito material de vigen-- cia de una Ley coincide parcialmente con el de otra. (102)

A continuación, me permito mencionar, en forma genérica, los ordenamientos, de las legislaciones estatales que se pueden considerar como tipo, de la regulación urbanística en nues-- tro país.

(102) Azuela de la Cueva, Antonio. El Derecho Urbanístico, la evolución del Derecho Urbanístico Mexicano en los últimos 10 años. Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Tomo I No. 10 julio de 1978, México, D.F. P. 590 - 591

En primer lugar, tenemos las leyes de planificación, en este conjunto normativo, el Plano Regulador es el instrumento básico de ordenación urbana, y el mismo ha sido definido en -- forma doctrinal, como "el proyecto orgánico, el instrumento legal y financiero, destinado a determinar la futura conformación de un núcleo poblado, teniendo en vista la armónica - distribución de sus servicios públicos, mediante un efectivo aprovechamiento de las riquezas naturales de la región, para crear condiciones permanentes de bienestar social."⁽¹⁰³⁾

Sobre este particular, es de destacarse que en un principio los planos reguladores, se llevaban a cabo teniendo en cuenta unicamente el embellecimiento de las ciudades y contemplando la solución de algunos de sus problemas más apremiantes, y - posteriormente se fueron vinculando a las manifestaciones de vida de la colectividad, proyectando el funcionamiento de - servicios públicos y encausando los ensanches futuros, mas - no por ello, dejaron a un lado el criterio de que la planeación consiste en la ejecución de obras, sin que para esto se establezca la naturaleza jurídica del plan, su contenido y efectos sobre la propiedad privada, y los derechos y obligaciones que de ellos se originen a los particulares. ⁽¹⁰⁴⁾

(103) Gandara Mendieta, Manuel. De la Administración Municipal. 1Ed. -- Editorial Jus, S.A. México 1953 P. 71 - 72

(104) IBIDEM P. 72.

La mayor parte de las Leyes de Planificación, carecen de congruencia en relación con la aplicación de otros ordenamientos y en tal virtud, muchas de las veces crearon organismos que no funcionaron, bien sea por la falta de recursos o de continuidad. Asimismo, estas leyes disponían de mecanismos de carácter fiscal para la recuperación de los costos de las obras públicas, por lo que llegaban a constituir verdaderos ordenamientos de carácter fiscal más que urbanístico.

Otro mecanismo de control urbanístico han sido los reglamentos de construcción, los cuales se han venido sucediendo a partir del publicado para el Distrito Federal, el 20 de enero de 1920, el cual fue derogado por el reglamento de las construcciones y de los servicios urbanos en el Distrito Federal, que apareciera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1942, y que sirvió de modelo para los reglamentos expedidos por las Legislaturas Estatales, razón por lo que éstos han tenido una misma trayectoria y han regulado fundamentalmente los aspectos siguientes: Uso de la vía pública, zonificación, fraccionamientos, servicios públicos y construcciones. (105)

Por otra parte, tenemos las Leyes o Reglamentos de Fraccionamiento, cuya aplicación ha sido decisiva en la expansión de

(105) Azuela de la Cueva, Antonio. El Derecho Urbanístico, la Evolución del Derecho Urbanístico Mexicano en los últimos 10 años. Op. Cit. P. 590

los centros de población, toda vez que utilizando la previa licencia como instrumento de control, los estados de la república han orientado el uso del suelo y la expansión de sus ciudades. Para tal efecto, previo el otorgamiento de la licencia de fraccionamiento o de subdivisión respectiva, se ha impuesto al solicitante el que lleve a cabo diversas obras, necesarias para dotar de servicios públicos, los lotes resultantes del fraccionamiento o subdivisión, así como el destinar en el caso de fraccionamiento, diversas áreas para usos comunes.

Ahora bien, en nuestra legislación, se encuentran dispersos ordenamientos emitidos para resolver problemas específicos - derivados del fenómeno urbano, y como ejemplo de éstos, tenemos:

- 1) Las Leyes de Fomento Industrial, por virtud de las cuales se ofrecieron estímulos fiscales a la actividad industrial con el fin de convertir las entidades federativas en polos de atracción para el desarrollo industrial;
- 2) las Leyes de Abastecimiento de agua potable y alcantari-llado en el medio rural, que se expidieron tomando como -

base un texto tipo, formulado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con objeto de coordinar la construcción operación y cobro de cuotas por el uso de las redes de dichos servicios;

- 3) Los reglamentos de Rastros y Mercados;
- 4) las Leyes de Condominios;
- 5) las Leyes de Conservación de Monumentos, y
- 6) las de Cooperación para Obras Públicas, entre otras. (106)

Esta dispersión legislativa, a partir del año de 1970, comienza a traducirse en un fenómeno centralizador, lo anterior debido a la intervención del Gobierno Federal en la problemática del Desarrollo Urbano, el cual expide las leyes siguientes:

Código Sanitario, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas - Arqueológicas Artísticas e Históricas, Ley de Población, Ley

(106) Azuela de la Cueva, Antonio. El Derecho Urbanístico, la Evolución del Derecho Urbanístico Mexicano en los últimos 10 años. Op. Cit. P. 591

para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, con lo que se agudizó la proliferación de Leyes, y se aumentó en forma caótica la estructura administrativa relacionada con el desarrollo urbano, decretándose la creación o la constitución de comisiones, comités, fideicomisos y empresas que estaban destinadas a la atención de problemas localizados en determinados centros de población, de los cuales a manera de ejemplo podemos citar entre otros, el INFONAVIT, CORETT, INDECO, y la creación por virtud de contratos de fideicomiso de Ciudades Industriales en Aguascalientes, Torreón, Durango, Tijuana, Villahermosa, Mérida, etc. hasta completar un total de 19, en las cuales se constituyeron en su gran mayoría como fideicomitentes el Gobierno Federal y el Gobierno de la Entidad respectiva, con el fin de descentralizar el desarrollo urbano industrial.

Asimismo, dentro de estos esfuerzos, se publican en el Diario Oficial de la Federación con fechas 25 de noviembre y 20 de julio de 1971, decretos por virtud de los cuales se otorgan estímulos fiscales a las empresas que se establezcan fuera de las áreas metropolitanas más concentradas, con lo que se busca conseguir los fines antes citados con base a la descentralización económica.

Para dar una idea del crecimiento de la organización administrativa que actuó sobre el desarrollo urbano, basta consultar

el acuerdo por el cual se agrupan en sectores las entidades de la administración pública paraestatal, expedido el 13 de enero de 1977.

Todo ello sin embargo, tuvo un efecto positivo en el interior del sector público, toda vez que creció la convicción de que era urgente institucionalizar el proceso de planeación dentro del sistema jurídico, la cual culmina con la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, que es objeto del estudio de este trabajo.

La Ley de Asentamientos Humanos al decir de Andrés Alarcón Segovia y Alberto Reborá Togno, rebasa los marcos tradicionales y locales de la acción legislativa urbanística, y significa el planteamiento de una Ley Regla como respuesta al caos legislativo imperante, más, como dichos autores puntualizan, esta Ley para ser instrumentada plenamente, requerirá de la acción legislativa de los Estados y de la acción administrativa en todos los niveles, por lo que, en cuanto a sus instrumentos, esta Ley no puede ser sino un marco legal general⁴ que tiende a ordenar dicho caos, y a establecer principios generales que permitan racionalizar el uso del suelo, -mas no se podrá considerar como un ordenamiento preciso y -concreto. (107)

(107) Alarcón Segovia, Andrés y Reborá Togno, Alberto. Hacia un Derecho Urbanístico, el caso de México. Op. Cit. P. 1395

IV EL CONTROL DEL FENOMENO URBANISTICO COMO UNA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

La importancia del proceso de urbanización, se deriva de su relación con el desarrollo económico, ya que este es factor dinámico de evolución social y para efecto de nuestro estudio, el análisis de las investigaciones sobre urbanización, es básico, en cuanto cubran objetivos específicos que se enmarquen dentro del contexto de su relación global con el desarrollo económico, y en tal virtud, en este inciso buscaré analizar los factores, evolución y consecuencia de las migraciones, desempleo, problema habitacional e incidencia dentro del proceso económico que ha sufrido México, tomando como punto de partida la década de los años cuarenta, aunque es de aclarar, que el proceso concentrador tiene su contexto y raíces en la cultura prehispánica, ya que en términos geográficos, México es un país con innumerables contrastes, tanto en sus características ambientales, como en su disponibilidad y localización de energéticos, tierra cultivable, agua, etc., lo cual ha influido en su economía y en su sistema político, puesto que desde el punto de vista histórico, esto ha creado las desigualdades regionales en los asentamientos humanos.

Antes de iniciar, es menester aclarar el porqué de escoger

como punto de partida para nuestras consideraciones, la déca da de los cuarenta, sobre éste particular, he tomado en cuen ta que a partir de 1910, la economía del país inicia un perí odo de estancamiento, que corresponde con la etapa de conso lidación política, período que se extiende hasta el año de - 1935, en que se inicia el proceso de crecimiento económico.- Ahora bien, otro aspecto importante consiste en el hecho que durante el desarrollo del movimiento revolucionario (1910- - 1921), la con centración de la población y el capital se orien ta a las Ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, lo - - cual habrá de marcar la pauta de crecimiento de los decenios posteriores y al concluirse la etapa revolucionaria, se ini cia un período de reconstrucción del desarrollo nacional que se habría de definir por estos factores. Otro punto importan te es que a partir del año de 1940, el Gobierno Federal esta blece una estrategia de desarrollo que favorece el proceso - de industrialización, estrategia basada en la sustitución de importaciones y en orientar la producción agrícola a satisfa cer las demandas de materias primas para los procesos de pro ducción industrial.

El impulso que se le da al sector industrial, origina la con centración de la población en las zonas metropolitanas de -

México, Guadalajara y Monterrey, por haberse encontrado allí un mercado incipiente, una infraestructura económica y social adecuada, y la disponibilidad de un amplio mercado de trabajo. Asimismo, es de tomar en cuenta que en este período se encuentra al frente del Gobierno Federal, el General Lázaro Cárdenas, quien lleva a cabo las medidas siguientes:

Nacionaliza la industria petrolera, establece instituciones nacionales de crédito, se mexicanizan las instituciones de seguros y la inversión pública se orienta a crear la infraestructura industrial necesaria para el desarrollo de esta actividad, concentrando sus esfuerzos en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, y se establece una política de subsidios y precios en beneficio de la actividad industrial.

Por otra parte, durante dicho sexenio se repartieron tierras agrícolas dentro del proceso de la reforma agraria que, comparadas con el total de tierras distribuidas y redistribuidas hasta el año de 1980, representan el 30%. Política agraria que se orienta a subordinar la producción agrícola de las necesidades industriales.

Finalmente, se tomó en cuenta a raíz de los efectos de la Se

gunda Guerra Mundial, se amplían los mercados externos, ante lo cual se diseña una política arancelaria fuertemente proteccionista y una política crediticia que puso a disposición de los industriales, los recursos necesarios para su crecimiento, dando lugar a que se desarrollaran la industria manufacturera mexicana y el comercio como los sectores más dinámicos.

Una vez iniciado el proceso industrializador, se acrecenta su efecto concentrador de capital, y por consecuencia de la población, ya que se inicia una migración rural hacia las ciudades que son vistas como polos de desarrollo, y en donde se concentra el mercado de trabajo más prospero, provocando el inicio del fenómeno urbanístico materia de este capítulo. Ahora bien, en forma estadística, a continuación transcribiré algunos cuadros que son indicadores del desarrollo económico y social de nuestro país en las últimas décadas, para que de su análisis pueda fundamentarse si es o no un acierto considerar el control del desarrollo urbano como una causa de utilidad pública.

POBLACION TOTAL URBANA Y NO URBANA, TOMANDO LAS 35 CIUDADES MAYORES DEL PAIS Y EL AREA URBANA DEL DISTRITO FEDERAL. (108)

Población (miles de habitantes)	1940	%	1950	%	1960	%	1970	%
TOTAL	19,649	100	25,779	100	34,923	100	49,050	100
URBANA	3,928	20	7,210	28	12,747	36.5	22,004	44.9
NO URBANA	15,721	80	18,569	72	22,176	63.5	27,046	55.1

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (109)

Sector y Entidades	1950		1960		1970	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Primario (Agricultura, ganadería, caza, pesca, minería, silvicultura).	4.964559	59.49	6.285070	55.46	7.986072	50.26
Secundario (Actividades Industriales, fabricación y construcción)	1.232826	14.77	2.005813	17.70	3.428479	21.57

(continúa...)

Unikel, Luis. El Desarrollo Urbano de México. 2Ed. El Colegio de México Centro de Estudios Económicos y Demográficos. México 1978 P. 27

A. Serron, Luis. Escases, explotación y pobreza: teoría, investigación histórica, específica y crítica. Trad. Clairrotte Rank, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980. P.64

Sectores y Entidades	1950		1960		1970	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Terciario						
Servicios						
Transporte	2.147855	25.74	3.041133	26.84	4.476588	28.17
Comercio						
T O T A L E S	8.345240	100	11.332016	100	15.891139	100

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION (110)

D é c a d a	Población Urbana	Población Rural	Población Total
a 1940	2.22	1.49	1.73
a 1950	4.77	1.50	2.73
1 1960	4.89	1.51	3.08

(110) A. Serron, Luis. Escases, explotación y pobreza : Teoría, investigación histórica específica y crítica. Op. Cit. P. 64

Como es de observarse, de 1940 a 1970, el país ha operado un cambio en la estructura ocupacional, siendo de recalcar la - disminución de la población ocupada en el sector agropecuario, en tanto que se incrementó la mano de obra ocupada en el sec tor de servicios e industrial.

Sobre este particular, cabe hacer mención que el sector que más creció fue el de servicios, factor que según los estudio sos de la economía, es un signo inequívoco de subocupación, por cuanto no guarda proporción con el grado de desarrollo - económico alcanzado, ya que no absorbe mano de obra producti va, la cual sólo se contendrá dentro del sector agropecuario o industrial.

Por otra parte, este cambio en la estructura ocupacional del país, incide en la actividad migratoria de la nación, para - cuyo desarrollo me remito al cuadro siguiente:

INFORMACION DE LOS PROCESOS MIGRATORIOS EN VARIAS DE LAS
CIUDADES MAS IMPORTANTES DEL PAIS. (111)

E s t a d o s	Población 1950	Saldo neto migratorio 1950-1960	Población 1960	Saldo neto migratorio 1960-1970
Aguascalientes	1.51 %	- 0.27	1.21	- 0.19
. Torreón	3.05	- 0.44	2.51	- 1.89
+ Cd. Juárez	1.99	5.23	2.50	2.02
+ Cd. de México	46.58	45.43	46.75	60.37
+ León	1.99	2.29	2.06	3.39
+ Guadalajara	6.51	14.02	7.72	8.75
+ Monterrey	5.74	10.59	6.66	2.65
. Puebla	3.67	1.27	2.91	3.78
. San Luis Potosí	2.14	- 0.84	1.64	- 0.39
. Tampico	2.20	- 0.31	1.68	1.19
. Veracruz	1.64	1.63	1.40	1.08
. Mérida	2.32	- 0.65	1.64	- 0.20

(111) Unikel, Luis. El Desarrollo Urbano de México, Op. Cit. Cuadro VII-A-5 del apéndice estadístico.

Como es de observarse, las corrientes migratorias tienden a desembocar en aquellas ciudades que son predominantemente industriales, en tanto que los menores factores de atracción, se localizan hacia el centro de la República, donde la actividad predominante es la agricultura y la ganadería.

Sobre este punto, es importante el siguiente cuadro, el cual explica el porqué de este proceso migratorio:

POBLACION E INGRESO RELATIVO PARTIENDO DE AMPLIAS CATEGORIAS OCUPACIONALES (112)

1960			1970	
Ocupación o Sector	Porcentaje de PNB recibido	Porcentaje de pob.económica mente activa	Porcentaje de PNB recibido	Porcentaje de pob.económica mente activa
Primario	20.4	54.2	16.1	47.0
Secundario	25.7	13.2	26.9	17.0
Terciario	20.9	9.5	29.1	11.2

INDICE DE SALARIO, PRODUCTIVIDAD Y COSTO DE VIDA (113)

Año	Costo de vida	Salarios		Producti vidad	Poder adquisitivo del peso
		Real	Nominal		
1940	100	100	100	100	100
1950	353.7	304.3	86	138.3	28.3
1960	724.6	658.0	90.8	185.8	13.7

(112) A. Serron, Luis. Escases, explotación y pobreza: Teoría, investigación histórica específica y crítica. Op. Cit. P. 69

(113) IBIDEM P. 172

Estos ingresos diferenciales que se marcan en los cuadros - que anteceden, se reflejan en los contrastes sociales de la comunidad mexicana, ya que son la causa de la migración con metas a buscar mejores niveles de vida, los cuales son dados, según observamos en el cuadro de distribución del ingreso -- del producto nacional bruto, en el sector terciario y secundario, y ello implica un cambio de estructura ocupacional y una fuerte concentración en las ciudades.

Lo anterior, incide en un fuerte desequilibrio entre la infraestructura urbana y la demanda de servicios, por ejemplificar la necesidad de vivienda ha registrado un aumento en forma dramática, ya que el déficit en el año de 1950 era de 1.200,000 viviendas y para 1971, ascendía a 3.200,000 viviendas. (114)

(114) Manuel Trejo, Luis. El Problema de la vivienda en México. 1Ed. -- Fondo de Cultura Económica, Archivo del Fondo No. 15. México 1974. P. 16

Asimismo, en cuanto a la resistencia de los servicios públicos, el problema es mayor ya que en 1960, 25 millones de -- personas carecían de drenaje y 27 millones tenían vivienda -- sin baño, y estas cifras en 1970 aumentaron a 28 y 33 millones respectivamente.⁽¹¹⁵⁾

Ahora bien, para concluir, considero, que para resolver el fenómeno urbanístico, hay que atacarlo de fondo, y en mi punto de vista, el desequilibrio de los asentamientos humanos -- se origina de la injusticia del sistema económico, ya que no existe equidad distributiva de la producción, y el acaparamiento de la riqueza se concentra, en México, en unas cuantas -- manos, ya que por ejemplo en 1950, el 5% de las familias -- de México controlaban el 40% del ingreso, y conforme a información dada por el Banco Nacional de México, entre la población económicamente activa de México en el año de 1970, tenemos que sólo un porcentaje de 0.8% de la población, percibía ingresos mensuales de \$10,000.00 y más; y sólo el 2.8% -- percibía ingresos mayores de \$5,000.00, y, el 86% percibía ingresos mensuales menores de \$ 1,499.00, el 10.4% restante, no declara ningún ingreso.⁽¹¹⁶⁾ Para una mejor fundamentación de esta aseveración, remito a los lectores, entre otras, a las siguientes fuentes de información:

(115) IBIDEM P. 16

(116) A. Serron, Luis. Escases, explotación y pobreza: Teoría, investigación histórica específica y crítica. Op. Cit. P. 159 - 160.

El desarrollo Urbano en México, de Luis Unikel (117); Escasez explotación y pobreza: Teoría, investigación histórica específica y crítica de Luis A. Serrón (118) ; y al Estudio de la Distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México de Ifigenia Navarrete (119) .

Por lo que la proporción que existe entre el porcentaje de ingreso percibido entre la población económicamente activa y la distribución total del ingreso, puede ser considerado como el índice del desequilibrio no sólo de nuestro fenómeno urbano, sino económico y social.

(117) Unikel, Luis. El Desarrollo Urbano de México. 2Ed. El Colegio de México Centro de Estudios Económicos y Demográficos. México 1978.

(118) A. Serron, Luis. Escases, explotación y pobreza: Teoría, investigación histórica específica y crítica Trad. Clairette Rank, Universidad Autónoma de México, México 1980.

(119) Navarrete, Ifigenia. La Distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1960.

C A P I T U L O I V

EL CONTROL DE LA PROPIEDAD EN LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

I. SU NATURALEZA JURIDICA

El llevar a cabo el estudio de la naturaleza jurídica de la Ley General de Asentamientos Humanos, nos plantea diversos problemas, el primero de ellos, es el determinar el método a seguir para llegar a dicho objetivo, sobre este punto, considero conveniente analizar algunas clasificaciones doctrinales de las normas jurídicas, e ir encuadrándolas dentro del marco específico de las normas contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos, y en tal virtud, delimitar sus características para finalmente llegar a su naturaleza jurídica.

En primer término, analizaré las normas desde el punto de vista del sistema a que pertenecen, sobre este punto, tenemos que todo precepto de derecho pertenece a un determinado sistema normativo y dicha pertenencia depende de la posibilidad de referir directa o indirectamente la norma, a otra norma o serie de normas de superior jerarquía, y en última instancia, a la norma suprema de un estado jurídicamente constituido, por lo que los tratadistas clasifican las normas en nacionales, extranjeras y uniformes. (120)

(120) García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 2Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1944 P.73.

En el presente caso, la Ley General de Asentamientos Humanos, se halla inmediatamente vinculada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tiene su origen en las Reformas y Adiciones hechas el 29 de enero de 1976 a los preceptos constitucionales siguientes: Párrafo tercero del Artículo 27; fracción XXIX-C del Artículo 73 y Fracción IV y V del Artículo 115.

Ahora bien, analizando la Ley General de Asentamientos Humanos, desde el punto de vista de su jerarquía, tenemos en -- principio, que una vez que el titular originario de la soberanía ha constituido un estado jurídicamente organizado expi de su Ley Fundamental, llamada Constitución, la cual está -- por encima de todas las leyes por ser la expresión de la soberanía ⁽¹²¹⁾, partiendo de esta base, las normas se han cla sificado por jerarquía en constitucionales, ordinarias y reglamentarias, sin embargo, tomando en cuenta que el Artículo 40 de nuestra Constitución establece que es voluntad del pue blo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de -- nuestra Carta Magna, esta clasificación resulta incompleta, -- por lo que con base a lo establecido en dicho precepto, y lo contenido en el Artículo 133 de nuestra Constitución Política, podemos señalar que el orden jerárquico del sistema nor-

(121) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 6Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1963. P. 8

mativo mexicano se establece en los términos siguientes:

1) Constitución Federal; 2) Leyes Federales y tratados Internacionales; 3) Constituciones locales y 4) Leyes locales.

Ahora bien, las Leyes Federales, como las locales, las podemos a su vez clasificar en ordinarias, siendo éstas las que representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales, normas que a su vez se subdividen en normas de organización y comportamiento, refiriéndose las primeras a la organización de los poderes públicos y las segundas las que tienen como finalidad esencial regular la conducta de los particulares; y finalmente, en normas reglamentarias. Sobre este punto, se toma el criterio de que toda norma subordinada a otra, aplica o reglamenta a ésta en algún sentido, por lo cual la única norma que no será reglamentaria será la constitucional (122).

Por lo que se refiere a este punto, podemos concluir que la Ley de Asentamientos Humanos puede clasificarse como una Ley Federal, dado que emana del Congreso de la Unión, es una Ley Ordinaria Mixta, toda vez que lo establecido en sus Artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 24, 25, 26 y 27 se refiere a las competencias y obligaciones tanto del Gobierno Federal, Gobiernos de los Estados, Municipios y Ayuntamientos, para ordenar los asentamientos humanos, en tanto que el

(122) García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Op. - Cit. P. 75 - 77-

resto de sus artículos se refiere a la aplicación en cuanto a los particulares de los actos expedidos con fundamento en esta Ley. Asimismo, se puede clasificar como una Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

Otro aspecto importante de analizar, es la clasificación de las normas contenidas en la Ley de Asentamientos Humanos con respecto a su ámbito material de validez, sobre este punto, cabe aclarar, que a pesar de los argumentos en contra de esta clasificación, la gran mayoría de los tratadistas agrupan las normas en Derecho Público y Derecho Privado, clasificación que tiene trascendental importancia no desde el punto de vista teórico, sino práctico.

Sobre este punto, se podría abundar en demasía, lo cual por no ser el objeto principal de este trabajo, carece de validez, por lo que sólo me permitiré señalar en este trabajo, - las doctrinas más relevantes, dada la importancia de la Declarativa establecida en el Artículo 1 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Una de las concepciones más antiguas, es la teoría Romana, - la cual se sintetiza en la frase de Ulpiano que dice: Derecho Público es el que atañe a la organización de la cosa pública y privada, el que concierne a la utilidad de los particulares.

Esta concepción ha evolucionado y se ha manejado como la teoría del interés en juego y en su parte medular define que -- las normas de Derecho Público corresponden al interés colectivo y las del privado; refiérense a los intereses privados.

La doctrina más aceptada en la actualidad, es la de la naturaleza de la relación que sostiene que la diferencia se debe establecer en la naturaleza de las relaciones que pueden -- crear las normas con respecto a las personas a que se aplican (123).

Sobre este punto, señala que existen relaciones de coordinación y de supra o subordinación, una relación es de coordinación, cuando los sujetos se colocan en un plano de igualdad y es de subordinación cuando uno de los sujetos de la relación es el Estado en su carácter de entidad soberana.

Ignacio Burgoa al respecto, señala que en la vida de cualquier estado existen tres tipos de relaciones a saber: las relaciones de coordinación, que son los vínculos que se entablan -- merced de una gama variada de causas entre dos o más sujetos

(123) García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. ---
Op. Cit. P. 127 - 131.

físicos o morales dentro de su condición de gobernados, y - éstas pueden ser de índole privado o de carácter socioeconómico en el primer caso, cuando estén provistas y reguladas - por las normas jurídicas, el conjunto de éstas constituye lo que suele denominarse "Derecho Privado" y en el segundo caso, si las citadas normas las imponen y rigen, su agrupamiento - integra lo que se llama Derecho Social. En ambas hipótesis, los sujetos de las relaciones reguladas jurídicamente, no - son los órganos del estado, ni entre sí ni frente a los gobernados, y si llegan a intervenir no es su actividad de imperio lo que se encausa.

Las relaciones de supraordenación se establecen entre los diferentes órganos de poder o de gobierno de un estado o sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos, y si esta - normación se consagra por el Derecho positivo, la rama de éste que la instituya configura tanto el Derecho Constitucional como el Administrativo en sus aspectos orgánicos.

A diferencia de los dos tipos de relaciones que se han señalado, que reconocen una situación igualitaria o de paridad - forman entre sus sujetos (gobernados entre sí o autoridades entre sí), las relaciones de supra o subordinación descansan sobre una dualidad cualitativa subjetiva, o sea que surgen

entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, entre el Estado como figura jurídico política y sus órganos de autoridad por un lado, y el gobernado por el otro. En dichas relaciones, la persona moral estatal y sus autoridades, desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, o sea actos autoritarios propiamente dichos, que tienen como atributos esenciales, la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

Todo acto de autoridad, es unilateral porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza. Es imperativo en virtud de que se impone contra este y sobre la voluntad en contrario del gobernado quien tiene la obligación de obedecerlo y sin perjuicio de que lo impugne jurídicamente como corresponda.

Es coercitivo, atendiendo a que, si no se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretenda ejecutar, puede realizarse coactivamente incluso mediante la fuerza pública, en detrimento de ella.

Cuando las relaciones de supra o subordinación se regulan -- por el orden jurídico, su normación forma parte dentro de la Constitución como de las Leyes Administrativas y en consecuencia éstas se traducen en relaciones jurídicas que se entabl^{an} entre el gobernado por un lado y cualquier autoridad estatal de modo directo e inmediato y el Estado de manera indirecta o mediata por el otro (124).

El substratum de las relaciones de supra o subordinación, sólo se entienden a raíz de que el pueblo deposita en el Estado el poder soberano. En tal virtud, considero que serán normas de Derecho Público aquellas en las cuales trascienda la voluntad de un pueblo para organizarse jurídica y políticamente en Estado, y aquellas en las cuales se manifiesta el poder soberano que el mismo pueblo ha depositado en los órganos de Gobierno para que le sea dable y posible el desarrollo de la vida colectiva.

Por lo anterior, puedo puntualizar que en un estricto sentido formal, la Ley General de Asentamientos Humanos es una Ley

(124) Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías individuales. 11Ed. -- Editorial Porrúa, S.A. México 1978. P. 164 - 165.

de Derecho Público, en cuanto que establece en sus artículos diversas relaciones de supra ordenación y de subordinación, como son las siguientes:

De Supra Ordenación

Artículo 1 Fracción I

Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

Fracción II

Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Fracción III

Definir los principios conforme los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

De Subordinación:

Artículo 42

Los predios comprendidos en la zona declarada reserva territorial se utilizarán por sus propietarios en forma que no -- presente obstáculo al futuro aprovechamiento determinado por las correspondientes declaratorias de usos y destinos.

Artículo 45 Párrafo Segundo

Serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno, los actos, convenios, contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de áreas y predios que contravengan las correspondientes declaratorias de provisión, usos, reservas, destinos, inscritas en el Registro Público de la Propiedad.

Finalmente, y como conclusión de todo lo antes analizado, - puedo definir que la Ley General de Asentamientos Humanos es un ordenamiento que se encuadra dentro del sistema normativo de los Estados Unidos Mexicanos, como una Ley Federal, ordinaria mixta, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional y de orden público.

Ahora bien, analizando la naturaleza del control de la propiedad, de la Ley de Asentamientos Humanos, desde un punto de vista dogmático jurídico, en concatenación con las diversas reformas a los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 115 de -- nuestra Constitución, encontraremos que existe una clara tendencia a fortalecer la rectoría del Estado en el sistema económico, lo cual en principio viene a contrapuntear con algunas de las Instituciones Jurídicas que consagran nuestra constitución y que son producto de la tradición liberal burguesa que contenía las precedentes constituciones de nuestro país.

Sobre este punto, es de importancia señalar que nuestra Constitución al promulgarse en 1917, es la primera en incluir un capítulo de garantías sociales, como son las contenidas en -- su artículo 27 y 123, las que se mezclan en forma complementaria con los derechos del individuo, también llamados garantías individuales.

En el aspecto formal, dice Tena Ramírez que las Constituciones del mundo inspiradas en la norteamericana y en la francesa, han organizado un poder público con la mira a impedir el abuso del poder y de aquí que la estructura de nuestra Cons-

titución se sustente en dos principios capitales: 1) la libertad del individuo es ilimitada por regla general, en tanto que la libertad del Estado es limitada en principio; 2) - como complemento indispensable del postulado anterior, es -- preciso que el Estado se circunscriba y se encierre en un -- sistema de competencias (125).

La parte de nuestra Constitución que trata los derechos fundamentales, recibe el nombre de dogmática, y corresponde a - la que enumera los derechos individuales. Ahora bien, de -- acuerdo con la tendencia antes señalada , la cual tiene su - raíz en la promulgación de la Constitución de 1917, la Ley - Suprema limita varios de los derechos fundamentales, en bene - ficio de la comunidad, lo cual se traduce en una ampliación de la órbita estatal, situación que es producto de factores extrajurídicos, que en expresión de Lasalle, son los factores reales de poder, pero que a la vez nos lleva a considerar, - que la expresión escrita de la Constitución, no es sino la - manifestación soberana del pueblo, y en tal virtud podemos - concluir que si la soberanía en los términos de nuestro artículo 39 constitucional, reside esencial y originariamente en el pueblo, estas facultades que se otorgan al Estado para normar la economía nacional, en la cual influye naturalmente la propiedad como fuente de riqueza, sólo podrán ser aceptadas cuando tienda su ejercicio al bien común, ya que de lo -

(125) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. P. 25.

contrario, como dice Ranelletti, "toda manifestación de poder del Estado que choca con las exigencias de la vida de un pueblo y con los principios y el grado de su dignidad cívica, no puede durar y ni siquiera es posible." (126)

Por lo antes expuesto, no cabe sino concluir que las limitaciones que contiene la Ley General de Asentamientos Humanos, son de derecho público, en tanto que se otorgan por el pueblo al Estado para la satisfacción de un bien común, como un paso más de la rectoría del Estado encaminada a normar la vida económica y social de nuestro país.

II. REGULACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD

La Ley de Asentamientos Humanos, en principio se fundamenta en el artículo 27 constitucional, párrafo tercero, y en concordancia con lo establecido en dicho precepto constitucional, en los artículos segundo y tercero del capítulo I de -- disposiciones generales, define que su objeto consiste en establecer la concurrencia de los municipios, entidades federativas y de la federación, para llevar a cabo la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en territorio nacional, así como fijar las normas básicas para planear la -- fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y definir los principios para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Ahora bien, la misma Ley en sus artículos 4, 16, 29, 33, 36, y 41, prevee que los mecanismos para llevar a cabo los fines antes señalados son: a) Leyes estatales de desarrollo urbano, b) el programa sectorial de desarrollo urbano, c) los programas estatales de desarrollo urbano, d) los planes y programas municipales de desarrollo urbano, e) los programas de ordenación de las zonas conurbadas, f) los decretos que contendrán las declaratorias sobre provisión de tierras y determi-

nación de usos, reservas y destinos, y g) la expropiación por causa de utilidad pública.

Antes de iniciar el análisis materia de este inciso, es necesario determinar cual es el alcance de estas disposiciones, para lo cual en primer lugar me permito exponer que las Leyes, programas y decretos, tendrán como última consecuencia la determinación de la provisión de tierras y la determinación de los usos, reservas y destino de las mismas, por lo que es de particular importancia dar las definiciones y las características que la Ley objeto de este estudio le concede a cada uno de estos términos.

De tal forma, el artículo 37 en sus diversas fracciones señala que se entiende:

- a) Por Provisiones.- Las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.
- b) Usos.- Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población.
- c) Reservas.- Las áreas de un centro de población que serán

utilizadas para su futuro crecimiento.

- d) Destinos.- Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.

Como se desprende de estas definiciones es de observarse dos supuestos normativos, el primero es que los propietarios de los terrenos afectados por dichas declaratorias, deberán sujetar sus facultades de uso, goce y disfrute, de acuerdo con las mismas declaratorias, y para su cumplimiento, la Ley de Asentamientos Humanos en sus artículos 43, 44, 45, y 46 previene las siguientes medidas:

a) Las declaratorias entrarán en vigor a los sesenta días de su publicación en el Diario Oficial de la entidad.

b) Serán inscritas en el Registro Público de la Propiedad dentro de los veinte días siguientes a su publicación.

c) Las autoridades administrativas, no podrán otorgar ningún permiso, licencia o autorización que contravenga las disposiciones de las declaratorias.

d) Los registros públicos de la propiedad de las diversas entidades no podrán inscribir ningún convenio o contrato que no se ajuste a lo dispuesto por las declaratorias.

e) En virtud de lo anterior, todos los actos jurídicos que se celebren relativos a los derechos reales de los predios afectados por las respectivas declaratorias, deberán contener las cláusulas correspondientes a la utilización de los inmuebles de conformidad con éstas.

f) Todos los actos jurídicos que contravengan lo dispuesto por las declaratorias, son nulos de pleno derecho, y

g) Los notarios, solo podrán autorizar las escrituras públicas de los actos jurídicos que cumplan lo dispuesto por las mencionadas declaratorias y que cuenten con el certificado de existencia o inexistencia de afectación que deberá expedir el registro público de la propiedad respectiva.

Por lo antes manifestado, podemos concluir, que en el primer supuesto normativo, las regulaciones al derecho de propiedad que estipula la Ley de Asentamientos Humanos, en lo que se refiere a provisiones, usos y reservas, son intrínsecamente limitaciones a las facultades de uso, goce y disfrute de los bienes, afectados por dichas declaratorias.

Por otra parte, tenemos un segundo supuesto normativo, y es el que se encuadra en los siguientes casos:

a) que los predios se afecten por una declaratoria de destinos, ya que en tal caso, los fines a que se deben utilizar dichos predios son públicos, y en tal virtud sólo podrán ser llevados a cabo por una dependencia, bien sea del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, o a través de un organismo público descentralizado, razón por la cual los mismos deberán salir necesariamente de la esfera jurídica del particular afectado.

b) El segundo caso se encuadra, en la hipótesis normativa que señala el artículo 43 y que se refiere al hecho de que cuando el cumplimiento de los fines de la Ley de Asentamientos Humanos requiera de la ocupación de la propiedad, la autoridad competente, por causas de utilidad pública, llevará a cabo la expropiación de los terrenos que se requieren para la realización de dichos fines.

c) Por otra parte, el artículo 40 señala en el caso de áreas ejidales o comunales que se promoverá la expropiación correspondiente en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que el segundo supuesto normativo no existen limitaciones al derecho de propiedad, ya que en todos los casos, el mismo se ve afectado totalmente por causas de interés social y utilidad pública en favor del Estado que en ejercicio de su soberanía afectará la esfera jurídica del particular.

III. LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS PROCEDIMIENTOS

A efecto de poder determinar con mayor claridad el alcance de este inciso, es menester iniciar su estudio con el marco constitucional de los procedimientos a estudiar.

MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1917 no consideró en forma específica el problema urbano, ya que los conflictos sociales que enfrentó se derivaban de causas diferentes, en tal virtud, la ideología del constituyente se encaminó a la resolución del problema agrario y laboral, mas sin embargo, el legislador estimó que era una facultad de la nación el imponer a la propiedad privada, las modalidades que dictase el interés público (127).

Dentro de este marco de ideas, en la iniciativa de Ley presentada al Congreso de la Unión el 15 de diciembre de 1975, se expresa que la evolución económica y social convirtió en una imperiosa necesidad el estructurar y planear el desarrollo urbano para lo cual se requería una infraestructura jurídica que sólo tendría una plena validez a partir de una Reforma Constitucional congruente con la realidad (128).

7) Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Nacional. Op. cit. P. 40

8) Memoria del Senado. Talleres Graficos de la Nación, México 1976. P. 769.

Al final de controvertidas consideraciones, el día 6 de febrero de 1976, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya quedando de tal forma incorporada a nuestra estructura jurídica las bases para un desarrollo legislativo en materia de urbanismo.

Las adiciones y reformas referidas, son las siguientes:

Párrafo Tercero del artículo 27 Constitucional

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictaron las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

Artículo 73 El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIX, para expedir las Leyes que establezcan la conurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Artículo 115

Fracción IV, Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las Leyes, Reglamentos y Disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

Fracción V, Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Con base en este marco constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos que establece en el artículo 1, que tiene como objeto primordial, establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y la federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, así como fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Dentro de este punto es de particular importancia tomar en cuenta que nuestro país está organizado como una federación, la cual al decir de Tena Ramírez, nació del supuesto de la celebración de un pacto entre estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes (129), en consecuencia, si analizamos lo establecido por la reforma publicada el 6 de Febrero de 1976 al artículo 73 fracción XXIX de nuestra Constitución, encontraremos, - que se repite lo que señala Tena Ramírez, en el sentido de que el proceso de centralización se realiza medianu

(129) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. P. 105.

te reformas constitucionales, que merman atribuciones a los Estados y que éstos a su vez aceptan. (130) Asimismo es pertinente preguntarnos, ¿Acaso el Legislador Federal puede - - trascender la voluntad del Poder Constituyente a través de una ley Reglamentaria, a efecto de establecer concurrencia - dentro de materias que son de diversa competencia?, ¿Qué -- acaso dentro del ropaje de la concurrencia el Gobierno Federal puede intervenir dentro de la esfera autónoma de los Estados de la Federación?

Considero que el establecimiento de concurrencias a que se alude en el presente inciso, es de particular cuidado, ya -- que se pueden invadir atribuciones que no corresponden a la Federación, como es el caso del artículo segundo transitorio del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1984, que -- dispone que las Legislaturas de las Entidades Federativas en el plazo de un año deberán expedir reformas y adiciones a -- sus respectivas Leyes, lo cual es una clara invasión a la soberanía de los Estados.

Como complemento al objeto de la Ley, en el artículo tercero se fijan los criterios a seguir para alcanzar estos fines, - y dentro de los cuales tenemos los siguientes:

- 1) El aprovechamiento en beneficio social de los elementos - susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equi-tativa de la riqueza pública.

- 2) El desarrollo equilibrado del país armonizando la inter-relación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativa-mente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo ur-bano.

- 3) La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándolos en el marco del desa-rrollo nacional.

- 4) La adecuada interrelación socioeconómica de ciudades en - el sistema nacional.

- 5) La más eficiente interrelación entre los sistemas de con-vivencia y de servicios en cada centro de población, particu-larmente, la creación y mejoramiento de condiciones favora-bles para la relación adecuada entre zonas industriales y de

vivienda para trabajadores, el transporte entre ambas y las justas posibilidades de trabajo y descanso.

6) El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos, negativos y grave deterioro social y humano.

7) La descongestión de las grandes urbes.

8) El mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad.

9) La mayor participación ciudadana en la solución de los -- problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.

10) La regulación del mercado de los terrenos. Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular.

11) La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.

Sobre estos criterios, es menester señalar que en tanto no conllevan en sí mismos una violación a las garantías individuales que consagran el Artículo 4 Constitucional, tales co-

mo son la Libertad de Profesión, Libertad de Industria, Libertad de Comercio y Libertad de trabajo, no existe violación alguna a nuestra Constitución Política.

Ahora bien, entrando de lleno al estudio de este inciso, en forma genérica en el punto precedente de este trabajo, se señalaron los principales medios para llevar a cabo los fines de la Ley de Asentamientos Humanos, los cuales a continuación señalaré a manera de índice, para posteriormente entrar en profundidad a su estudio, y éstos son con base a lo establecido en los Artículos 4, 16, 29, 33, 36 y 41 :

- 1) Las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano.
- 2) El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano.
- 3) Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano.
- 4) Los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano.
- 5) Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas.
- 6) Los decretos que contendrán las declaratorias sobre provisiones de tierras y determinación de usos, reservas y destinos.
- 7) La expropiación por causa de utilidad pública.

Respecto de las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano, podemos señalar que, la Ley de Asentamientos Humanos en su artículo 16 no crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, sino que perfila el contenido que las Leyes Estatales deben consignar en su marco jurídico, mismo que se encuadra en el cumplimiento de las garantías de seguridad jurídica establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política. Sin embargo, sí cabe aclarar que a mi modo de ver, a través de esta Ley Reglamentaria, la Federación está legislando en exceso a sus facultades explícitas, ya que la concurrencia se debe determinar a través de convenios de cooperación y no sobre imperativos formales dictadas por una ley expedida por el Congreso de la Unión, la cual solo puede obligar a los Estados de la Federación en cuanto a materias de su competencia, mismas que están determinadas en el artículo 73 de nuestra Constitución. Por otra parte, también es significativo señalar que para que las Legislaturas de las Entidades Federativas estén facultadas para legislar en materia de asentamientos humanos, deben estar facultadas por la Constitución de la entidad federativa.

Respecto de los Programas Sectoriales, tanto nacionales, como estatales y municipales de desarrollo urbano, bien poco -

es lo que se puede analizar en este capítulo, ya que su contenido es el siguiente:

- . Las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.
- . El diagnóstico de la situación del desarrollo urbano.
- . La problemática de los asentamientos humanos estableciendo sus causas y consecuencias.
- . Las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas.
- . Las metas posibles por alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las áreas a que se refieren y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los medios y recursos disponibles para lograrlas.
- . Los requerimientos inmobiliarios para satisfacer las necesidades de tierra y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda y las normas de operación.
- . La estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlas.

Por lo que sólo contienen un marco técnico general, que requiere de acciones futuras para su ejecución, ya que se trata de un estudio socioeconómico que de ninguna forma se puede considerar como un acto jurídico, y en esencia es la fundamentación socioeconómica para establecer el marco legal y la realización de los actos jurídicamente necesarios para afrontar la problemática analizada.

Ahora bien, dentro de este orden de ideas, una vez elaborados los Programas y Planes antes señalados, y con fundamento en estos, se emitirán los decretos de provisiones, usos, reservas y destinos, o bien los decretos expropiatorios necesarios para la ejecución de los mismos.

En su aspecto formal, lo dispuesto por la Ley de Asentamientos Humanos, no trasgrede garantías individuales, consagradas en nuestra Constitución, sin embargo esta Ley solo puede servir de fundamento para actos a realizar por el Gobierno Federal, en materias de su estricta competencia, y dado que la propia ley señala que los mismos son de orden público e interés social, deberán expresar las razones de beneficio social que los motivan, las cuales deberán ser materia de un profundo análisis, ya que muchas de las veces, las causas de utilidad pública invocadas, no se resuelven, en principio, porque los medios utilizados no son los más indicados para su satisfacción, o bien porque la causa invocada no es sino

la consecuencia de un problema mayor, por lo que a este respecto remito al lector al inciso IV del capítulo tercero de esta tesis, en donde se analiza en forma global el problema urbanístico, el cual dentro de mi punto de vista, no puede dar lugar a justificar la afectación de la esfera jurídica de los particulares, a menos que incida en el proceso económico en favor de una mejor distribución de la riqueza.

Ahora bien, por lo que respecta a los decretos que emitan -- las legislaturas de las entidades federativas, habrá que tomar en cuenta en principio si las mismas están facultadas -- dentro de la Constitución de la Entidad, para legislar en materia de Asentamientos Humanos, y en segundo término determinar si se trata de materias de su competencia.

IV RECURSOS Y PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

La palabra recurso, deriva de la acepción italiana "ricorsi" que etimológicamente significa "volver a tomar el curso", y en la actualidad se utiliza en dos sentidos, uno amplio como sinónimo de defensa en general y dentro del cual se han querido catalogar a los medios que nos permiten obtener el resarcimiento de un derecho en el caso de violación, mismos -- que se pueden clasificar en verdaderos recursos, o bien, en juicios judiciales o administrativos, según la autoridad que tenga facultad para conocer y determinar sobre éstos. El segundo sentido en que se utiliza la palabra recurso y la --- cual tiene jurídicamente mayor apoyo, es la que define a éste como un medio específico de impugnación dentro de un procedimiento, bien sea judicial o administrativo (131).

En un Estado de Derecho, como garantía de legalidad, los particulares tienen la facultad de exigir a las Autoridades que se sujeten a las normas legales establecidas, por lo que los recursos sólo son posibles y eficaces dentro de un marco legal previamente establecido.

(131) Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. 3Ed. Editorial -- Porrúa, S.A. México 1950 P. 543.

En el caso de nuestro Derecho Positivo, tenemos como fundamento de esta facultad los artículos 14, Segundo párrafo y 16 de la Constitución Política, que disponen que "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan -- las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a -- las Leyes expedidas con anterioridad al hecho" y que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de -- la Autoridad competente que funde y motive la causa legal -- del procedimiento.

Es decir que la Garantía de Legalidad consiste en el cumplimiento de una serie de requisitos que deben llenar los órganos del Estado para la realización de sus actos, tales como son la competencia, la forma, el motivo o fin que la originen a dicho acto, los cuales son a su vez Derechos del Particular, para el cumplimiento irrestricto de su garantía Constitucional.

Para efectos de este estudio, cabe destacar que sólo me referiré a los recursos, como medios específicos de impugnación,

que dentro de los procedimientos administrativos son procedentes para solicitar la reforma o anulación de los actos emitidos con fundamento en la Ley de Asentamientos Humanos.

Sobre este punto, en principio señalaré que Gabino Fraga define el Recurso Administrativo como "Un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses, por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la Autoridad Administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo". (132)

La Ley General de Asentamientos Humanos, establece en su artículo 16 que corresponde a las legislaturas locales, expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente a la entidad, las cuales deberán señalar o instituir los tribunales o autoridades administrativas competentes para ventilar inconformidades que se susciten de la expedición de decretos o resoluciones administrativas referentes al Desarrollo Urbano, y fijar las defensas y recursos procedentes, así como los términos para interponerlos.

(132) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 10 Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1963. P. 459.

El contenido de este ordenamiento nos induce a analizar en primer término que al adicionarse el artículo 73 fracción XXIX con el inciso C y el artículo 115 con las fracciones IV y B, para incluir en nuestra Constitución Política el marco para regular los asentamientos humanos, el constituyente establece una facultad concurrente, tal y como lo menciona el artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que en principio, para impugnar un decreto o resolución administrativa, se debe verificar si la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, establece recurso alguno y en caso contrario, sólo quedará su impugnación a través del Juicio de Amparo.

Sobre este punto, queda la interrogante ¿el artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos, invade la soberanía de los Estados? En mi criterio considero que sí existe una violación a la soberanía de los Estados, ya que el artículo 73 Fracción XXIX dispone que el Congreso de la Unión tendrá facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Asentamientos Humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el artículo 27 de la Constitución, Párrafo tercero.

Sin embargo, el contenido del artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos, rebasa dicho marco al ordenar a -- los poderes de los Estados, que al emitir su Ley Estatal de Desarrollo Urbano, se sujeten a un contenido previamente establecido. Así como también al ordenar a los Ejecutivos Esttales, celebrar convenios con la Federación para apoyar los objetivos y finalidades propuestos en los diversos planes de Desarrollo Urbano.

Por lo anterior, considero que es plenamente procedente en - su caso, la interposición del Juicio de Amparo contra el primer acto de aplicación que se lleve a cabo con fundamento en dicho artículo, sin embargo cabe hacer notar que el mismo, - sólo podrá ser promovido por el Gobierno del Estado que re-- sulte afectado.

Ahora bien, la Ley General de Asentamientos Humanos, no esta - blece en sí ningún recurso en contra de los decretos que -- establezcan declaratorias sobre provisión de tierras, deter- minación de usos, reservas y destinos, emitidos por la Fede- ración dentro del ámbito de su competencia, misma que está - perfectamente determinada en el artículo 73 de la Constitu- ción Política.

Sobre este punto, considero de interés señalar que ha sido una práctica muy usada el solicitar a las Autoridades Administrativas la reconsideración de sus resoluciones, tomando como fundamento para ello el derecho de petición que otorga el artículo 8 de la Constitución, sin embargo, por razón del fundamento Constitucional en que se apoya, tiene las siguientes características:

- 1) No tiene ningún límite de tiempo para su ejercicio.
- 2) La autoridad no tiene la obligación de llevar a cabo un nuevo análisis del acto jurídico cuya revocación se solicita.

Por lo que en nuestra opinión, no puede considerarse como un recurso propiamente dicho, sin embargo, la Jurisprudencia de la Suprema Corte ha sostenido tesis diversas y contradictorias, sobre todo al examinarse si esta solicitud de reconsideración interrumpe el plazo de interposición del Juicio de Amparo, siendo de destacarse los siguientes criterios:

- 1) Siendo práctica constante de las oficinas Administrativas admitir a reconsideración las resoluciones que dictan, no puede decirse que un negocio esté resuelto en definitiva, mientras no se le comunique al interesado lo que se haya resuelto respecto de la reconsideración.

Tesis XI Página 1021

Tesis XIII página 429

Tesis XVI página 1615

Tesis XV páginas 249 y 1160.

- 2) Como la reconsideración de actos o resoluciones administrativas no es un Recurso Legal de que puedan hacer uso los interesados no pueden tener por efecto interrumpir el término de 15 días que la Ley orgánica del amparo señala para interponerlo.

Tesis XXV Página 183

Tesis XXVI páginas 468, 827, 1722 y 1869

- 3) Sólo los recursos propiamente dichos y no la simple reconsideración, aunque ella sea admitida a trámite por la Autoridad Administrativa pueden impedir que corra el término

no para la interposición del amparo.

Tesis LXX página 3568

Tesis LXXIII página 1869

Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente Jurisprudencia:

2078. RECONSIDERACION.

Cuando la reconsideración no está establecida expresamente - por la Ley, no puede tener el efecto de interrumpir el término para pedir el amparo y puede desecharse de plano; pero -- cuando es interpuesta dentro de los 15 días siguientes a la notificación del amparo y es admitida y substanciada, debe - conceptuarse que el término para interponer amparo ha de contarse desde la fecha de notificación de la resolución, que - recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el carácter de definitiva para los efectos de la fracción IX -- del artículo 107 Constitucional, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo".

Tomo XXXIX López Luna Pascual, pag. 682

Tomo XLI, Parres de Leshar Teresa, Pelaes Hnos., y Cía., - - pag. 2987

Tomo XLII, Rosado Lorenzo, pag. 2323.

Tomo XLVI, Alcaraz Angela, por sus menores hijos, pag. 4034

Jurisprudencia, apéndice al tomo CXVIII página 1628.

Ahora bien, tomando en cuenta que la Ley General de Asentamientos Humanos no establece recurso alguno para impugnar -- los actos emitidos con fundamento en esta, y que la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido tesis diversas y - contradictorias, acerca de la naturaleza de la reconsideración, formulada con fundamento en el artículo 8 Constitucional, y que en mi opinión la misma no puede considerarse como un recurso por no tener un plazo de interposición, además -- que una vez aceptada, no obliga a la Autoridad Administrativa a analizar el fondo del acto jurídico cuya revocación se solicita, y a conceder en su caso la suspensión del acto que se reclama. Habría que analizar si dentro de alguna otra Ley existe recurso alguno para impugnar dichos decretos. Sobre - este punto, es menester señalar que el artículo 19 de la Ley General de Bienes Nacionales, establece un recurso, el cual tendrá que agotarse previamente, en los casos en que se p**u**blique un decreto que señale destinos, el cual incorpore al dominio público de la federación los bienes afectados, recurso que debe substanciarse ante la Secretaría de Desarrollo - Urbano y Ecología, de acuerdo con la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que tiene su fundamento en la fracción I del artículo 17 y 19 de la Ley General de - Bienes Nacionales. Concluyendo, contra los actos emitidos -- con fundamento en la Ley General de Asentamientos Humanos, salvo aquellos casos en que los bienes pasen a formar parte del dominio público de la federación, la única vía de impug**u**nación jurídicamente eficaz, es la revisión de legalidad del acto jurídico, a través del juicio de amparo.

C O N C L U S I O N E S

I.- IMPORTANCIA SOCIAL, JURIDICA Y POLITICA DE LA EVOLUCION DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD.

El derecho de propiedad como he afirmado en el primer capítulo de esta tesis, tiene su origen en la posesión, y adquiere relevancia a raíz de que el hombre se convierte de nómada a sedentario, y su regulación jurídica se ha ido conformando paralelamente a la teoría política que legitima los grupos en el poder. La propiedad en su origen era un derecho exclusivo, absoluto y perpetuo e irrevocable: exclusivo porque sólo el propietario con exclusión de los demás podía beneficiarse de las ventajas que su derecho le confería; absoluto porque solo el propietario tiene poder sobre la cosa y nadie puede restringirle su derecho; perpetuo e irrevocable ya que el derecho de propiedad sólo se pierde por un acto voluntario de su titular o por la destrucción de la cosa, de ahí que se llegara a afirmar que el derecho duraba tanto como la cosa. Estas características se pueden percibir claramente en las sociedades con un estamento fuertemente religioso, o bien en el período de las monarquías absolutas, en donde el poder político se legitima en la representación divina.

Ahora bien, las características antes enunciadas del derecho de propiedad se atenúan a partir del establecimiento de los estados liberales, que sostienen al derecho de propiedad como un derecho natural e inviolable, el cual sólo podrá ser afectado por el Estado para satisfacer una causa de utilidad pública y mediante indemnización, concepto que a su vez se ha ido transformando de acuerdo con las ideas colectivistas que han surgido en el presente siglo, de tal forma que hoy en día se debate si la propiedad es en sí -- una función social o debe cumplir con una función social, movimiento que no pudo tener lugar sino a partir del cambio en la concepción del Estado, ya que deja de ser el policía del siglo pasado y se convierte en promotor del -- desarrollo social.

De lo anterior se deduce que uno de los aspectos donde tiene mayor trascendencia la evolución del concepto de propiedad, es en la actividad del Estado encaminada a regular y limitar el ejercicio de este derecho. Considero que, -- actualmente el derecho de propiedad sólo podrá ser afectado para buscar la compatibilidad del derecho de cada propietario y para satisfacer el interés público.

II.- EL DERECHO DE PROPIEDAD EN NUESTRO DERECHO POSITIVO

El derecho de propiedad en nuestra Constitución Política se considera como un derecho fundamental del gobernado, y de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 27, éste sólo podrá ser afectado por el Estado para satisfacer una causa de utilidad pública a través de la expropiación y mediante indemnización, por lo que en los demás casos, este derecho se encuentra protegido por la Garantía de seguridad jurídica que establece el Artículo 14 constitucional. Ahora bien, del estudio del Artículo 27 constitucional, tercer párrafo, que dispone que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público ..." podemos distinguir que en nuestro derecho positivo a la propiedad, por una parte, se le impondrán modalidades y por otra, se le establecerán limitaciones, y la diferenciación la tendremos en cuanto que modalidad que significa el modo de ser o manifestarse de una cosa, jurídicamente se precisa como una situación general que afecta la forma original de la propiedad y al establecerse crea una figura de la propiedad, la cual ha reducido o transformado alguna de sus características, y que se traduce en la supresión de algunos derechos reales inherentes a ella como el derecho de usar, disfrutar y disponer de la cosa, tal es el caso de la propiedad ejidal, la propiedad en condominio, etc.. En tanto que las limitaciones, que

derivan del verbo limitar que significa acción y efecto de restringir, jurídicamente siempre significarán hasta donde debe llegar el derecho de propiedad, y dentro de las limitaciones legales impuestas en nuestro derecho positivo al derecho de propiedad, las más importantes son las establecidas en las fracciones I, II, III, IV, V y VI del Artículo 27 - - Constitucional.

III.- LA REGULACION DEL FENOMENO URBANISTICO COMO UNA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

El fenómeno urbanístico evoluciona y se agudiza como problema social a partir del industrialismo, el cual a través de su efecto de concentración de capitales, mercados y mano de obra, propicia la migración del campo a las ciudades. En México éste fenómeno tiene su inicio en la década de los cuarentas, y más específicamente durante el régimen del General Lázaro Cárdenas, ya que tomando en cuenta la coyuntura establecida por la segunda guerra mundial, se favorecen los mercados externos a los productos mexicanos y las inversiones del gobierno federal se orientan a fortalecer el crecimiento industrial, por lo que se aplica una política agraria subordinada a las necesidades de la industria. Esta situación origina un cambio de estructura ocupacional ya que en México

que durante siglos había tenido como fuente de riqueza principal el campo; a partir de dicha época subvalora sus productos y da lugar a la migración de la población del campo a -- las ciudades. Ahora bien, una vez restablecida la paz en -- 1945, nuestros mercados externos se pierden por lo que la -- producción industrial disminuye, en tal virtud siendo la industria incapaz de absorber la mano de obra campesina, la estructura del País vuelve a dar un giro, creciendo la población económicamente activa dedicada al sector de servicios, el cual no es un sector realmente productivo. Este último -- desequilibrio es producto de lo injusto de nuestro sistema -- económico, ya que el producto nacional bruto se distribuye -- en forma inequitativa correspondiendo un mayor porcentaje al sector industrial con una menor población económicamente activa, y un menor porcentaje al sector agrícola con una mayor población económicamente activa. En consecuencia, considero que el fenómeno urbanístico en México sólo podrá resolverse cuando se elimine la injusticia de su actual sistema económico, por lo que este fenómeno en sí mismo no puede constituirse como una causa de utilidad pública.

IV.- DEFINICION DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

La Ley de Asentamientos Humanos, se puede definir como un -- ordenamiento que forma parte del sistema normativo de los Estados Unidos Mexicanos, con la naturaleza de ley federal, -- ordinaria mixta, de orden público y reglamentaria del Artícu

lo 27 Constitucional, que tiene por objeto regular los Asen-
tamientos Humanos.

V.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 16 DE LA LEY GENERAL
DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Nuestro Derecho Constitucional establece un sistema estricto que recluye a los poderes federales dentro de una zona perfectamente limitada, de tal forma que el Artículo 124 -- constitucional establece que las facultades que no están -- expresamente concedidas a los funcionarios federales, se en- tienden reservadas para los Estados. Por lo que estas fa- cultades no se pueden extender por analogía, igualdad o mayoría de razón, a otros casos distintos de los expresamente previstos por el ordenamiento constitucional; sin embargo, -- dentro de este marco de facultades expresas, el Artículo 73 fracción XXX deja una puerta abierta en las facultades im- plícitas y que al efecto son las que el Poder Legislativo - Federal se puede conceder a sí mismo o a los otros dos pode- res federales, para ejercer sus facultades explícitas. -- Ahora bien al reformarse el Artículo 73 fracción XXIX-C estableciéndose que el Congreso de la Unión tiene facultad pa- ra expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobier- no Federal con los Estados y Municipios, en el ámbito de --

sus respectivas competencias en materia de Asentamientos Humanos, marca una excepción al principio establecido en el Artículo 124 constitucional, ya que crea una facultad concurrente, ya que corresponde a la Federación y a los Estados legislar simultáneamente en dicha materia, pero que no es en sí una facultad coincidente, porque dentro de la materia de Asentamientos Humanos, hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a los Estados, la cual se demarca por competencia y por materias expresamente conferidas a la Federación en el Artículo 73 constitucional. De tal forma el Artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos al disponer que corresponde a los poderes de las Entidades Federativas expedir su Ley de Desarrollo Urbano sujetándose a un contenido previamente establecido, y al obligar a los poderes ejecutivos estatales a desarrollar actividades como la celebración de convenios con los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal para apoyar los objetivos y finalidades propuestas en los diversos planes y programas de desarrollo urbano excede sus facultades, las cuales se deben limitar al establecimiento de concurrencia y no se deben ampliar al ámbito legislativo interno de los Estados, por lo que éste ordenamiento es inconstitucional.

VI.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, EMITIDO EL 7 DE FEBRERO DE 1984.

Como ha quedado expuesto en la conclusión que antecede, los poderes federales se deben sujetar exclusivamente a las competencias que les atribuye la constitución y es por demás claro que si la constitución de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 73 fracción XXIX-C, sólo faculta al Congreso de la Unión a expedir las Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal con los de los Estados y Municipios es por tanto inconstitucional, toda disposición que se emita en exceso de estas facultades, como lo es el caso del Artículo Segundo transitorio del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, emitido el día 7 de febrero de 1984, que dispone que las Legislaturas de las Entidades Federativas, deben emitir en un plazo de un año las reformas y adiciones a sus respectivas Leyes de Desarrollo Urbano, disposición a través de la cual el poder Legislativo Federal está interviniendo en el proceso legislativo interno de los Estados, violando su autonomía, ya que las legislaturas locales bien pueden no ejercitar las facultades que constitucionalmente les corresponden.

VII.- LOS RECURSOS EN LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS - - HUMANOS.

La Ley General de Asentamientos Humanos, no establece ningún recurso para impugnar los actos que emanen de su aplicación, y se concreta a señalar en forma inconstitucional en su Artículo 16, que las legislaturas de las entidades federativas, al expedir sus respectivas leyes de desarrollo urbano, deben fijar los recursos procedentes, así como los términos para interponerlos, por lo que la ausencia de recursos en la Ley General de Asentamientos Humanos, nos obliga a examinar si dentro de alguna otra Ley reglamentaria existe recurso alguno para impugnar los actos que se derivan de la Ley General de Asentamientos Humanos, y dentro de este aspecto con base a que el Artículo 17 fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales estipula que corresponde al ejecutivo federal, señalar cuando un bien determinado forme parte del Dominio Público de la Federación, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de la Ley, en este caso tratándose de decretos de destinos, en los cuales los bienes afectados se incorporen al Dominio público de la Federación, será procedente interponer el recurso que establece el Artículo 19 de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que de no interponerse, y en caso de promoverse en forma inmediata el Juicio de Garantías, se dará lugar a la causal de improcedencia que estipula el Ar

título 73 fracción XV de la Ley de Amparo.

Por otra parte cabe señalar que si el acto de aplicación consiste en un decreto de expropiación, en este caso la Ley Reglamentaria en su Artículo 5 concede a los particulares el recurso de revocación, el cual se tiene que agotar previamente a la interposición del juicio de Amparo, a excepción de cuando el decreto expropiatorio se funde en la causal de utilidad pública que enumera el Artículo I fracción X de la Ley de Expropiación, que corresponde a los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, ya que a este respecto el Artículo 8 de la Ley en cuestión dispone que la interposición del recurso de revocación, no suspenda la ejecución del decreto expropiatorio.

VIII.- PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, CONTRA ACTOS --
QUE EMANEN DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS --
HUMANOS.

En materia de Asentamientos Humanos será procedente el Juicio de Amparo Directo, con base a lo dispuesto por el Artículo 158 de la Ley Reglamentaria de los Artículos -- 103 y 107 de la Constitución, en contra de las resoluciones que sean emitidas en los recursos administrativos de

revocación que se interpongan con fundamento en el Artículo 5 de la Ley de Expropiación o el Artículo 19 de la -- Ley General de Bienes Nacionales, cuando se violen las garantías de seguridad jurídica establecidas por los Artículos 14 y 16 de la Constitución.

Asimismo será procedente con base en lo dispuesto por el Artículo 114 fracciones II y V de la Ley de Amparo cuando se emitan decretos de usos, reservas y destinos, en los - que no se incorporen bienes al dominio público de la federación, actos contra los cuales la Ley General de Asentamientos Humanos no establece recurso alguno, en cuyo caso la interposición del Juicio de Garantías se podrá hacer - consistir en la violación a la garantía de seguridad jurídica que consagra el Artículo 14 Constitucional, toda vez que en ningún momento del procedimiento se satisface la - garantía de audiencia.

B I B L I O G R A F I A

Abrams, Charles. La Lucha por el Techo en un Mundo de Urbanización. Trad. Enrique L. Reval. 1a. Ed., Infinito, Buenos Aires, 1976.

Aguilar, Carvajal, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil, bienes derechos reales y sucesiones. Editorial jurídica Mexicana, México 1960.

Alarcón, Segovia y Andrés y Rébora Togno, Alberto. Hacia un Derecho Urbanístico, el caso de México. Revista de Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., Vol. 26, No. 12, Diciembre de 1976, México, D.F.

A. Serrón, Luis. Escasez, explotación y pobreza: teoría investigación histórica específica y crítica. Trad. Clairette Rank, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980.

Azuela de la Cueva, Antonio. El Derecho Urbanístico, la Evolución del Derecho Urbanístico Mexicano en los Ultimos Años. Jurídica, anuario del Departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, Tomo I No. 10, Julio 1978, México, D.F.

Becker E. Carlos, Arquitectura y Urbanismo. Enciclopedia - - práctica Jackson. Tomo II, Buenos Aires, 1953.

Bosh Gimpera, Pedro. El Hombre Primitivo y su Cultura. (Biblioteca Enciclopédica Popular) Tomo 45, Secretaría de Educación Pública, México 1945.

Bravo González, Agustín. Primer Curso de Derecho Romano. Ed. Pax-México, México 1975.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 11a. Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1978.

Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. 3a. Ed. Edit. Porrúa, S.A., México 1950.

Cervantes, Manuel. Teorías Constitucionales del Mundo Antiguo. Conferencia sustentada en la Universidad de Guanajuato, México, 1957.

Constitución Política de los Estados Unidos de América. Anotada con la Jurisprudencia. Versión Castellana de la Edición Oficial actualizada con recientes casos de jurisprudencia. - Tomo II Editorial Guillermo Kraft LTDA. Buenos Aires 1949.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Talleres gráficos de la Cámara de Diputados.

Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. 44a. Ed. México 1978.

De Ibarrola, Antonio. Cosas y Sucesiones. 3a. Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1972.

Diccionario de Derecho Privado. Tomo II, segunda reimpresión Ed. Labor Barcelona, Madrid 1961.

Dubegger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel, 5a. Ed. Barcelona, España 1970.

El Industrialismo, Su Historia y sus Problemas (Biblioteca Enciclopedia Popular) Tomo 221, Secretaría de Educación Pública, México 1950.

Enciclopedia de México, Tomo VII, Editorial Mexicana, S.A. - de C.V.

Engels, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. Editores Mexicanos Unidos, S.A., 2a. Ed. México 1978.

Floris Margadant, Guillermo. El Derecho Romano. 3a. Ed. Editorial Esfinge, S.A., México 1968.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 10a. Ed. Edit. Porrúa S.A., México 1963.

Gandara Mendieta, Manuel. De la Administración Municipal. -- 1a. Ed. Editorial Jus, S.A., México 1953.

García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 2a. Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1944.

G. de Valdeavellano, Luis. Curso de Historia de las Instituciones Españolas. 2a. Ed. Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid 1970.

H. Sabine, George. Historia de la Teoría Política. Trad. Vicente Herrero. 2a. Ed. Fondo de Cultura Económica, México -- 1963.

Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. Tesis Ejecutoriadas 1917-1975. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, Segunda Sala. Ediciones Mayo. México 1975.

Lefebvre, Henri. El Derecho a la Ciudad. Trad. J. González - Pueyo, 4a. Ed. Ediciones Península, Barcelona 1978.

Ley de Expropiación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1949.

Ley Federal de Reforma Agraria. 9a. Ed. Editorial Porrúa, S. a. México 1974.

Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municipios. 26 de Junio de 1962. Trad. Joaquín Hernández Orozco, - Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1973.

Ley General de Asentamientos Humanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

Ley General de Bienes Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

Legislación Urbana Comparada. Tomo II. SAHOP, México 1976.

Los Cambios Constitucionales. Serie G Estudios Doctrinales - 18. Estudio de la evolución del Derecho de Propiedad ante los actuales textos constitucionales latinoamericanos. - - Eduardo Novoa Monreal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1a. Ed. México 1977.

Martín Descalzo, Antonio. Expropiación Forzosa en la Legislación de Urbanismo. Ed. Imprenta y Librería Casa Martín, - Valladolid, España.

Martindale, Don. Comunidad, Carácter y Civilización. Edit. Paidós.

Manuel Trejo, Luis. El Problema de la Vivienda en México. - 1a. Ed. Fondo de Cultura Económica. Archivo del Fondo No. - 13, México 1974.

Mazeaud, Henri y León. Lecciones de Derecho Civil. Vol. IV, Trad. Luis Alcalá Zamora y Castillos, Ed. Jurídicas Europa-América. Buenos Aires 1965.

Mendieta y Nuñez, Lucio. El sistema Agrario Nacional. 4a. Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1975.

Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. Porrúa, S.A., 14a. Ed. México 1977.

México a través de los Siglos, Tomo III, La guerra de Independencia. Editorial Cumbre, S.A., México 1962.

Memoria del Senado. Talleres Gráficos de la Nación, México 1976.

N.G. Alexandrov y otros. Teoría General del Derecho y del Estado. trad. A. Fierro, Editorial Grijalvo, 2a. Ed. México - 1966.

Navarrete, Ifigenia. La Distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México. Instituto de Investigaciones económicas, UNAM., México 1960.

Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Editorial Calleja, 3a. Ed. Madrid, España 1924.

Planiol Marcelo y Ripert, Jorge. Tratado práctico de Derecho Civil Francés Tomo III, La Habana, Cuba. 1946.

Revista "El Economista", órgano del Instituto de Estudios -- Económicos y Sociales de México. Revista Quincenal No. 32, fecha 16 de Junio de 1940.

Rodríguez Moro, Nemesio. La Expropiación Forzosa. Imprenta - Provincial de Vizcaya. Bilbao 1953.

Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Tomo I y II, 8a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1977.

Spantigati, Federico. Manual de Derecho Urbanístico. Trad. - Diorki Ed. Montecorvo, Madrid, 1973.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 6a. - Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1963.

Unikel, Luis. El Desarrollo Urbano de México. 2a. Ed. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, demográficos, México 1978.

V.S. Porkovski y otros, Historia de las Ideas Políticas. trad. Carlos María Sánchez, Editorial Grijalvo, México 1966.